



SEGURIDAD CIUDADANA

EN LAS AMÉRICAS:

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN ACTIVA

Autores

Carlos Basombrío

Cláudio Beato

Lilian Bobea

Lucía Dammert

Guillermo Fernández

Alberto Föhrig

Vielka Polanco

Julia Pomares

Gabriel Prado

Andréa Silveira

Catalina Smulovitz

Compilado por

Jessica Varat



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars



SEGURIDAD CIUDADANA

EN LAS AMÉRICAS:

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN ACTIVA



**Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars**

SEGURIDAD CUIDADANA EN LAS AMÉRICAS: PROYECTO DE INVESTIGACIÓN ACTIVA

Autores

Carlos Basombrío
Cláudio Beato
Lilian Bobea
Lucía Dammert
Guillermo Fernández
Alberto Föhrig
Vielka Polanco
Julia Pomares
Gabriel Prado
Andréa Silveira
Catalina Smulovitz

Compilado por

Jessica Varat

March 2007



Available from the Latin American Program and Mexico Institute

Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org

ISBN 1-933549-16-5

Cover photo: © DANIEL GARCIA, Getty Images, 2006 AFP

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at www.wilsoncenter.org.

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

Public members: Joseph B. Gildenhorn, Chair; David A. Metzner, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; Allen Weinstein, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Tamala L. Longaberger, Designated Appointee of the President from Within the Federal Government; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education

Private Citizen Members: Carol Cartwright, Robin B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander R. Gerber, Charles L. Glazer, Ignacio Sanchez

ÍNDICE

Agradecimientos	3
Introducción <i>Alberto Föhrig</i>	5
Sensación de inseguridad y participación en América Latina. Intervenciones de campo: Casos nacionales	
Argentina <i>Alberto Föhrig</i> <i>Julia Pomares</i>	11
Brasil <i>Cláudio Beato</i> <i>Andréa Silveira</i>	39
Chile <i>Lucía Dammert</i> <i>Guillermo Fernández</i>	83
Perú <i>Carlos Basombrío</i> <i>Gabriel Prado</i>	103
Republica Dominicana <i>Lilian Bobea</i> <i>Vielka Polanco</i>	135

Análisis Comparado

Análisis comparado de los casos nacionales **163**
Catalina Smulovitz

Sobre los autores **187**

AGRADECIMIENTOS

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a varias personas que fueron de gran ayuda para permitir la publicación de este libro. En primer lugar, agradecemos a Open Society Institute y particularmente a George Vickers por su generoso apoyo para financiar este proyecto y su publicación. Joseph Tulchin ha dirigido este proyecto desde su concepción, con la ayuda de los coordinadores Allison Garland y Alberto Föhrig. Cynthia Arnson, directora del Programa Latinoamericano y la asistente de programa Jessica Varat supervisaron la fase final del proyecto. También debemos un agradecimiento muy especial a Julia Pomares, Miriam Saraiva, José Raúl Perales, Paulo Sotero, Sarah Fink y Kristin Smith por su cuidadosa redacción de este libro. Debemos destacar el trabajo diligente y la paciencia de los investigadores y miembros del consejo consultivo del proyecto Seguridad Ciudadana durante todas las fases del proyecto. Finalmente, queremos agradecer a Gino Costa y al Instituto de Defensa Legal de Lima por darnos la oportunidad de presentar este trabajo ante una audiencia tan distinguida.

INTRODUCCIÓN

ALBERTO FÖHRIG

Los problemas de seguridad ciudadana en las sociedades latinoamericanas así como las percepciones de inseguridad de sus habitantes han estado en continuo aumento durante más de una década en prácticamente todos los países de América Latina. El fenómeno de las maras en El Salvador y Honduras, el surgimiento de violencia asociada al narcotráfico en Colombia y Brasil, la aparición de patrones de justicia por mano propia y linchamientos en Bolivia, así como de manera mas generalizada, el aumento de la cantidad y violencia empleada en la perpetración de delitos, han configurado un panorama sumamente complejo para las instituciones democráticas y las fuerzas de la ley y el orden en los países de la región.

El ritmo significativo de aumento en las tasas de delitos, aún en el caso de países con niveles de criminalidad relativamente bajos, ha dado lugar al crecimiento de la sensación de inseguridad ciudadana. Las investigaciones llevadas a cabo sobre esta materia parecen coincidir en que la sensación de inseguridad no se encuentra necesariamente asociada a los niveles de delito, sino que puede presentar un comportamiento vinculado además a otros miedos presentes en las sociedades signadas por incertidumbres de índole laboral, interpersonal, económica, etc.

Mientras que la inseguridad ha emergido como un problema público de atención prioritaria para los gobiernos, las ciencias sociales en la región no han brindado suficientes estudios de investigación con base empírica y que hagan uso de comparaciones de experiencias de diferentes contextos. Es poco lo que se ha avanzado en la acumulación sistemática de información y su análisis. Carecemos de hipótesis suficientemente falseadas acerca del aumento del delito en la región. Al mismo tiempo, existe una notable carencia de estudios acerca de las políticas públicas de seguridad, en particular las que se refieren a iniciativas de participación ciudadana y su relación con la sensación de inseguridad.

El Programa Latinoamericano del Wilson Center ha formado, junto con investigadores pertenecientes a distintas instituciones de investigación de

América Latina, un equipo interdisciplinario abocado al análisis comparado de experiencias de seguridad ciudadana en distintos países de la región. Por más de cinco años se han realizado estudios comparativos y análisis de experiencias de participación ciudadana en seis países de la región.

El apoyo del *Open Society Institute* ha permitido profundizar y consolidar un cuerpo de estudios de singular importancia en la región. Este proyecto llevó adelante estudios de campo por parte de equipos de trabajo en la Argentina, Brasil, Chile, Perú y la República Dominicana durante la primer mitad del 2006. Como parte del proyecto también se han llevado adelante reuniones de presentación de los resultados de investigación por parte de cada uno de los equipos nacionales, y se realizó una conferencia de diseminación de los resultados al público especializado en el *Instituto de Defensa Legal* de la ciudad de Lima.

Los estudios han permitido contrastar diferentes experiencias de participación ciudadana en programas de seguridad pública implementados en los países de la región. El proyecto ha permitido evaluar al menos dos proyectos de participación en cada uno de los países integrantes del proyecto. A partir de dicho análisis, se han obtenido diversas conclusiones teóricas así como la validación de determinadas iniciativas de políticas públicas implementadas en los países integrantes del proyecto. Las conclusiones que se desarrollan más adelante indagan acerca de los efectos de la participación ciudadana sobre la percepción de inseguridad de los participantes en dichas iniciativas. Dichas comparaciones permitieron identificar mecanismos de participación que presentan un mayor potencial para la disminución de la brecha que separa a las percepciones de inseguridad de los ciudadanos respecto de las policías y otros organismos vinculados a temáticas de seguridad en la región. Asimismo, se identificaron factores que pueden atentar contra la efectividad de los programas aplicados en contextos disímiles. La metodología comparada permite así identificar qué factores son sensibles al contexto y cuáles son aquéllos que constituyen características estructurales de las políticas consideradas. Los resultados de las investigaciones permiten también indagar qué modalidades de participación son más propicias a mantenerse en el tiempo y a obtener resultados de políticas públicas duraderas.

Este grupo de estudios pretende a la vez proveer hipótesis acerca de las relaciones entre la participación ciudadana y la percepción de inseguridad, e indagar cuáles diseños de políticas públicas han encontrado resultados

Introducción

positivos y dificultades en base a experiencias ya implementadas en otros países de la región. El objetivo de los estudios a continuación es, en síntesis, lograr que las investigaciones realizadas aumenten la cantidad y calidad del conocimiento disponible en nuestra región, y que los análisis realizados sirvan como insumos para el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad democráticas y efectivas.

SECCIÓN UNO

Sensación de inseguridad y participación en América Latina. Intervenciones de campo: Casos nacionales

EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LA ARGENTINA: ESTUDIOS DE CASO

ALBERTO FÖHRIG

JULIA POMARES

INTRODUCCIÓN¹

Este capítulo tiene como objetivo presentar los resultados de la investigación realizada en el marco de la Fase 2 del Proyecto de Investigación Activa (*Action Research Project*) para el caso argentino. La misma consistió en una evaluación de dos iniciativas de participación ciudadana en el ámbito de las políticas de seguridad: el *Programa Escuelas Seguras*, *Senderos Seguros* implementado desde 2003 por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el marco del Plan de Prevención del Delito; y la implementación de los foros de seguridad vecinal en los municipios de San Fernando y Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires a partir de 1998.

La elección de estas políticas como casos de estudio responde a los siguientes criterios. El *Programa Escuelas Seguras*, *Senderos Seguros* (en adelante, *Senderos Seguros*) fue puesto en marcha como plan piloto en el barrio de Núñez en el año 2003, coincidente temporal y geográficamente con la intervención realizada en la fase I de este Proyecto. Esto nos permite efectuar un seguimiento del trabajo ya realizado en la primera fase del proyecto. En segundo lugar, estudiar este Programa es relevante en tanto constituye uno de los pilares del accionar de la *Guardia Urbana*, un cuerpo civil no armado recientemente creado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que no ha sido aún objeto de estudio.

Los foros de seguridad comunitaria en la provincia de Buenos Aires han sido creados por una ley provincial en el año 1998 y se mantienen vigentes a la fecha pese a sucesivos cambios de autoridades ministeriales y policiales. Siendo una política que requiere la participación activa de sus miembros, su continuidad en el tiempo es ya inicialmente relevante para su análisis dado que se diferencia de la suerte que han corrido otras

iniciativas en la materia. Dada la vastedad territorial y socio-demográfica de la provincia de Buenos Aires, hemos optado por realizar dos sub-casos en diferentes lugares geográficos. Para ello seleccionamos un municipio de la zona norte (San Fernando) y otro de la zona sur (Lomas de Zamora), presentando características socio-económicas diferentes.

En ambos casos, los programas surgen en el contexto de la repercusión mediática de hechos delictivos u escándalos; en el caso de *Senderos Seguros* a partir de la violación y homicidio de una adolescente en el barrio de Núñez mientras que la ley que creó los foros de seguridad es sancionada con posterioridad a diversos hechos de corrupción policial que pusieron en la agenda pública la necesidad de reformar la institución policial.²

DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Programa Escuelas Seguras, Senderos Seguros³

Según la disposición administrativa que le da origen, el Programa *Senderos Seguros* tiene como objetivo “constituir y mantener un ambiente de seguridad y convivencia dentro y fuera de la escuela para garantizar el cumplimiento de los fines y propósitos educativos”.⁴ El Programa puede definirse como una estrategia de *prevención situacional ambiental* que involucra la participación de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales. El sendero seguro abarca diferentes establecimientos educativos que son objetos de presencia policial y a lo largo del cual se encuentran diversos *Refugios Seguros* (comerciantes y vecinos) que deben estar atentos en los horarios de entrada y salida de los alumnos y brindar refugio a todo aquel alumno que lo requiera. La implementación del Programa requiere no sólo la participación de comerciantes y vecinos sino también y especialmente de la comunidad educativa: docentes, padres y alumnos. Estos últimos constituyen los beneficiarios directos del Programa siendo los docentes y padres sus beneficiarios indirectos.

Si bien el Programa es ejecutado por la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito⁵, requiere de la coordinación con otros actores gubernamentales, tanto al interior del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) como inter-jurisdiccionales. En el marco del GCBA, participan los Centros de Gestión y Participación (éstos son los órganos de descentralización administrativa de la Ciudad), el Ministerio de Educación y el CEVIP (Cuerpo de

Emergencias en la Vía Pública), que luego fue absorbido por la Guardia Urbana. La Guardia Urbana comienza a operar en junio de 2005, asumiendo como una de sus actividades centrales “controlar las inmediaciones de los establecimientos educativos estando presente en los Senderos Seguros de la Ciudad”. A nivel inter-jurisdiccional, el Programa requiere del trabajo conjunto con la Policía Federal Argentina (dependiente del Ministerio del Interior de la Nación).

La implementación de este Programa se inicia en el barrio de Núñez en forma de experiencia piloto y luego se extiende de forma progresiva a otros barrios de la Ciudad de Buenos Aires. En el Cuadro 1 se detalla la evolución del Programa en términos cuantitativos.

Cuadro 1: Implementación del Programa Escuelas Seguras, Senderos Seguros⁶

Año	Senderos	Escuelas	Alumnos	Comercios
2003	7	53	25.000	300
2004	17 (7 + 10)	138	71.000	1.100
2005/6	22 (7 + 10 + 5)	165	85.000	1.300

Fuente: DGPSPD

En cuanto a la estructura organizativa del Programa, el mismo no tiene un responsable a cargo sino que se realiza en el marco del Plan de Prevención del Delito de la Dirección de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito del GCBA. El mismo está conformado por una unidad técnica a nivel central y un equipo descentralizado de dos personas en cada uno de los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad (denominados Coordinadores comunitarios). Dentro de la unidad técnica hay tres personas específicamente abocadas al programa *Senderos Seguros*. Los coordinadores comunitarios son los encargados de relevar las demandas en cada una de sus zonas de actuación y en caso de que se decida la creación de un nuevo sendero, los coordinadores son quienes establecen los vínculos con la comunidad educativa e identifican los refugios seguros. El monitoreo de la implementación del Programa mediante la verificación de la presencia de patrullaje de la policía y de la Guardia Urbana también cae bajo su responsabilidad.

Según surge de información del Programa y de las entrevistas realizadas a funcionarios gubernamentales, los criterios establecidos para incorporar un nuevo sendero al Programa son los siguientes:

1. constatar un circuito de circulación del alumnado que tenga relación con el circuito delictual
2. contar con un conjunto de tres o más establecimientos que estén dentro de una misma área geográfica y que puedan ser vinculadas a ese circuito
3. garantizar un mínimo de presencia policial y de Guardia Urbana,
4. constatar interés por participar por parte de la comunidad educativa y por parte de habitantes y comerciantes.

La participación comunitaria en los Foros de Seguridad

Como parte de la reforma del sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires puesta en marcha en el año 1998 por la gestión del Ministro León Arslanián, la Legislatura provincial sancionó la ley 12.154 que establece que “es un derecho de los habitantes de la provincia de Buenos Aires y un deber de su gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública”.⁷ Para ello, dicha normativa establece mecanismos de participación comunitaria en diferentes órdenes territoriales (coincidentes con las delimitaciones geográficas de la actuación policial): departamental (foros departamentales), municipal (foro municipal) y comisaría (foro vecinal). La legislación también crea la figura del Defensor Municipal de la Seguridad.

Al momento de sanción de dicha ley, la distribución territorial de comisarías y departamentos policiales implicaba la creación de aproximadamente 500 espacios de participación. Cuando el ministro León Arslanián finaliza su primera gestión en agosto de 1999, se encontraban en funcionamiento 354 foros vecinales y 50 foros municipales. En abril de 2004, la cantidad de foros vecinales había disminuido a menos de la mitad (149) mientras que los foros municipales habían aumentado a 86.

La gestión del ministerio de seguridad provincial actual – desde abril de 2004 a cargo nuevamente de León Arslanián, propulsor de los foros en su anterior gestión – ha retomado el interés por los foros de seguridad como uno de sus ejes de gestión. A través de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, se destinan esfuerzos mayormente destina-

dos a la capacitación de los foristas. Para ello, a partir de abril de 2005, se ha puesto en marcha la *Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad*. En los párrafos que siguen se detallan las características que asume la implementación de los foros en los dos municipios seleccionados.

*Foros de Seguridad de San Fernando*⁸

Según establece el plan de gobierno de la gestión municipal iniciada en 2003, una de las acciones previstas es lograr “promover y acompañar al funcionamiento de los Foros Vecinales de Seguridad y Constituir el Foro Municipal de Seguridad según las competencias otorgadas por la Ley N° 12154”.⁹ Los foros de seguridad, si bien constituyen una iniciativa del gobierno provincial, son apoyados desde la gestión municipal. En palabras del director de seguridad del municipio, “los foros están sostenidos, contenidos por el municipio. Todo lo que necesitan se lo proveemos nosotros”. En la actualidad las 4 comisarías de San Fernando poseen foros en funcionamiento. La observación realizada corresponde a dos de ellos.

Por otra parte, San Fernando posee desde la gestión municipal iniciada en 2003 un equipo de Prevención Comunitaria. Este equipo ha puesto en marcha un plan denominado *Cuadras Solidarias*. Este plan consiste en que los vecinos se auto-organicen para vigilar la cuadra e intercambiar datos de contacto de manera de alertarse en cuanto a alguna situación que es percibida como “sospechosa”.¹⁰ Cada cuadra solidaria nombra a un coordinador de cuadra. Tal como detalla el director del programa, “La idea es incentivar a los vecinos para que se organicen, para que se reúnan, para que se conozcan entre ellos, para que se llamen si pasa algo”. En la actualidad hay 446 cuadras organizadas donde viven aproximadamente 20,000 personas.

Foros de Seguridad de Lomas de Zamora

Por su parte, el departamento de Lomas de Zamora posee 10 comisarías, de las cuales 5 poseen foros vecinales reconocidos por el Ministerio de Seguridad provincial aunque 8 tienen actualmente actividades, con diferentes niveles de intensidad. El foro municipal se encuentra en funcionamiento aunque no estuvo funcionando por un tiempo prolongado y retomó sus funciones a inicios de 2006. A nivel municipal, la intendencia cuenta con una Dirección de Seguridad Pública que tiene como principal función brindar servicio de seguridad a los edificios municipales. Si

Cuadro 3: Contexto y percepción de inseguridad

	Núñez	San Fernando	Lomas de Zamora
<i>Población¹</i>	56.117	160.301	111.897
<i>Nivel de pobreza²</i>	11.5% de personas bajo la línea de pobreza (Ciudad de Buenos Aires, 2005)	30.9% de personas bajo la línea de pobreza (Gran Buenos Aires, 2005)	
<i>Niveles de criminalidad y violencia³</i>	40,3% declara haber sido víctima de al menos un delito durante el año 2003	46,6% declara haber sido víctima de al menos un delito durante el año 2003 817,2 delitos contra la propiedad cada 100.000 hab. / 481,0 delitos contra las personas cada 100.000 hab. (2004)	42,6% declara haber sido víctima de al menos un delito durante el año 2003 Delitos contra la propiedad: 966,6 cada 100.000 hab Delitos contra las personas: 435,4 cada 100.000 hab. (2004)
<i>Sensación de inseguridad⁴</i>	Alta 62,9% se siente un poco o muy inseguro caminando solo por la noche en su barrio 85,2% cree que es muy o bastante probable ser víctima de un delito (año 2003)	Alta 63% se siente un poco o muy inseguro caminando solo por la noche en su barrio 89,6% cree que es muy o bastante probable ser víctima de un delito (año 2003) - La seguridad es identificada como el principal problema de la ciudad (41%) seguida por educación (6%). ⁵	Alta 75% se siente un poco o muy inseguro caminando solo por la noche en su barrio 93,1% cree que es muy o bastante probable ser víctima de un delito (año 2003)

Cuadro 4: Características de los programas analizados

	Senderos Seguros	Foros de seguridad	
<i>Objetivos de la intervención</i>	Constituir y mantener un ambiente de seguridad y convivencia dentro y fuera de la escuela para garantizar el cumplimiento de los fines y propósitos educativos.	Misiones de los foros: § Entender e intervenir en cuestiones de seguridad pública § Evaluar el funcionamiento de las policías de la provincia y de la seguridad privada § Intervenir en planes de prevención y mantenimiento de la seguridad pública § Informar y asesorar a los vecinos en todo lo atinente a la seguridad pública	
<i>Resultados esperados</i>	No se detallan en la normativa aunque los entrevistados gubernamentales señalan como resultado esperado <i>reducir la sensación de inseguridad</i>	No se detallan en la normativa aunque los entrevistados gubernamentales señalan como resultado <i>controlar el trabajo policial, reducir el delito y mejorar la relación con la policía</i>	
<i>Nivel de formalización</i>	Bajo (Disposición ministerial)	Alto (ley provincial)	
<i>Organismo Ejecutor</i>	Dirección de Políticas de seguridad y prevención del delito, Ministerio de Gobierno, GCBA	Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.	
<i>Nivel de inter-agencialidad</i>	Alta	Media	
<i>Estabilidad en el tiempo de las autoridades</i>	Alta (a nivel local y sub-local)	Baja (a nivel provincial) - Media (a nivel municipal)	Baja (a nivel provincial) - Baja (a nivel municipal)
<i>Inicio de la intervención</i>	2003	1998	
<i>Estabilidad en el tiempo de la iniciativa</i>	Muy alta – No se ha interrumpido desde su puesta en marcha.	Alta – Pese a algunas interrupciones, se ha mantenido desde su puesta en marcha.	

bien el director a cargo (un policía retirado) tiene injerencia en el foro municipal (tal como establece la ley) y colabora en el vínculo con el ministerio de seguridad provincial, el municipio de Lomas de Zamora no tiene ningún programa específico destinado a la seguridad ciudadana. Los cuadros 3 y 4 presentan una síntesis del contexto y percepción de inseguridad de los tres lugares en los que se inscribe la implementación, y de las características distintivas de estas iniciativas.

DISEÑO Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Se han priorizado como ejes de la evaluación los siguientes aspectos:

1. Características que asume la participación: quiénes participan, cómo es la dinámica del mecanismo participativo, su permanencia a lo largo del tiempo.
2. Resultados e impacto de la participación: sus efectos sobre la reducción del delito, la percepción de inseguridad y la relación policía-comunidad.

Para efectuar la evaluación, se utilizó una metodología cualitativa que consistió en la realización de entrevistas en profundidad a actores gubernamentales y miembros de las diversas instancias participativas¹¹ y en la realización de observación no participante de dichas instancias de participación. El trabajo de campo fue realizado por Macarena Davies y Julia Pomares con la asistencia de Mercedes Adamoli entre los meses de abril y julio de 2006. Para seleccionar a los entrevistados, hemos buscado que los diferentes actores gubernamentales involucrados en cada política estén representados¹² así como miembros de organizaciones no gubernamentales. También fue analizada documentación producida por los organismos gubernamentales a cargo de los proyectos.

En cuanto al trabajo de observación, para el programa *Senderos Seguros*, el foco del análisis fue el sendero de Núñez y a modo de control hemos observado y entrevistado miembros de otro sendero seguro, aquél ubicado en el barrio de Caballito. Durante la observación, administramos un breve cuestionario a comerciantes que proporcionan *refugios seguros*. En relación a la observación de foros de seguridad, en San Fernando se observaron dos foros vecinales y en Lomas de Zamora la observación se efectuó en uno de los foros vecinales y en el foro municipal.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

¿Quiénes participan?

Según señala la ley que da origen a los foros, los mismos deben estar conformados por organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública con inserción en el ámbito de actuación del Foro. En los foros de San Fernando, las organizaciones que participan constituyen mayormente los “coordinadores de cuadra” de la iniciativa municipal *Cuadras Solidarias* implementado por el Equipo de Prevención Comunitaria. Esta fue la forma en que el municipio suplió la exigencia de la legislación de que sólo puedan participar organizaciones de bien público. También participan ciudadanos sin representar a ninguna institución. La cantidad de participantes en las reuniones oscila entre 15 y 20 personas. El lugar de desarrollo de las reuniones va rotando a través de las sedes de diferentes instituciones intermedias (iglesias, clubes, etc.).

En el caso del municipio de Lomas de Zamora, el foro vecinal analizado está conformado por organizaciones con ámbito de actuación en la zona aunque las organizaciones participantes no están vinculadas en términos programáticos a la problemática de la seguridad sino que los miembros que participan están personalmente interesados en la temática; en varios casos luego de haber sido víctimas de un delito con violencia. La cantidad de asistentes a las reuniones oscila en alrededor de 10 personas. Por otra parte, al igual que en el caso de San Fernando, el foro permite la participación en sus reuniones de ciudadanos en carácter individual. Las mismas se realizan en la sede de una institución que forma parte del foro. En cuanto a la composición etaria de los participantes en ambos foros de seguridad, se confirma lo que se había verificado en las asambleas barriales desarrolladas en la Ciudad de Buenos Aires en un trabajo anterior¹³ acerca de que quienes participan son mayores de 40 años.

Importa señalar que según un estudio reciente sobre el nivel de desarrollo del tercer sector en Argentina¹⁴, las organizaciones de la sociedad civil de la Provincia de Buenos Aires, a pesar de presentar una antigüedad sólo levemente inferior a los promedios nacionales y regionales, se caracterizan por tener un bajo nivel de participación ciudadana así como también una escasa visibilidad y presencia en los medios de comunicación. Según este mismo estudio, las OSC bonaerenses presentan

una notable tendencia a la formalización jurídica y por el contrario un bajo nivel de vitalidad institucional. Los recursos humanos movilizados dentro de la Provincia de Buenos Aires son de una cantidad muy escasa, entre los que abundan los voluntarios y un bajo nivel de profesionalización. Finalmente, 9 de 10 organizaciones de la sociedad civil están asentadas en el interior provincial, de forma inversa a la distribución de la población y de la pobreza. Esta caracterización se verifica en los casos de estudio analizados – ambos pertenecientes al conurbano bonaerense – tanto en lo referido a su baja profesionalización como a la escasa vitalidad institucional. En palabras de un funcionario municipal de Lomas de Zamora (refiriéndose a los requisitos que exige la ley para que una organización pueda integrar un foro vecinal de seguridad), “Son muy pocas las (organizaciones) que hacen ambas cosas: tienen la parte administrativa correcta y tienen una probada vocación social. Hay organizaciones no gubernamentales que tienen todos los papeles, los balances, recibieron subsidios, son unos fenómenos pero cuando vas es una casa particular”.

El poder ejecutivo provincial ha presentado una propuesta de reforma de la ley de seguridad pública que, entre otras cosas, permite la participación de ciudadanos sin la intermediación de una organización. Esta iniciativa viene a regular una situación que ya se da en la práctica en la que coexisten ciudadanos y organizaciones dado que “de hecho” los ciudadanos participan efectivamente de los foros pero llegado el momento de designar autoridades del foro, se generan tensiones ya que quienes no representan a una organización no poseen poder decisorio. Así lo recalca un funcionario municipal de seguridad: “Nosotros invitamos a todo el mundo a que participe pero llegado el momento, por ejemplo, de elegir autoridades, de definir cuestiones, de tener entrevistas, de peticionar, no tienen ni voz ni voto. Entonces dicen, ‘y a mí para qué me llamaron... Ese es el escollo que tenés con esta ley’”.

Por otra parte, la participación en los foros por parte de ciudadanos que han sido víctimas de delitos convierte al foro en un *ámbito alternativo donde efectuar una denuncia de un delito* pese a que no conlleva a su registro oficial. Cabe destacar que las encuestas de victimización señalan que por lo menos 7 de cada 10 víctimas de delito no efectúan la denuncia al sistema penal.¹⁵ En este contexto, esta situación convierte al foro en un espacio de “confección del mapa del delito” (según las expresiones de los entrevistados). Un comisario que participa de las reuniones de los foros nos relataba su

diálogo con los foristas, “Hagan la denuncia ante cualquier tipo de hecho, de lo que haya pasado, porque uno va actualizando permanentemente el famoso mapita del delito”. Otro comisario también destacaba que “[la participación] es importante, yo siempre lo digo en todas las reuniones que el vecino son nuestros ojos en la calle tanto en lo que se refiere a control de personal como en las eventuales denuncias de comisión de delito. Yo dije en varias oportunidades que voy a terminar llevándome una maquinita de escribir a la reunión del foro, voy a hacer un acta y que firme la persona que dijo lo que dijo”. En este sentido, la instancia participativa del foro no contribuye a mejorar los registros de estadísticas delictivas al no alentar a realizar la denuncia en el ámbito correspondiente.

En cuanto a la dinámica de trabajo de los foros, en el caso de Lomas de Zamora donde los participantes generalmente no superan las 10 personas – y son las mismas personas quienes lo conforman desde hace largo tiempo – las reuniones se desarrollan alrededor de una mesa donde los participantes intercambian opiniones acerca del estado de situación de algunos reclamos ya realizados, mayormente vinculados a la falta de recursos de la institución policial en dicha jurisdicción. Los foros de San Fernando, por otro lado, presentan una dinámica algo diferente ya que registran mayor cantidad de participantes y en ellos las autoridades municipales juegan un rol mucho más activo. En estas reuniones, luego de realizar una presentación inicial de los presentes, la autoridad del foro – en los casos observados esta persona era el vicepresidente del foro – comienza a dar la palabra a aquéllos registrados en la lista de asistencia según el orden de llegada. El mecanismo de participación en la reunión es el siguiente: 1) el vicepresidente del foro da la palabra a un participante; 2) éste comenta brevemente la situación de su cuadra o su cuadrícula, resaltando especialmente situaciones de conflicto que hayan sucedido recientemente; 3) a continuación, en algunos casos intervienen otros participantes haciendo comentarios sobre lo que ya relató (a veces se trata de críticas o desacuerdos y otras veces reafirmaciones de lo narrado); 4) por último, si es pertinente, interviene el vicepresidente del foro, el policía o un miembro del equipo de Prevención Comunitaria de la municipalidad para aclarar alguna cuestión o informar si ya se hizo (o se va a hacer) algo al respecto. En el foro de San Fernando también abundan los reclamos vinculados a la institución policial, casi exclusivamente ligados a una demanda de mayor presencia policial y también hay reclamos referidos

a casos de vandalismo y desorden público, grupos de jóvenes que los participantes del foro describen como “borrachos y drogados” y algunos casos de robos y arrebatos. Abundan los relatos en los cuales los jóvenes son concebidos como el principal grupo de riesgo.

En los dos casos de foros de seguridad analizados, se constata la carencia de herramientas de facilitación que otorguen una mejor dinámica a los encuentros y sistematización al trabajo realizado. En la actualidad la subsecretaría de participación comunitaria se encuentra realizando varias instancias de capacitación por lo que es de esperar que esto sea auspicioso en este sentido.

En cuanto al Programa *Senderos Seguros*, la participación de comerciantes y vecinos en su carácter de refugios seguros es bastante más pasiva que la requerida por los foros de seguridad. Los comerciantes del barrio de Núñez entrevistados están satisfechos por formar parte de la iniciativa y por poder ayudar a los niños en los casos que ellos lo requieran. Tal como nos señalaba un funcionario gubernamental, se busca convocar a “comerciantes de años, que estén muy identificados con la cuadra, con el barrio, con la gente.” También se constató una evaluación favorable por parte de las autoridades educativas que forman parte del sendero de Núñez. Los directivos de las escuelas consultadas han señalado que realizaron actividades a partir de su incorporación al Programa, vinculadas a dar a conocer el rol de la Guardia Urbana y el trabajo de los *cartoneros*, quienes son vislumbrados como factor de inseguridad por los padres de dichos alumnos. Por otra parte es de destacar que en este barrio existe una organización intermedia (Alerta Núñez) que tiene una importante vitalidad institucional y alta participación en las actividades vinculadas a la temática de seguridad.

¿Cuáles son los incentivos para participar?

La participación de los ciudadanos en los foros de seguridad se da en situaciones específicas generalmente con posterioridad a haber sido víctima de un delito, constituyéndose éste en un factor clave para impulsar la participación en estos temas. Como sostiene un director de seguridad municipal, “al vecino tiene que pasarle el hecho delictivo para que a partir de ahí tome conciencia y empiece a participar un poco”. Sin embargo, una vez que una persona decide comenzar a participar en estos espacios, para que este involucramiento se mantenga en el tiempo operan

diferentes incentivos tanto *selectivos* como *colectivos* y tanto *simbólicos* como *materiales*. Según la conceptualización de Mancur Olson¹⁶, los *incentivos selectivos* constituyen productos que pueden ser distribuidos de forma diferencial entre los miembros de una organización mientras que los *incentivos colectivos* son aquellos indivisibles y que el disfrute por parte de un miembro no impide el de los otros (bien público).

En la política analizada, los incentivos colectivos de tipo simbólico tienen que ver con lo que implica *participar, ser parte de, ser "forista"* (así se auto-definen quienes participan de los foros) en cuanto proceso participativo más allá de los resultados que arroje. En términos colectivos, participar en un foro de seguridad es una acción altruista que busca mejorar la vida de los demás. Varios foristas hacen alusión a este tipo de motivación detrás de su participación. Es el caso de un forista de Lomas de Zamora que al ser consultado sobre qué le aporta participar en el foro responde, "Tratar de ser útil a las personas y poder pensar que a veces, por la acción del foro quizás a una persona que le iban a robar no le roban o a una persona que esperaba en el semáforo le pegaban un tiro y no se lo pegan". Esta es en general la primera explicación del por qué de la participación que manifiestan quienes participan de este mecanismo participativo. Sin embargo, también constatamos la existencia de otros incentivos simbólicos pero de carácter *selectivo*: participar en el foro proporciona ser reconocido como un referente en el barrio, alguien con "autoridad" para contactarse con los círculos de poder, aunque los miembros necesitan diferenciarlo del "hacer política" tradicional. En palabras de un miembro del foro de San Fernando, "El foro te abre muchas puertas porque si te involucrás realmente el trabajo te lo piden...tenés que ir a hablar con uno, con otro, tratar de solucionar distintos temas en distintas áreas y bueno... bien o mal, te relacionas con la gente. Y bueno, por ahí puede haber gente que malinterprete esas cosas y quiera ingresar a un foro para lograr eso. Pero realmente al menos lo que conozco del mío, no. En los foros municipales, ahí sí... ahí ya se manejan con política. Ya es diferente... pero en los vecinales no".

Por otra parte, en el relato de varios entrevistados – tanto miembros de foros como funcionarios policiales y políticos – se distinguen también incentivos *selectivos materiales*: formar parte del foro otorga a quienes lo conforman un servicio de seguridad diferenciado de aquél que reciben aquéllos que no participan. Según señala un funcionario municipal de San Fernando, "Los policías saben bien quiénes son los vecinos de cuadras solidarias y

quiénes no. Entonces con ellos no se pueden hacer los vivos porque ellos los controlan. Pero con los que no están en una cuadra solidaria, cuando los llaman no van, llegan tarde”. Una participante de un foro de San Fernando confirma este argumento al ser consultada acerca de si la relación con la policía ha mejorado. La entrevistada contesta, “Muchísimo, muchísimo. Cosas que antes uno no hubiese pensado... Si pasa un vecino que concurre al foro y el comisario va en un patrullero y lo identificó, parar el patrullero, hacerlo subir, llevarlo hasta su casa. Hasta eso se ha llegado...”

En las entrevistas a miembros de foros de Lomas de Zamora también constatamos este tipo de incentivos. Un forista de Lomas comentaba, “cuando nos hablan de evaluar la policía a nosotros [en referencia al proyecto de reforma de ley de seguridad que plantea que los foros califiquen el accionar de la comisaría], si no tenemos la participación del vecino no sabemos cómo evaluar a la policía. Porque nosotros al presentarnos en la comisaría o ir a la comisaría *tenemos un trato diferenciado*”.¹⁷ Si bien implícitamente esta situación es considerada un beneficio disfrutado por quienes participan, algunos miembros de los foros hacen referencia a lo que implicaría la generalización de esta práctica:

“Está pasando acá en la [comisaría] 7° un caso muy particular. Que una persona por participar del foro, por estar trabajando en el foro es como que la policía tiene que estar a disposición de él. Como el marido sale a trabajar a las cinco de mañana, llama a la policía para que haya un móvil esperándolo hasta que tome el colectivo (...) Si de repente participan veinte o treinta vecinos en cada comisaría y *cada uno de ellos por participar considera que la comisaría tiene obligaciones hacia ellos, se transforma en otra cosa*”.¹⁸

En el cuadro que sigue se resumen los tipos de incentivos que según el trabajo de campo realizado consideramos operan en la participación en los foros de seguridad.

Cabe resaltar que si bien el Programa *Senderos Seguros* requiere una participación menos activa de ciudadanos y organizaciones, también se constata una lógica similar en los criterios que rigen la incorporación de un nuevo sendero. Pese a que la disposición administrativa de creación del Programa establece que hay diversos criterios para generar un sendero, la insistencia por parte de padres o autoridades educativas se impone generalmente sobre los demás criterios. Según lo expresado por un funcionario del Programa al ser consultado por los criterios para seleccionar un nuevo sendero, “Normalmente hay atrás un reclamo insistente

Cuadro 5: Incentivos que operan en la participación en los foros de seguridad

	Colectivos	Selectivos
<i>Simbólicos</i>	Formar parte del foro es concebido por sus miembros como una actividad colectiva que implica contribuir al bienestar de la comunidad. Sentimiento de identidad: ser “forista”.	Ser reconocido como un referente del barrio a quien se acude cuando hay problemas y que está “conectado” con círculos de poder local.
<i>Materiales</i>		Recibir un servicio policial diferenciado de aquéllos que no participan del foro.

de padres o autoridades escolares ante hechos que pudieron haber generado un estado de indefensión, de inseguridad en los chicos”.

El impacto de las políticas de participación

En esta sección nos centraremos ya no en evaluar el *proceso* de implementación de estas políticas sino sus *resultados*. La primera consideración que surge es que los programas analizados no se han planteado resultados específicos. Esto genera una primera dificultad ya que no es posible establecer parámetros evaluativos en la medida que los objetivos de estas iniciativas son amplios y difícilmente mensurables (ver Cuadro 6). Esto constituye una de las principales asignaturas pendientes de las iniciativas en seguridad evaluadas: establecer líneas de base de diagnóstico a partir de las cuales sea factible realizar un monitoreo y evaluar los resultados. Sin embargo, las entrevistas en profundidad realizadas por esta investigación nos brindarán información para avanzar algunas hipótesis acerca de cuál ha sido el impacto de estas iniciativas.

Programa Senderos Seguros

En el caso del Programa *Senderos Seguros*, las autoridades gubernamentales han coincidido en señalar que esta iniciativa ha tenido efectos positivos sobre la sensación de inseguridad y que el principal método para verificar

el impacto es la alta demanda de nuevos senderos por parte de la comunidad educativa y de los padres de los alumnos. En palabras de un funcionario gubernamental, “Lo que nosotros evaluamos desde acá es que si hay tanto reclamo de senderos es porque en los lugares donde está implementado representa mínimamente un espacio tranquilo tanto para los padres, alumnos y docentes. (...) Aumentan los reclamos de implementar senderos. Un dato estadístico preciso me da la pauta de que el sendero sirve como alternativa porque si fuera algo desechable, algo inútil, no tendríamos la cantidad de reclamos que tenemos”. Por otra parte, según las evaluaciones realizadas por el propio programa¹⁹, no existieron incidentes viales graves en los senderos implementados, las actividades de prevención del delito resultaron exitosas dado que se reportaron pocos incidentes leves donde fueron victimizados alumnos y, por último, la presencia de la Guardia Urbana es percibida como positiva por la comunidad educativa.

El éxito del Programa en prevenir incidentes viales o delitos menores y evitar el potencial desplazamiento de estos delitos a otras áreas no es plausible de corroborar empíricamente por las causas mencionadas más arriba. Sin embargo, la influencia positiva de la Guardia Urbana en generar sensación de seguridad puede confirmarse en el trabajo de campo realizado por esta investigación en el barrio de Núñez. Esto pudimos verificarlo en las entrevistas realizadas a autoridades de las escuelas participantes del sendero aunque no así en los alumnos que en la mayoría de los casos relevados desconocen la iniciativa y manifiestan no utilizarlo para ir y regresar de la escuela. En cuanto a los refugios seguros, el nivel de conocimiento de la iniciativa es alto aunque no juegan un papel importante y no han recibido en la mayoría de los casos retroalimentación por parte de las autoridades acerca del avance de la iniciativa. En la medida que los niños no utilizan el sendero y los refugios seguros no actúan como tales, el programa se convierte casi exclusivamente en una determinada estrategia de presencia policial (que en muchos casos es sólo de la Guardia Urbana).

Podríamos hipotetizar que si bien los niños son los beneficiarios directos de este programa en tanto se pretende evitar que sean víctimas de un delito, los beneficiarios directos de una potencial reducción de la percepción de inseguridad son los padres y los miembros de la comunidad educativa. Debido a las características del programa, para que los efectos sobre la sensación de inseguridad tengan lugar, es fundamental que los

Cuadro 6: Mecanismos de monitoreo y evaluación de las iniciativas por parte del organismo ejecutor

Mecanismos de monitoreo y evaluación, y difusión	Programa Escuelas Seguros, Senderos Seguros	Foros de seguridad - San Fernando	Foros de seguridad - Lomas de Zamora
<i>Construcción de línea de base previa a la implementación</i>	No	No	No
<i>Existencia de sistema de monitoreo y evaluación interna</i>	Existe un sistema de monitoreo aplicado por los coordinadores del CGP. No hay sistema de evaluación.	No	No
<i>Existencia de sistema de evaluación externa</i>	No	El municipio realiza una encuesta anual de satisfacción que evalúa la gestión en seguridad y la percepción de inseguridad.	No
<i>Difusión/Publicación de evaluación</i>	No	El material distribuido por la Subsecretaría contiene una evaluación general del funcionamiento de los foros al momento de inicio de nueva gestión.	
		La encuesta mencionada es de acceso público.	El municipio no publica ningún tipo de evaluación de gestión.

beneficiarios tengan conocimiento de la iniciativa. En este sentido, según las observaciones realizadas, el nivel de conocimiento del sendero seguro de Núñez es muy alto mientras que en el sendero observado como mecanismo de control (barrio de Caballito) el nivel de conocimiento del sendero es bastante menor.

Por otra parte, importa señalar que la creciente demanda por incorporar senderos no sólo tiene que ver con un buen funcionamiento del programa sino con un menor desempeño de otras iniciativas y al aparecer un programa con estabilidad en el tiempo, se convierte en la solución potencial para todo tipo de problema de seguridad. Así lo expresaba el primer director de este programa, “Por eso un poco insistíamos con ese latiguillo que no para cualquier problema hay una solución que tenga que ser un sendero. Porque cuando los senderos tenían visibilidad pública, todo el mundo quería un sendero para resolver digamos, ante una emergencia, un problema como los robos con ingreso a la vivienda”.

Consideramos que las diferencias de impacto entre el sendero de Caballito y el de Núñez obedecen a dos factores: por un lado, al diseño del sendero (su extensión geográfica y la cantidad de escuelas involucradas) y, por el otro, al rol protagónico de los coordinadores comunitarios en el desarrollo del programa. En cuanto al primer factor, en el caso de Núñez el sendero recorre una arteria principal de la zona y abarca a 8 escuelas (1800 alumnos). Por el contrario, el sendero de Caballito ocupa una extensión bastante mayor en cuanto al recorrido y las escuelas involucradas: 15 escuelas (6000 alumnos). En segundo lugar, el trabajo de los coordinadores comunitarios es clave para asegurar el funcionamiento de los senderos. En palabras del actual director, “Los coordinadores son los encargados de cuidar la eficiencia del sendero, el cumplimiento del sendero; se encargan de movilizar, armar y mantenerlo en vigencia”. Sin embargo, se observa bastante heterogeneidad entre los diferentes equipos a nivel local. De las entrevistas realizadas y del análisis de los informes de monitoreo del trabajo de coordinadores²⁰ surge que pese al rol central que juegan, no hay reglas estándares que aseguren un funcionamiento homogéneo entre los diferentes senderos. Esto se constata por ejemplo en lo concerniente a la presencia policial ya que la relación con la policía se efectúa a nivel local, por parte de los coordinadores comunitarios. Esto implica que haya una alta disparidad en el nivel de presencia de la policía ya que queda en manos del comisario decidir si dispone de efectivos para brindar presencia a ese sendero. Tal como pudimos observar en los informes de monitoreo elaborados por los coordinadores comunitarios, el nivel de presencia policial es muy dispar entre los distintos senderos, no así el de la Guardia Urbana que es bastante

alto (85%)²¹ y con quien el trabajo presenta mayores niveles de coordinación. Debe tenerse en cuenta que la Guardia Urbana forma parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires mientras que la Policía Federal Argentina – institución policial con jurisdicción en la Ciudad – depende del gobierno nacional.

Luego de tres años de implementación – y coincidente con el primer cambio de autoridades desde su creación –, el Programa está ingresando a una segunda etapa donde el área educativa adquiere mayor importancia en la relación con las escuelas y que por la influencia de Guardia Urbana, comienza a incorporar elementos vinculados a la educación y seguridad vial. El Director de la Guardia Urbana así lo señalaba, “En las charlas en las escuelas, los chicos ven a la Guardia Urbana –cuando los dibuja– muy vinculada al tema del tránsito, al uso del cinturón, de las normas básicas. Creo que se podría profundizar en ese sentido”. Esta línea de trabajo es congruente con otras iniciativas similares implementadas en diversas urbes en la Argentina como en otros países como España, Perú e Italia.²² Sin embargo, para que esta nueva orientación se materialice, es fundamental aumentar el nivel de conocimiento del Programa. Por otra parte, una falencia estructural de este Programa como la no posesión de policía propia ha sido suplida con la creación de la Guardia Urbana. Hoy, el futuro de este Programa depende de que la Guardia Urbana continúe involucrada en esta iniciativa.

Para concluir, consideramos que los desafíos pendientes del Programa *Senderos Seguros* son los siguientes:

1. Ordenar y sistematizar la demanda de nuevos senderos seguros, utilizando criterios técnicos además del insistente reclamo por participar por parte de los actores locales, de manera de permitir aumentar la efectividad del Programa.
2. Debido al alto nivel de inter-agencialidad de esta iniciativa, los esfuerzos por coordinar acciones entre todos los actores intervinientes resultan prioritarios, principalmente entre la policía – cada vez más ausente – y la Guardia Urbana. El rol de la Policía Federal Argentina en este Programa no está formalizado y el mismo varía según cada circunscripción policial. Esta tendencia parecería consolidarse en la nueva etapa del Programa ya que la relación con la policía se establece a nivel de las autoridades descentralizadas del programa (a nivel de los centros de gestión y participación y de los coordinadores comunitarios del Plan de Prevención del Delito).

3. Aumentar el componente de promoción y difusión del sendero de manera de consolidar los ya existentes previo a continuar incorporando nuevas zonas. El sendero funciona en la medida en que los alumnos y padres tienen conocimiento del mismo y optan por circular por él. Tal como fue señalado más arriba, el nivel de conocimiento de la iniciativa es muy dispar entre los diferentes senderos. También es clave el trabajo con los refugios seguros de manera tal que su compromiso con el Programa aumente.
4. Impulsar nuevas acciones vinculadas con los objetivos del Programa que permitan revitalizarlo y mantener activa la participación de los diferentes actores. Las actividades ya iniciadas en materia de seguridad vial representan un avance en este sentido.
5. Dado que los coordinadores comunitarios juegan un rol clave en esta iniciativa, es importante estandarizar ciertas pautas de trabajo a nivel de los coordinadores y efectuar un monitoreo sistemático del proceso de implementación.
6. Pese a llevar tres años de implementación, el programa aún no ha sido objeto de una evaluación con una metodología rigurosa que permita establecer cuál es el impacto real de la iniciativa.

Foros de seguridad

El diagnóstico del nivel de implementación de los foros de seguridad realizado por la gestión de Arslanián al asumir en abril 2004 puede resumirse en los siguientes puntos²³: (1) las instancias participativas se han debido a estrategias de actuación voluntarias, en algunos casos acompañadas por el ejecutivo municipal pero sin asistencia orgánica del Ministerio de Seguridad de la provincia, (2) existen diversas modalidades de actuación de los espacios de participación comunitaria propiciados por esta ley mientras que otras se alejan claramente de la función para las que fueron creadas, (3) en muchos casos se advierte una clara manipulación externa (policial, político-partidaria) que debilita la credibilidad en estos espacios, (4) existe escasa o nula oferta de capacitación de las diversas instancias participativas y, como consecuencia de los anteriores, (5) ha disminuido la legitimidad de estos espacios.

A la fecha, el trabajo de evaluación realizado nos demuestra que varias de estas cuestiones siguen pendientes de resolución. Si bien se observa que ha aumentado notoriamente la oferta de capacitación de las diversas

iniciativas – que son evaluadas de forma satisfactoria por los foristas – aún no se advierten cambios concretos en las falencias evidenciadas.

La nueva gestión del ministro Arslanián ha retomado el énfasis en esta política y repensado el alcance y características de las mismas. Estas pasan por reformar la legislación para permitir que los ciudadanos a título individual (es decir, no como representantes de una institución intermedia) puedan participar de los foros como de dotar de mayor importancia a los foros municipales. En este sentido, es clave mejorar la representatividad de los mismos ya que tienden a aumentar su poder en el sistema de seguridad pública como actor de control de la gestión policial. Pese a que las organizaciones intermedias son las únicas habilitadas para participar, el bajo desarrollo de las mismas impide que los foros constituyan espacios representativos.

Sin embargo, una consecuencia positiva que observamos en ambos municipios es el impacto del trabajo de los foros en mejorar la relación de quienes participan en el foro con la institución policial. Esto es constatado en las entrevistas a funcionarios gubernamentales (provinciales y municipales), miembros de los foros de seguridad y también funcionarios policiales. En cuanto a las autoridades gubernamentales, un funcionario municipal de Lomas de Zamora extraía la siguiente conclusión del trabajo de los foros, “Los principales logros que hemos encontrado hasta ahora fue que los foros se han, de alguna manera, atrevido, animado, a golpear la puerta de la comisaría. La gente vio que somos todos personas. Son personas igual que todos y se les puede pedir. No solamente que se le puede pedir sino que como están en la función pública tienen la obligación de acceder al reclamo si está dentro de sus posibilidades”.

Lo mismo puede afirmarse de la evaluación del Equipo de Seguridad Ciudadana del municipio de San Fernando, “La policía ahora ya no puede decir que le faltan recursos, nafta, motos, porque la municipalidad hace aportes para que tengan todo lo que necesitan. Acá ya no puedes decir que hay policías que se quedan durmiendo en el patrullero porque acá ha mejorado mucho. La presencia se ve. Ese es uno de los resultados de los foros. La relación con la policía mejoró. Los vecinos los controlan mucho”.

Esto es también señalado por aquéllos que participan en el foro, “poder sentarte con un comisario a discutir, a debatir, a decirle en la cara muchas cosas, ero era imposible... hoy en día en los foros se debate con un municipal, con un comisario, de igual a igual, con respeto obviamente”. Otro

forista señalaba que él espera como resultado del trabajo del foro que éste se convierta “en un nexo entre la policía, los vecinos y el Ministerio”.

También los funcionarios policiales hicieron referencia a un mejoramiento de la relación a través de los foros, “El foro es el primer paso de una larga caminata. A través del foro, es un trampolín, si se quiere, para empezar ese acercamiento del vecino hacia el policía”. En palabras de otro comisario, “Que la gente se acerque para mí es una presión, una exigencia. A mí me pidieron el pase a otra comisaría. Yo pensaba quedarme un año más pero el vecindario quería que me quede, es una satisfacción. Pero por otro lado es una presión”.

Dicho esto, cabe señalar que el patrón observado de incentivos selectivos materiales hacia quienes participan vinculados a recibir un mejor servicio de seguridad que los demás ciudadanos constituye una tendencia que se presenta dificultosa de revertir. En este mismo sentido, resulta difícil correr al foro del lugar de denuncias de delitos que no se realizan en el ámbito correspondiente.

CONCLUSIONES PARA EL CASO ARGENTINO: PARTICIPACIÓN Y FRAGMENTACIÓN SOCIAL

A diferencia de otras iniciativas en el ámbito de la seguridad ciudadana que han tenido lugar en la Argentina a partir de los noventa, los programas estudiados han tenido una continuidad considerable en el tiempo. Esta continuidad está vinculada a la continuidad de las autoridades políticas que han impulsado estas iniciativas. Esto se observa no sólo a nivel de las autoridades políticas de mayor rango (tanto electivas como el jefe de gobierno, o no electivas como un ministro) sino en los diferentes niveles llegando hasta el del funcionario policial responsable de una comisaría.

Debido a esta estabilidad en el tiempo, en ambos casos las iniciativas atravesaron diferentes etapas. Algunos cambios estuvieron vinculados a los cambios políticos antes mencionados. Por ejemplo, la inestabilidad generada por el juicio político al jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha sido señalada por varios entrevistados como el factor que explica la inmovilidad de *Senderos Seguros* durante más de un semestre en el año 2005. Sin embargo, también hay cambios vinculados a la propia dinámica de la política pública que es lo que aquí nos interesa. En este sentido, el Programa *Senderos Seguros* parece haber tenido mayor

flexibilidad para adaptarse y transformarse a lo largo del tiempo de manera de mantener la participación. Debe aclararse que la participación en *Senderos Seguros* es menos activa que la demandada por los foros de seguridad. En el caso de los foros de seguridad, los cambios de autoridades políticas han ejercido un impacto negativo sobre la iniciativa. Sin embargo, un alto nivel de formalización (los foros de seguridad han sido creados por una ley provincial) junto al trabajo comprometido de muchos foros, ha coadyuvado a que se mantenga en el tiempo.

Podemos concluir que la existencia de instancias de participación ha mejorado la relación entre policía y los participantes. También ha mejorado, aunque en menor medida, la relación de la policía con las poblaciones donde se han implementado dichos programas participativos. Uno de los efectos centrales de los procesos de participación relevados ha sido que la participación ha modificado las rutinas de las policías. Pese a que la comunicación entre policía y ciudadanos participantes mejoró, se da lugar a patrones de rendición de cuenta fragmentarios, esto es, sólo vinculados a los participantes directos en las políticas.

Existe una relación entre los tipos de participación requerida y las dinámicas de la misma a lo largo del tiempo: en las políticas que demandan una participación sostenida en el tiempo se reduce el número de participantes y se incrementa la intensidad de los sesgos de los actores. Por el contrario, la participación es más sostenible en aquellos casos donde el grado de involucramiento de los ciudadanos es menor. En estos casos, las características de los ciudadanos participantes es más diversa.

Los sesgos de los participantes en las tareas de prevención, en muchos casos derivados de su calidad de víctimas o de intereses muy intensamente perjudicados por delitos, produce una retroalimentación de imágenes acerca del delito similares a las representaciones usuales de quienes forman parte de la institución policial: el delito como problema de falta de recursos presupuestarios policiales, las normas de debido proceso como “barrera” a la disminución de la delincuencia, y la estigmatización de grupos sociales determinados, en particular los jóvenes de bajos recursos económicos. Frente a este cuadro, resulta imprescindible la constitución de esquemas participativos que permitan el aumento de otras “voces” en el proceso deliberativo. Un inconveniente significativo en este punto es la dificultad para constituir actores sociales en un contexto social de marcado repliegue sobre lo privado.

La participación de ciudadanos en cuestiones de seguridad en los distritos argentinos relevados presenta asimismo una relación conflictiva con el poder. Mientras que la propia función de participación en los foros de seguridad produce relaciones políticas de hecho –aún cuando esta función se cumple bajo el rótulo de una organización de bien público–, por cuanto los participantes son vistos por sus conciudadanos como medio para solucionar reivindicaciones puntuales, los miembros de los foros resisten cualquier tipo de denominación que los emparente con la actividad política. Al mismo tiempo que reclaman esa “ausencia” de identidad, operan a favor de la ampliación de las facultades políticas de los foros, tales como un rol más relevante en la elección de comisarios en ciertas jurisdicciones. Esta paradójica relación con el poder se presenta sobre todo en los foros vecinales. Por el contrario, en los foros municipales –de mayor nivel de agregación– los actores se reconocen a sí mismos como actores políticos pero encuentran el servicio de seguridad supeditado a la lógica de facciones partidarias dentro del justicialismo de la provincia de Buenos Aires. Así, los intendentes que están alineados con el gobernador reciben recursos mientras que los que no deben implementar políticas con recursos escasos.

Esta ambivalencia en las relaciones de poder y en las vías de interacción con el estado parecen revelar una falta de resolución de los problemas de legitimidad que afecta a las instituciones estatales y sus modos de intervención social desde hace varias décadas, pero agravada a partir de la crisis del año 2001.

El estado, tomado hasta aquí como un todo, debe ser diferenciado en sus distintos niveles: el nacional, el provincial y el municipal. Las políticas de seguridad son formuladas a escala provincial. Sin embargo, las tareas participativas dependen de la instancia local, por lo que la mayoría de las relaciones entre los ciudadanos y el estado se dan en ese ámbito. La fragmentación que de hecho implica la instancia local y dentro de los municipios entre barrios con distinto poder adquisitivo produce una significativa fragmentación en el servicio público de seguridad, con pautas diferenciadas de participación, y diferentes modalidades de acción de las fuerzas policiales en el terreno. Los resultados en términos de tasas y tipos de delito registrado también difieren entre regiones de municipios y entre los mismos.

Una segunda dimensión de la fragmentación de las políticas públicas que impacta directamente sobre las políticas de seguridad es la de la *multiagencialidad*. La literatura sobre seguridad reconoce como un dato la necesidad del abordaje multiagencial. Esto implica el abordaje desde distintos organismos públicos a demandas que pueden derivar en un problema de seguridad. Así, la violencia en las escuelas, puede derivar en un problema de seguridad. Sin embargo, esa violencia escolar reconoce sus antecedentes en problemas complejos de violencia intrafamiliar y en particular contra la mujer, hacinamiento y falta de oportunidades laborales. Ahora bien, la falta de desarrollo simultáneo de capacidades estatales en cada uno de estos campos y la falta de coordinación entre estas políticas lleva a una paulatina “securitización” de problemas sociales totalmente alejados de los problemas de seguridad. Así es que muchas veces las policías intervienen en conflictos de violencia escolar.

Esta intervención policial se debe a que los ciudadanos buscan la asistencia estatal y en consecuencia descansan sobre las únicas burocracias estatales “estables y visibles”: la burocracia policial y la burocracia educativa. Un significativo cúmulo de problemas sociales diversos pasa entonces a ser “resuelto” por la acción policial, lo que a su vez deriva en muchos casos en la profundización de los problemas de base que originaron el conflicto que la policía atiende. Ejemplo de ello son las exclusiones de establecimientos educativos de jóvenes “conflictivos” que pierden de esta manera una de sus únicas vías de integración social y socialización secundaria.

NOTAS

1. Queremos agradecer el excelente trabajo de campo realizado por Macarena Davies y la asistencia de investigación brindada por Mercedes Adamoli.

2. En otro trabajo (Fóhrig y Pomares 2003; “Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de la provincia de Buenos Aires” Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile) hemos analizado extensamente la inestabilidad de las autoridades políticas de seguridad de la provincia de Buenos Aires y la estrecha vinculación de dichos cambios con la repercusión mediática de ciertos sucesos.

3. La información consignada en este apartado corresponde a información suministrada por autoridades gubernamentales.

4. Anexo de la Disposición N° 06 de la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito, Secretaría de Justicia y Seguridad Urbana, GCBA.

5. Esta Dirección fue creada en el año 2000 y situada en la órbita de la Subsecretaría de Justicia y Seguridad Urbana. En el mes de marzo de 2006 se sancionó una ley de ministerios creando el ministerio de Gobierno del cual depende actualmente la mencionada subsecretaría.

6. Cabe señalar que los senderos que figuran con fecha de puesta en funcionamiento 2005/6 tienen aún pendiente su implementación si bien estaba prevista inicialmente para el año 2005. Según las autoridades del Programa, su implementación está planificada para el segundo semestre de 2006. Entre dichos senderos se encuentran varios en la zona sur de la Ciudad. Estos se incorporan en el marco del programa *Buenos Aires, Ciudad Amiga de niñas y niños*.

7. Ley 12.154, artículo 11.

8. Para conocer el funcionamiento en general de los foros en el municipio, hemos consultados Flom, Friedberg y Nicolás Silber, Proyecto de Seguridad para el Municipio de San Fernando 2005/2006 elaborado para el Curso: Políticas Públicas (Primavera 2005), Universidad de San Andrés, Victoria, Buenos Aires.

9. Fuente: Plan de Gobierno 2003-7 del Municipio de San Fernando, provincia de Buenos Aires. Disponible en www.sanfernando.gov.ar.

10. Este mecanismo, conocido internacionalmente como *Neighbourhood Watch*, ha tenido un auge importante en los centros urbanos argentinos y recibió una alta cobertura de los medios de comunicación, especialmente el de un grupo de vecinos del barrio de Saavedra en la Ciudad de Buenos Aires.

11. La totalidad de las entrevistas fueron grabadas. Para la desgrabación de las entrevistas contamos con un excelente equipo conformado por Hernán Medina, María Victoria Fernández Pazos y María Teresita Bouilly. En los apartados siguientes nos referiremos a las entrevistas citando su código. Las mismas pueden ser solicitadas a los autores.

12. Pese a numerosos intentos, no ha sido posible concertar una entrevista con las autoridades de la subsecretaría de participación comunitaria de la provincia de Buenos Aires, organismo que desde abril de 2004 está a cargo de la supervisión de los foros de seguridad. Hemos sí entrevistado a otras autoridades provinciales y hemos recurrido a información producida por la subsecretaría anteriormente mencionada que nos fue suministrada por las autoridades de los foros de seguridad vecinales. Fuente: Cuadernillos de capacitación de la Escuela de Capacitación de los Foros de Seguridad, Subsecretaría de participación comunitaria del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

13. Föhrig, Gortari and Pomares (2006) "Policies of Citizen Security in Argentina: The National Plan for the Prevention of Crime" in Joseph S. Tulchin and Meg Ruthenburg (ed.) *Towards a Society under Law: Citizens and Their Police in Latin America* Woodrow Wilson Center Press, 2006.

El impacto de las políticas participativas de seguridad ciudadana en la Argentina: Estudios de caso

14. Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD y GADIS (2005) “Índice de desarrollo sociedad civil de Argentina total país”.

15. Según datos de la última encuesta de victimización realizada, en el Gran Buenos Aires, sólo el 25% de los encuestados que han sido víctimas de un delito durante el año 2003 realizó la denuncia. Para la Ciudad de Buenos Aires, el guarismo desciende a 24,5%. Los datos técnicos de la encuesta se reseñan más arriba.

16. Olson Mancur (1965) *The logic of collective action* Harvard University Press.

17. El énfasis es nuestro.

18. El énfasis es nuestro.

19. Fuente: material elaborado por la DGPSPD.

20. Fuente: material elaborado por la DGPSPD.

21. Fuente: entrevista con el Director de la Guardia Urbana.

22. En la Argentina, el municipio de Burzaco (pcia. de Buenos Aires) implementó una iniciativa similar que, según las entrevistas realizadas, fue uno de los antecedentes tomados en cuenta para la creación de *Senderos Seguros*. También lo ha hecho el municipio de Rosario (provincia de Santa Fe). El pedagogo italiano Francesco Tonucci, creador del proyecto “La ciudad de los Niños” (www.lacittadeibambini.org), ha impulsado este tipo de programas en varias ciudades de Italia y también en otros países. El objetivo de estas iniciativas es lograr que los niños vayan y vuelvan solos del colegio, el cual no forma parte de los objetivos perseguidos por *Senderos Seguros*.

23. Fuente: Cuadernos del Foro N°1, Subsecretaría de participación comunitaria del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

SEGURANÇA CIDADÃ NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS EM CURSO EM BELO HORIZONTE¹

CLÁUDIO CHAVES BEATO FILHO

ANDRÉA MARIA SILVEIRA

KARINA RABELO LEITE

ELENICE DE SOUZA²

INTRODUÇÃO GERAL

O crescimento da violência e da criminalidade no Brasil nas últimas duas décadas tem desafiado estudiosos, formuladores e gestores de políticas públicas a compreender os fatores determinantes deste cenário, assim como a elaborar e implementar ações que façam face a esta realidade, reduzindo a morbidade, a mortalidade, os altos custos econômicos e os custos intangíveis expressos em medo, sofrimento, desconfiança e quebra da qualidade de vida decorrentes do crime e da violência.

Belo Horizonte (BH), capital do estado de Minas Gerais situado na região sudeste do Brasil, conta com aproximadamente 1.800.000 habitantes, el 2.500.000 na sua região metropolitana. A semelhança de outras grandes capitais brasileiras, a cidade vem enfrentando o crescimento da criminalidade. Este fato vem exigindo da parte da sociedade organizada, do governo municipal e do governo estadual uma série de iniciativas voltadas para a repressão e principalmente para a prevenção do crime. Como pode ser observado no gráfico abaixo o número de crimes violentos registrados em Belo Horizonte saltou de 14.506 em 1998 para 45.500 em 2003.

Elemento comum a várias destas iniciativas é a busca da participação da comunidade na formulação, no planejamento e na avaliação das ações desenvolvidas, conferindo aos cidadãos papel de destaque na implementação das políticas públicas de segurança.

A participação popular na gestão das políticas públicas do Brasil iniciou-se no final da década de 70 com a agonia do regime militar e a emergência de conselhos populares nas regiões mais pobres dos grandes

centros urbanos. Estes conselhos surgiram quase sempre da necessidade da população se organizar para reivindicar do poder público melhores condições de moradia, saúde, educação e transporte. Estas experiências se refletiram na carta constitucional aprovada em 1988 e em vários outros instrumentos legais que prevêem (quando não determinam) a participação popular na gestão das políticas públicas.

Embora estes novos arranjos institucionais estejam consolidados no país no campo das políticas de saúde, assistência social e outros, principalmente no plano local, a participação da comunidade na gestão de programas e projetos governamentais na esfera da segurança pública ainda é incipiente, quando não, uma absoluta novidade.

Neste sentido, deve-se reconhecer que, ainda que promissores, os projetos e programas em curso encontram-se em fase de implantação ou consolidação e ainda não foram adequadamente avaliados, seja do ponto de vista de seu impacto sobre os indicadores de criminalidade, seja pela sua capacidade de reduzir o medo e a insegurança na comunidade.

Para esta segunda fase do Projeto Seguridade Cidadã foram escolhidas para estudo três experiências em curso em Belo Horizonte, a saber, a experiência dos Conselhos de Segurança Pública (CONSEP), o Programa Fica Vivo (Programa Controle de Homicídios) e o Programa Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP). O primeiro e o último têm abrangência em todo o município, enquanto o segundo é implementado em áreas indicadas, segundo as taxas de violência, particularmente a ocorrência de homicídios. De comum, todos prevêem no modelo a participação da comunidade, ainda que no caso do IGESP isto não apareça claramente nos textos que apresentam o Programa.

Nesta investigação buscou-se identificar a forma como ocorre a participação da comunidade nestes programas. Cabe ainda ressaltar que a coleta de informações para construção deste relatório deu-se em um contexto de pesquisa mais amplo sobre os três programas. Foram realizadas entrevistas estruturadas, entrevistas em profundidade, grupos focais e observação documentada de reuniões. As observações ocorreram particularmente no caso do IGESP.

Em seguida são apresentados os programas e os principais achados dos estudos que foram realizados por pesquisadores do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais – CRISP/UFMG.

OS CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA – CONSEPS

De acordo com sua definição formal, os CONSEPs são entidades de direito privado, com vida própria e independente em relação à Polícia Militar ou a qualquer outro órgão público. Constituem modalidade de associação comunitária, de utilidade pública, sem fins lucrativos, constituída no exercício do direito de associação garantido no art. 5o, XVII, da Constituição Federal/88. Em Belo Horizonte, os CONSEPs foram criados através de iniciativas das comunidades, dos batalhões e companhias da Polícia Militar, a maioria deles a partir do ano de 2000 (alguns têm criação mais recente).

Os CONSEPs são responsáveis por diagnosticar problemas das comunidades, o que possibilita ações estratégicas preventivas na área de segurança pública. São realizadas reuniões periódicas entre representantes das comunidades, igrejas, escolas, organizações policiais, etc, com o intuito de discutir tais problemas. São importantes porque fazem parte da perspectiva segundo a qual os problemas de segurança são responsabilidade de todos e não apenas das organizações policiais. Possibilitam também um conhecimento mais aprofundado das questões das comunidades, o que facilita a implementação de atividades preventivas. Finalmente, satisfaz às demandas democráticas de participação dos cidadãos nas questões de seu interesse.

Assim, o CONSEP é um ambiente inovador de exercício da cidadania, onde os moradores residentes no espaço por ele abrangido inteiram-se do trabalho da Polícia Militar e dos órgãos de Defesa Social, tomam consciência da complexidade da intervenção no fenômeno da criminalidade e se mobilizam no sentido do acionamento de outros setores públicos. Permite, por sua natureza, organizar pessoas e segmentos da sociedade civil para agir nas raízes de problemas crônicos que normalmente geram crimes, como o ingresso de adolescentes e jovens no mundo das drogas, o desemprego e a exclusão social.

É local de debate e de promoção da solidariedade entre vizinhos, entre condôminos, entre classes profissionais ou segmentos da comunidade que de algum modo estejam mais expostos à ameaça da criminalidade, como taxistas, motoristas e auxiliares de coletivos, proprietários de estabelecimentos comerciais, comunidade escolar e outros.

É também o meio de se criarem redes de proteção, nas quais indivíduos reúnem-se e discutem alternativas para colaborar, com atitudes e cuidados objetivos no seu dia-a-dia, para minimizar as possibilidades

que potenciais infratores atinjam seus intentos delituosos. Trata-se de obstaculizar, portanto, as oportunidades para a prática de infrações, especialmente as que interferem mais na tranqüilidade pública. São, assim, objetivos formais dos CONSEPS no estado de Minas Gerais:

I – Canalizar as aspirações da comunidade em relação ao policiamento ostensivo fardado, a cargo da PMMG;

II – Incentivar o bom relacionamento da comunidade e lideranças locais com os componentes da Fração Policial-Militar local, com vistas ao seu desempenho profissional mais seguro, facilitando o melhor e mais completo conhecimento da população e do local de atuação;

III – Promover palestras, conferências, fóruns de debates, campanhas educativas e outros empreendimentos culturais que orientem a comunidade na promoção e ajuda em sua auto-defesa, visando despertar em cada cidadão o sentimento subjetivo de segurança e o espírito de cooperação e solidariedade recíprocos, em benefício da ordem pública e do convívio social;

IV – Realizar estudos e viabilizar sugestões no sentido de aumentar a segurança da comunidade, assegurando-se à Fração da Polícia Militar a eficiência desejável;

V – Levantar eventualmente meios materiais e equipamentos destinados à cessão de uso à fração Policial-Militar, para uso exclusivo em serviço policial do município”.

Em Belo Horizonte existem 25 CONSEPs. Uma de suas principais limitações relaciona-se ao forte vínculo que mantêm com as companhias da Polícia Militar. Isso faz com que o sucesso ou o grau de participação da comunidade dependa, nem sempre, mas muitas vezes, das iniciativas dos comandantes de companhias. Outra limitação encontra-se nas dificuldades de mobilização para a participação. Comunidades melhor articuladas apresentam maiores chances de sucesso na implementação e atuação dos conselhos.

A pesquisa aqui apresentada teve como objetivo dimensionar o grau de atuação dos Conselhos e seu tipo de mobilização comunitária, caracterizar seu tipo de atividade e os participantes de suas reuniões. Foram realizadas entrevistas com 249 membros de 21 conselhos em Belo Horizonte. Posteriormente foram realizados grupos focais. Quando da edição deste texto, as transcrições das fitas gravadas nos grupos focais ainda não tinham sido finalizadas, motivo pelo qual os achados destes grupos não são contemplados neste texto.

CARACTERÍSTICAS GERAIS

Caracterização geral dos participantes de CONSEPs:

As tabelas abaixo mostram que, de um modo geral, os membros dos conselhos comunitários de segurança são em sua maioria do sexo masculino (77%), têm mais de 40 anos de idade (70%) e escolaridade igual ou superior ao segundo grau completo (62,4%).

Distribuição dos Membros dos CONSEPs Segundo Gênero	
Sexo	Percentual
Masculino	77,0%
Feminino	23,0%
Total	100,0%

Distribuição dos Membros dos CONSEPs Segundo Faixa Etária	
Faixa Etária	Percentual
Menos de 20 anos	10,4%
De 20 a 29 anos	5,2%
De 30 a 39 anos	14,9%
Mais de 40 anos	69,5%
Total	100,0%

Distribuição dos Membros dos CONSEPs Segundo Escolaridade	
Faixa de Escolaridade	Percentual
Até o segundo grau incompleto	37,6%
Segundo grau completo ou mais	62,4%
Total	100,0%

Quanto ao grau de confiança na Polícia Militar afirmaram confiar muito, 62,7% dos entrevistados com nível de escolaridade superior completo, 62,5% daqueles que têm primeiro grau completo, assim como 60% dos analfabetos. Os maiores níveis de desconfiança foram encontrados entre os detentores de primeiro grau incompleto 55,6%, superior incompleto 54,5%, e segundo grau incompleto com 50%.

A média de anos de estudo da população de BH com mais de 24 anos de idade, segundo Anuário 2000 da Prefeitura de Belo Horizonte

Escolaridade	Confiança na Polícia Militar				Total por escolaridade
		Muito	Pouco	Nada	
	Analfabeto	60,0%	20,0%	20,0%	100,0%
	1ª a 4ª séries	57,1%	42,9%	—	100,0%
	1º grau incompleto	44,4%	55,6%	—	100,0%
	1º grau completo	62,5%	37,5%	—	100,0%
	2º grau incompleto	42,9%	50,0%	7,1%	100,0%
	2º grau completo	51,9%	44,4%	3,7%	100,0%
	Superior incompleto	36,4%	54,5%	9,1%	100,0%
	Superior completo	62,7%	33,3%	3,9%	100,0%
Total (de confiança)	53,7%	42,3%	4,0%	100,0%	

(PBH), é de 7,35 anos de estudo (1º grau), sendo que a população dos CONSEPs apresenta índice de 24,4% com superior completo (mais de 11 anos de estudo) e 32,6% com 2º grau completo (mais de 8 anos de estudo). Há sobre-representação nos CONSEPs dos grupos com 2º grau e nível superior. Em relação ao sexo, 77% (das respostas válidas) dos participantes dos CONSEPs são homens e 23%, mulheres. Na população de BH, segundo o Anuário, as mulheres representam 52,6%, estando, portanto, sub-representadas nos CONSEPs.

Caracterização geral dos participantes de CONSEPs segundo cargo no Conselho

Dos que ocupavam cargo de presidente à época da pesquisa, 33,3% tinham 2º grau completo e 26,7%, superior completo. Para o cargo de diretor, quem o ocupava em sua maioria (33,3%) tinha superior completo. Já para tesoureiro, 33,3% tinham 1º grau incompleto.

Cruzando escolaridade e participação em outros conselhos/associações, somente os extremos, ou seja, analfabetos e superior completo, em sua maioria, não participam de outros conselhos (60% e 55,4%, respectivamente).

Escolaridade Segundo Cargo no CONSEP			
Nível de Escolaridade	Presidente	Diretor	Tesoureiro
Analfabeto			
1ª a 4ª séries	6,7%	22,2%	16,7%
1º grau incompleto	—	22,2%	33,3%
1º grau completo	6,7%	—	—
2º grau incompleto	20,0%	—	16,7%
2º grau completo	33,3%	22,2%	16,7%
Superior incompleto	6,7%	—	—
Superior completo	26,7%	33,3%	16,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Participação em Outras Associações Segundo Escolaridade			
Nível de Escolaridade	Sim	Não	Total
Analfabeto	40,0%	60,0%	100,0%
1ª a 4ª séries	65,2%	34,8%	100,0%
1º grau incompleto	56,0%	44,0%	100,0%
1º grau completo	90,9%	9,1%	100,0%
2º grau incompleto	63,6%	36,4%	100,0%
2º grau completo	58,1%	41,9%	100,0%
Superior incompleto	66,7%	33,3%	100,0%
Superior completo	44,6%	55,4%	100,0%
Total (sim/não)	57,5%	42,5%	100,0%

Caracterização geral do envolvimento dos entrevistados com os CONSEPs

Podemos perceber a partir da análise das tabelas abaixo que a maior parte dos membros dos conselhos comunitários de segurança participa de outros conselhos ou associações (57,9%), assim como declara comparecer em todas as reuniões (58%).

O principal motivo apontado para o não comparecimento nas reuniões é a falta de recursos como tempo e condições para a locomoção (32,6%). Além disso, 7,8% dos entrevistados justificam sua ausência à insatisfação com os resultados obtidos.

Participação em Outros Conselhos ou Associações	
Sim	57,9%
Não	42,1%
Total	100,0%

Assiduidade às Reuniões	
Assiduidade	Percentual
Comparece em todas	58,0%
Comparece apenas em algumas	35,5%
Raramente comparece	6,5%
Total	100,0%

Principal Motivo Para o Não Comparecimento às Reuniões	
Motivo	Percentual
Falta de recursos (tempo, condições para locomoção, etc.)	32,6%
Falta de interesse	2,1%
Insatisfação com o processo de tomada de decisões	1,4%
Insatisfação com os resultados obtidos	7,8%
Outro motivo	56,0%
Total	100,0%

Grande parte dos membros dos Conselhos já participa há mais de dois anos (46,2%) e dedica até três horas semanais a suas atividades (36,5%). É interessante observar que 23% dos entrevistados dedicam a suas atividades mais de cinco e até oito horas por semana.

Podemos perceber que a preocupação com a segurança e o medo da violência são dois agentes motivadores à participação no conselho, sendo apontados por 82,9% e 42,9% dos entrevistados, respectivamente.

Tempo Semanal Dedicado ao Conselho	
Número de Horas	Percentual
Até 1 hora	33,8%
Mais de 1 e até 3 horas	36,5%
Mais de 3 e até 5 horas	6,8%
Mais de 5 e até 8 horas	23,0%
Total	100,0%

Preocupação com a Segurança como Motivadora para Participação no Conselho	
Sim	82,9%
Não	17,1%
Total	100,0%

Medo da Violência como Motivador para Participação no Conselho	
Sim	42,9%
Não	57,1%
Total	100,0%

Tempo em que já Freqüenta o Conselho	
Até 1 ano	30,9%
de 1 a 2 anos	22,9%
2 anos ou mais	46,2%
Total	100,0%

Caracterização dos temas e modos de reunião dos CONSEPs

A maior parte das reuniões dos CONSEPs ocorre dentro da própria companhia de polícia (73%), e a grande maioria é convocada pelo presidente do CONSEP em questão (70,9%), como nos mostram as tabelas abaixo. Em relação às principais preocupações levantadas nas reuniões, vemos que o tema mais abordado é crime e violência em geral, sendo que este é apontado por 32,9% dos membros entrevistados.

Local onde as reuniões ocorrem	
Na companhia	75,0%
São itinerantes nos bairros	25,0%
Total	100,0%

Quem convoca as reuniões	
O comandante da companhia	32,4%
Outros	67,6%
Total	100,0%

Principais preocupações levantadas nas reuniões	
Crimes/ violência em geral	32,9%
Crimes contra o patrimônio	25,7%
Crimes contra a pessoa	0,4%
Desordem física e/ ou social	0,4%
Insuficiência de patrulhamento	2,0%
Crimes/ tráfico de drogas	8,0%
Crimes de desordem física e/ ou social	1,6%
Não respondeu	28,9%
Total	100,0%

Caracterização da relação entre CONSEPs e Polícias

É possível verificar que a maioria das reuniões dos conselhos comunitários de segurança não ocorre sem a presença da Polícia Militar (73,5%). Grande parte dos entrevistados acredita que existe muita rotatividade do

comandante da companhia (63,4%), enquanto a rotatividade dos policiais é considerada pequena (49,4%).

Ocorrem reuniões sem a participação da Polícia Militar	
Sim	26,5%
Não	73,5%
Total	100,0%

Rotatividade do comandante da Companhia	
Há muita rotatividade	63,4%
Há pouca rotatividade	32,6%
Não há rotatividade	4,0%
Total	100,0%

Rotatividade dos policiais	
Há muita rotatividade	45,2%
Há pouca rotatividade	49,4%
Não há rotatividade	5,4%
Total	100,0%

Podemos perceber a partir da tabela seguinte como estavam a relação de confiança e a crença nas polícias antes da implantação dos CONSEPs. Enquanto 53,4% dos membros declararam ter muita confiança na Polícia Militar, 53,4% tinham pouca confiança na Polícia Civil. A crença muito grande na eficiência do trabalho da Polícia Militar mostrou-se em um percentual muito maior (61,5%), quando comparado à crença em relação à Polícia Civil (24,2%).

Após a implantação dos CONSEPs, verificamos que a grande maioria dos membros dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública confia (96,3%) e acredita (96,8%) na eficiência dos trabalhos da Polícia Militar de Minas Gerais. Enquanto que o mesmo não acontece quando se trata da Polícia Civil, pois apenas 50,3% dos entrevistados confiam na Polícia Civil e 51,2% acreditam na eficiência do trabalho destes policiais.

Grau de confiança na Polícia Militar e Polícia Civil da parte dos membros dos CONSEPs				
	Muito	Pouco	Nada	Total
Confiava na Polícia Militar	53,4%	42,7%	3,9%	100,0%
Confiava na Polícia Civil	19,0%	53,4%	27,6%	100,0%
Acreditava na eficiência do trabalho da Polícia Militar	61,5%	36,3%	2,2%	100,0%
Acreditava na eficiência do trabalho da Polícia Civil	24,2%	52,2%	23,6%	100,0%

Confiança na Polícia Militar após a implantação do CONSEP	
Sim	96,3%
Não	3,7%
Total	100,0%

Confiança na Polícia Civil após a implantação do CONSEP	
Sim	50,3%
Não	49,7%
Total	100,0%

Crença na eficiência do trabalho da Polícia Militar após a implantação do CONSEP	
Sim	96,8%
Não	3,8%
Total	100,0%

Crença na eficiência do trabalho da Polícia Civil após a implantação do CONSEP	
Sim	51,2%
Não	48,8%
Total	100,0%

Efetividade dos CONSEPs

No que diz respeito à influência que as reuniões dos CONSEPs exercem sobre o ponto de vista de seus membros, quando se trata do planejamento das ações dos policiais militares, 88,5% dos entrevistados acreditam que as reuniões exercem muita influência. Tratando-se do comportamento dos policiais militares e civis, notamos os seguintes itens, respectivamente: 1,9% e 38,2% dos entrevistados acreditam que as reuniões não influenciam em nada no comportamento dos policiais militares e civis.

Influência exercida pelos CONSEPs no Planejamento das Ações Policiais segundo os entrevistados				
	Muita influência	Pouca influência	Não têm influência	Total
No planejamento das ações dos policiais militares	88,5%	9,8%	1,7%	100,0%
No comportamento dos policiais militares	72,2%	25,9%	1,9%	100,0%
No comportamento dos policiais civis	37,6%	24,2%	38,2%	100,0%

O planejamento estratégico dos CONSEPs, de acordo com a maioria dos participantes, tem sido feito e aplicado (75,8%), como mostra a seguinte tabela:

Planejamento estratégico	
Tem sido feito e aplicado	75,8%
Tem sido feito, mas não aplicado	16,1%
Não tem sido feito e nem aplicado	8,1%
Total	100,0%

Outro dado que podemos verificar é que a maioria dos entrevistados acredita que após a implantação dos CONSEPs houve uma melhora em alguns aspectos como a segurança da região (87,1%), a atuação da polícia (86,3%), e o relacionamento entre a comunidade e a Polícia Militar, como mostra a tabela abaixo:

Impacto da implantação dos CONSEPs na segurança pública segundo os entrevistados				
	Melhorou	Piorou	Permaneceu a mesma	Total
A segurança na sua região	87,1%	2,2%	10,7%	100,0%
A atuação da polícia	86,3%	1,9%	11,9%	100,0%
O relacionamento da comunidade com a Polícia Militar	91,8%	1,2%	7,1%	100,0%

Podemos inferir a partir da análise da tabela seguinte que 48,1% dos membros dos conselhos concordam parcialmente com a efetividade da representação da comunidade local dentro dos CONSEPs.

Opinião dos entrevistados quanto à frase “A comunidade da região do CONSEP está sendo representada no Conselho”	
Concorda Totalmente	39,3%
Concorda parcialmente	48,1%
Discorda parcialmente	8,2%
Discorda totalmente	4,4%
Total	100,0%

MEDO DA VIOLÊNCIA E CONFIANÇA NAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

Antes da implementação dos Conselhos

A maioria dos membros de conselhos confiava pouco ou nada na Polícia Militar (50,7%) e na Polícia Civil (80,9%). Em relação à crença na eficiência das polícias, quem tinha medo da violência acreditava na eficiência da Polícia Militar (59,7%), mas não acreditava na da Polícia Civil (71,4% pouco ou nada).

Medo da Violência como Motivador para Participação nos Conselhos	Confiança na Polícia Militar antes dos CONSEPs			
	Muito	Pouco	Nada	Total
	49,3%	46,6%	4,1%	100,0%
	Confiança na Polícia Civil antes dos CONSEPs			
	Muito	Pouco	Nada	Total
	19,1%	55,9%	25,0%	100,0%

Medo da Violência como Motivador para Participação nos Conselhos	Crença na eficiência da Polícia Militar antes dos CONSEPs			
	Muito	Pouco	Nada	Total
	59,7%	36,1%	4,2%	100,0%
	Crença na eficiência da Polícia Civil antes dos CONSEPs			
	Muito	Pouco	Nada	Total
	28,4%	43,3%	28,4%	100,0%

Após a implementação dos Conselhos

Após a implementação dos CONSEPs, a confiança na Polícia Militar e na eficiência do seu trabalho foi maior (97,4% na confiança e 97,3% na eficiência) entre os que tinham medo da violência (95,4% e 96,2%, respectivamente) do que entre os que não foram por medo. Já para a Polícia Civil, a maioria que disse ter medo diz não confiar nem acreditar na eficiência do trabalho dessa polícia (51,2% na confiança e 50,7% na eficiência).

Medo da Violência como Motivador para Participação nos Conselhos	Confiança na Polícia Militar após o CONSEP			
		Sim	Não	Total
	Sim	97,4%	2,6%	100,0%
	Não	95,4%	4,6%	100,0%
	Total (confiança)	96,2%	3,8%	100,0%

Medo da Violência como Motivador para Participação nos Conselhos	Crença na eficiência da Polícia Militar após o CONSEP			
		Sim	Não	Total
	Sim	97,3%	2,7%	100,0%
	Não	96,2%	3,8%	100,0%
	Total (crença na eficiência)	96,7%	3,3%	100,0%

Medo da Violência como Motivador para Participação nos Conselhos	Confiança na Polícia Civil após o CONSEP			
		Sim	Não	Total
	Sim	47,9%	52,1%	100,0%
	Não	50,5%	49,5%	100,0%
	Total (confiança)	49,4%	50,6%	100,0%

Medo da Violência como Motivador para Participação nos Conselhos	Crença na eficiência da Polícia Civil após o CONSEP			
		Sim	Não	Total
	Sim	49,3%	50,7%	100,0%
	Não	51,6%	48,4%	100,0%
	Total (crença na eficiência)	50,6%	49,4%	100,0%

Frequência às Reuniões dos Conselhos e Confiança nas Organizações Policiais

Quem raramente comparece às reuniões demonstra que confia mais na Polícia Militar e na Polícia Civil do que quem diz que comparece a todas ou a algumas.

Confiança na Polícia Militar antes dos CONSEPs					
Frequência às reuniões dos Conselhos		Muito	Pouco	Nada	Total
	Comparece a todas as reuniões	56,1%	37,8%	6,1%	100,0%
	Comparece a algumas reuniões	52,6%	45,6%	1,8%	100,0%
	Raramente comparece às reuniões	83,3%	16,7%	—	100,0%
	Total (confiança)	55,9%	39,8%	4,3%	100,0%

Confiança na Polícia Civil antes dos CONSEPs					
Freqüência às reuniões dos Conselhos		Muito	Pouco	Nada	Total
	Comparece a todas as reuniões	19,1%	48,3%	32,6%	100,0%
	Comparece a algumas reuniões	18,5%	63,0%	18,5%	100,0%
	Raramente comparece às reuniões	40,0%	40,0%	20,0%	100,0%
	Total (confiança)	19,6%	53,4%	27,0%	100,0%

Possíveis Efeitos da Rotatividade Policial

Rotatividade Policial	Nível de Segurança na Comunidade x Rotatividade Policial				
		Melhorou	Piorou	Permaneceu a mesma	Total (rotatividade)
	Muita	40,6%		15,8%	37,1%
	Pouca	37,4%	75,0%	52,6%	39,9%
	Não existe	4,5%	—	5,3%	4,5%
	Não respondeu	17,4%	25,0%	26,3%	18,5%
Total (nível de segurança)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Comparando a atuação da polícia após os CONSEPs, a maioria dos entrevistados que afirmou que houve melhora diz que há pouca ou nenhuma rotatividade dos policiais junto à comunidade. O mesmo ocorre no que diz respeito ao relacionamento da comunidade com a Polícia Militar: quem disse que melhorou, em sua maioria, diz ter pouca ou nenhuma rotatividade dos policiais junto à comunidade. Isso significa que talvez não seja essa a estratégia adotada.

Rotatividade Policial	Atuação Policial x Rotatividade Policial				
		Melhorou	Piorou	Permaneceu a mesma	Total (rotatividade)
	Muita	41,3%	66,7%	21,1%	39,4%
	Pouca	37,7%	33,3%	47,4%	38,8%
	Não existe	6,5%	—	—	5,6%
	Não respondeu	14,5%	—	31,6%	16,3%
Total (atuação policial)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Rotatividade Policial	Relacionamento da Comunidade com a Polícia Militar x Rotatividade Policial				
		Melhorou	Piorou	Permaneceu a mesma	Total (rotatividade)
	Muita	42,9%		25,0%	41,2%
	Pouca	39,7%	100,0%	33,3%	40,0%
	Não existe	5,1%	—	—	4,7%
	Não respondeu	12,2%	—	41,7%	14,1%
Total (Relacionamento)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

De qualquer forma, a grande maioria concorda que melhorou a segurança na região, a atuação da polícia e o relacionamento da comunidade com a Polícia Militar, independentemente do nível de rotatividade dos policiais.

Rotatividade do Comandante de Companhia Polícia Militar	Segurança na Comunidade x Rotatividade do Comandante de Companhia Militar				
		Melhorou	Piorou	Permaneceu a mesma	Total
	Muita	88,7%	2,1%	9,3%	100,0%
	Pouca	88,5%	—	11,5%	100,0%
	Não existe	83,3%	16,7%	—	100,0%

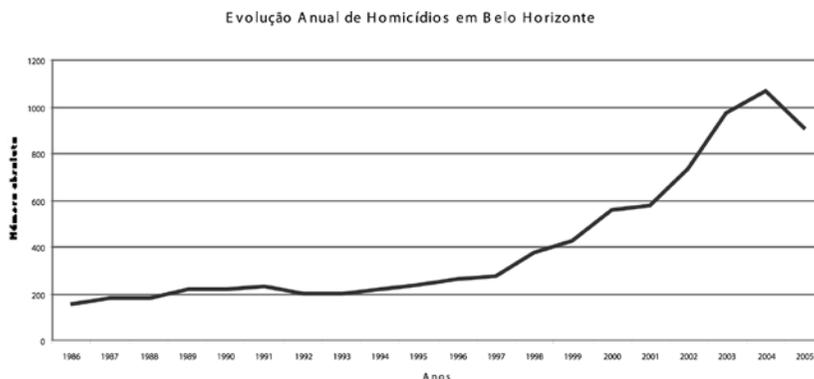
Rotatividade do Comandante de Companhia Polícia Militar	Atuação da Polícia x Rotatividade Policial				
		Melhorou	Piorou	Permaneceu a mesma	Total
	Muita	87,1%	2,2%	10,8%	100,0%
	Pouca	87,0%	2,2%	10,9%	100,0%
	Não existe	100,0%	—	—	100,0%

Rotatividade do Comandante de Companhia Polícia Militar	Relacionamento entre Polícia Militar e Comunidade x Rotatividade Policial				
		Melhorou	Piorou	Permaneceu a mesma	Total
	Muita	92,9%	—	7,1%	100,0%
	Pouca	97,9%	2,1%	—	100,0%
	Não existe	66,7%	—	33,3%	100,0%

O PROGRAMA FICA VIVO

Um diagnóstico da criminalidade violenta na cidade de Belo Horizonte elaborado em 2002 pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais CRISP/UFMG, apontou que os homicídios apresentaram um crescimento de mais de 100% entre os anos de 1997 e 2001, como podemos ver no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução anual dos homicídios consumados em Belo Horizonte, Período, de 1986 a 2005



Fonte: CRISP / PMMG

Este gráfico apresenta a evolução anual dos homicídios em Belo Horizonte, no período de 1986 a 2005. Nos 10 anos iniciais da série, de 1986 a 1995, a incidência de homicídios na cidade revela-se praticamente constante, com valores absolutos variando em torno de 200 mortes por ano. A partir de 1996, o número anual de homicídios assume uma tendência de crescimento gradativo atingindo a cifra de mais de 1000 mortes em 2004. O último ano da série em estudo é o ano de 2005, período em que se pode verificar que o número de mortes retrocede e retoma valores inferiores àqueles verificados nos anos de 2003 e 2004.

Estudos anteriores (Beato F., 2003; Beato F., 2005) mostram que o crescimento dos homicídios na cidade de Belo Horizonte não ocorreu de maneira homogênea pela cidade. Esta característica aponta para um efeito de “implosão” espacial das mortes violentas a semelhança do que já foi verificado em outras cidades do Brasil e do mundo.

Um dos estudos realizados pelo CRISP em 2002 utilizando técnicas de estatística espacial já havia identificado a grande concentração espacial dos homicídios. A análise de *hot spots* apontou a existência de seis focos de homicídio na cidade de Belo Horizonte. A análise mostrou claramente que a incidência dos *clusters* deu-se em apenas seis dos 81 conglomerados urbanos que contêm favelas existentes na cidade. Ou seja, a percepção do senso comum segundo a qual as favelas constituem-se, *per se*, em condição para existência de criminalidade violenta não era verdadeira. Existem muitos conglomerados urbanos que necessariamente não são regiões com maior incidência de criminalidade do que quaisquer outros bairros.

A partir destes dados, foi desenhada uma pesquisa de vitimização, na qual buscava-se amostrar especialmente estes seis estratos, a fim de compreender as condições que favorecem a ocorrência de violência nesses locais. Uma bateria de perguntas foi aplicada em um número superamostrado de entrevistados nas áreas violentas da cidade identificadas pelos *hotspots* de homicídios, de forma a possibilitar a compreensão de questões tais como: atores envolvidos; como e quando ocorrem os homicídios; e as respostas institucionais dadas ao fenômeno. Desta forma, buscou-se identificar elementos ecológicos a respeito dos padrões temporais e espaciais dos delitos, bem como das condições físicas, sociais e ambientais.

Características locais dos focos de homicídios. Aspectos socio-econômicos e de infra-estrutura urbana

Foram efetuadas análises acerca das características sócio-econômicas que poderiam explicar a existência de *hot spots* nestes locais que concentram altas taxas de homicídio. Ficou claro que as favelas que concentram *clusters* de homicídio têm indicadores de bem estar social e de qualidade de vida inferiores. Assim, o acabamento das residências nessas regiões é quase oito vezes inferior ao das outras regiões da cidade. O número médio de anos de estudo é três anos inferior do restante da população da cidade. As populações são mais jovens, tendo uma idade média de 25 anos de idade, em contraste com os 29 anos que se constituem na média da cidade. A taxa de ocupação no mercado formal é mais baixa do que em outras regiões da cidade. As crianças morrem em maior proporção e há maior número de analfabetos. O índice de infra-estrutura urbana é mais deficiente nestes lugares (cerca de cinco vezes) e o índice de proteção social é de cerca de um terço das outras regiões da cidade.

Trata-se, portanto, de locais muito pobres que parecem estar se tornando mais pobres ainda devido à violência local, que provoca fuga de investimentos e prestadores de serviços. Professores de escolas e funcionários da área da saúde não querem trabalhar ali, e equipamentos públicos vêm-se obrigados a serem retirados ou a operarem precariamente. Serviços tais como coleta de lixo, água ou ambulância encontram muitas dificuldades para entrar nestes locais devido à interferência do tráfico local que muitas vezes inibe a ação destes agentes públicos.

A conformação urbanística destes locais evidencia a ausência de qualquer racionalidade na distribuição de espaços. Trata-se de espaços labirínticos, compostos por uma malha de beco e vielas espalhados aleatoriamente em montanhas e locais de difícil acesso, o que torna a provisão de qualquer serviço público um problema, incluindo-se aqui as atividades de polícia.

A implosão da violência

As análises espaciais revelaram ainda o caráter intra-comunitário dos homicídios que estavam ocorrendo na cidade. Quando examinada a distância entre a residência do ofensor, a da vítima e o local do homicídio verificou-se que os eventos ocorriam em um raio menor que 400 metros. Isto significava que a distância percorrida pelos ofensores para encontrar suas vítimas era bastante pequena. Na verdade, os homicídios ocorrem

entre pessoas conhecidas, que nasceram e cresceram a pouca distância, cuja vítima é uma, mas poderia ter sido outra conforme as circunstâncias. Neste sentido, é equivocado referir-se ao fenômeno da *explosão* da criminalidade em grandes centros urbanos. Mais correto seria falar de uma *implosão*, pois ela ocorre no interior de comunidades específicas onde vítimas e agressores são originários e coabitam o mesmo espaço.

Levantamento de dados qualitativos efetuados pelo Núcleo para Jovens da Secretaria de Cultura da Prefeitura de Belo Horizonte ouviu as queixas dos jovens atendidos pelo programa e dos técnicos em cada um destes locais. Comuns a todas as favelas violentas são reclamações relacionadas à morte de parentes, invasões pelo tráfico local, e o envolvimento de jovens com as gangues e o tráfico. No caso do Morro das Pedras, o porte ostensivo das armas de fogo pelo tráfico local foi destacado. Nestes aglomerados, as reminiscências de morte violenta são muito comuns entre os moradores. Segundo dados da pesquisa de vitimização realizada pelo CRISP em 2002, quase um terço da população nestes locais teve parente, amigo ou vizinho vítima de homicídios. Isto torna a morte violenta de pessoas próximas um elemento comum aos moradores destas comunidades, contribuindo para uma banalização da violência e da morte.

Tendo em vista este cenário foi então proposta a implementação de um programa abrangente e comunitário inspirado em experiências bem sucedidas empreendidas em outros países (Kennedy et al, 2001; Braga & Winship, 2005; Sherman, 1997). Abrangente no sentido de buscar concomitantemente redução dos fatores de risco e fortalecimento dos fatores de proteção que operam no nível da escola, da família, do grupo, de pares, na comunidade etc. (Mesquita, 2004; O'Block et al, 1991; Catalano et al, 1999). Comunitário por valorizar e estimular a participação da comunidade na elaboração da proposta de intervenção, na operacionalização e gestão do modelo e na sua avaliação. Programas desta natureza têm se tornado comum em países como Inglaterra, Estados Unidos, Austrália por vários motivos, dentre os quais, segundo Rosenbaum (2002), podemos destacar os seguintes:

1. Dadas as múltiplas causas do crime, argumenta-se a necessidade da adoção de abordagens que o enfrentem a partir de ângulos distintos e com múltiplas estratégias. As parcerias são superiores neste sentido ao facilitarem o aporte de habilidades e recursos distintos, mas

complementares com grande chance de produzir respostas focalizadas e coordenadas a problemas de segurança pública.

2. Crescimento da percepção de que o sistema de justiça criminal isoladamente não pode resolver problemas complexos como crime, tráfico e consumo de drogas, e desordem, o que demanda recursos externos ao sistema, assim como novas formas de pensar e agir.
3. Percepção da pouca efetividade dos métodos policiais reativos, o que estimula a busca de uma polícia orientada por problemas e de modelos preventivos (Bayley, 2002).
4. Aumento da importância das comunidades nos processos de gestão locais.
5. Percepção de desigualdades e injustiças na oferta de serviços policiais, o que produz reivindicações por uma maior parceria polícia-comunidade. No caso brasileiro, chamam atenção reiteradas denúncias de abordagem discriminatória e violenta contra pobres e jovens negros da periferia (Paes Machado & Noronha, 2002).

O Modelo Fica Vivo. O que ele é?

Trata-se de um programa, ou seja, um conjunto de projetos que perseguem o objetivo de reduzir os homicídios. A coordenação do Programa estabelece as prioridades em termos de área de intervenção e de ações a serem implementadas, aloca recursos, define os âmbitos institucionais de atuação e articula as parcerias (Cohen & Franco, 2002). O Programa em Minas Gerais é atualmente coordenado pela Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais.

A história do Programa

O Programa Fica Vivo surgiu a partir da iniciativa do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública –CRISP/UFMG. Partindo da análise dos dados sobre a distribuição dos homicídios em Belo Horizonte e sua tendência a crescimento no final da década de 90, foi proposta a constituição de um grupo de trabalho composto pelas Polícias Civil e Militar, Ministério Público, Juízes, pesquisadores da Universidade, técnicos da Coordenadoria de Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte e empresários do setor privado. Este grupo iniciou em março de 2002, um ciclo de reuniões orientadas segundo a metodologia conhecida como “solução de problemas”, que tem como elementos chave a identificação

do problema, a análise do mesmo, a implementação de soluções e a avaliação das mesmas. Esta metodologia vem sendo utilizada com sucesso em outros cenários particularmente na América do Norte, onde vem sendo aplicada de forma sistemática no processo de gestão de problemas locais de violência.

Este ciclo de encontros resultou em um diagnóstico do problema dos homicídios no município, no qual podem ser destacados, além dos já citados, os seguintes componentes:

1. Crescimento da participação de jovens nestes eventos seja como vítimas ou como agressores;
2. Concentração dos homicídios em seis dos 81 aglomerados urbanos (favelas) da cidade;
3. Homicídios resultantes em grande parte da disputa pelo controle do mercado local de drogas ilegais, de punições por dívidas não saldadas com traficantes; e de quebras de códigos de lealdade. Chamam atenção também os homicídios que se colocam como forma de resolução de conflitos em torno de disputas por identidades, divergências triviais do cotidiano, como disputas por namorados, vingança por ofensas, etc. Estes, ocorrendo principalmente entre jovens com fácil acesso a armas de fogo.

De posse deste diagnóstico surgiu a idéia de implementar um programa de natureza preventiva que articulasse ações policiais e na esfera da justiça criminal com ações de suporte social e mobilização comunitária. A implementação das várias ações envolvidas previa a atuação de múltiplas instituições públicas e da sociedade civil de forma cooperada através de uma gestão colegiada. O programa recebeu então o nome de Programa Controle de Homicídios. Para testar a metodologia de intervenção proposta foi sugerida a implementação de um piloto no Aglomerado Morro das Pedras. Este aglomerado situa-se na região oeste de Belo Horizonte. Ali moram aproximadamente 22.000 pessoas numa área acidentada que outrora abrigou uma pedreira e um aterro de lixo urbano, hoje está cercada por bairros verticalizados de classe média. A escolha da área ocorreu em função de sua visibilidade na ocasião como uma das mais violentas da cidade e pelo fato de a mesma contar com uma rede de aparelhos públicos locais e de uma série de iniciativas da sociedade civil, que em muito facilitariam a implementação do modelo proposto.

Desta forma, ao grupo original de discussão foram agregados gestores dos aparelhos públicos locais, líderes comunitários, e outros membros da comunidade. Em agosto de 2002, o Programa começou oficialmente na região com uma série de ações voltadas para a comunicação e informação, ações de natureza policial para prisão de homicidas contumazes, ações de inteligência policial e instituição do Grupo de Policiamento Especial em Área de Risco (GEPAR). Foi ainda constituído um Fórum da Comunidade que opera como instância local de consulta e acompanhamento das ações do Programa. Além disto, organizou-se a oferta regular de uma série de oficinas que tem como público alvo, moradores de 14 a 24 anos, e que hoje contempla 1000 jovens da comunidade. Foram ainda criados grupos de trabalho voltados à solução de problemas locais no campo da saúde, educação e inserção produtiva. A rejeição da comunidade ao nome Programa Controle de Homicídios, que a seu ver, reforçava os estereótipos e estigmas desta população, levou à mudança do nome do programa para Programa Fica Vivo. Os excelentes resultados do Programa, no curto prazo, (redução em 47% dos homicídios em 12 meses e adesão da comunidade ao mesmo) levaram à institucionalização do Fica Vivo pelo governo do estado de Minas Gerais como um de seus programas estruturantes. Hoje o Fica Vivo está presente em 6 comunidades de Belo Horizonte e 4 da região metropolitana. Prevê-se ainda sua expansão para municípios do interior do estado de Minas Gerais (Cruz, 2004; CRISP, 2003).

Estratégias do Programa

O Programa Fica Vivo reúne uma série de projetos que se orienta segundo as seguintes estratégias (entendidas enquanto técnicas para alcançar determinados objetivos):

1. Comunicação e mobilização social: Implica na utilização de ferramentas de comunicação social como vinhetas e programas de televisão, rádios, jornais, *banners*, grafites, *folders*, palestras em escolas, organização de debates e eventos que coloquem a violência, os homicídios em particular, em pauta, chamando atenção para o Programa. As idéias centrais que orientam estas comunicações são:
 - a. os homicídios constituem forma inaceitável e evitável de resolução

- de conflitos; b. os homicídios estão matando jovens da comunidade e destruindo famílias; c. a prevenção dos homicídios exige mobilização e participação de todos; d. o tráfico de drogas constitui uma falsa promessa de ascensão social e acesso a bens, pois leva os envolvidos à prisão ou à morte precoce.
2. Intervenções de Justiça Criminal: Estão a cargo das instituições de justiça criminal (polícias civil e militar, Ministério Público, Justiça) e são voltadas para a implementação de ações de policiamento comunitário nas áreas onde atua o programa, ações de inteligência policial, ações que buscam otimizar a aplicação da lei através de rápida expedição de mandados de busca, apreensão e prisão de infratores.
 3. Suporte Social: É de responsabilidade de agências públicas estaduais e municipais, organizações não governamentais e privadas que implementam ações de educação, saúde, esporte, lazer, inserção produtiva, cultura e comunicação social nas áreas onde o Programa é implementado. A idéia é que as ações destas várias agências se organizem de forma a contribuir para redução dos homicídios nas áreas do Programa, assistindo vítimas da violência e implementando de forma sistemática ações de natureza preventiva.
 4. Constituição de uma rede de proteção: Implica em buscar a articulação e otimização da utilização de recursos públicos e privados voltados para atividades de assistência e apoio a usuários de drogas, vítimas da violência doméstica, testemunhas de crimes, membros e ex-membros de gangues sob ameaça de morte, pessoas em situação de miséria extrema, etc. A idéia da rede é que indivíduos que estejam nas situações de risco citadas possam demandar espontaneamente ajuda nos núcleos locais do Programa ou a ele serem encaminhados por membros da comunidade ou técnicos de agências públicas e ONGs. Os profissionais do núcleo identificam os parceiros do Programa habilitados para a solução do problema e a ele encaminham a demanda de forma desburocratizada. A idéia da rede é acolher de forma humanizada membros da comunidade em situação de risco social, oferecendo aos mesmos, resposta ágil através do acesso a recursos disponibilizados pela comunidade e pelo estado. A constituição da rede implica na identificação dos potenciais parceiros, suas formas de operação e no estabelecimento de canais de comunicação com os mesmos.

Objetivos do Programa

1. Desenvolver uma estratégia compreensiva (que busca eliminar/controlar/neutralizar diferentes fatores de risco) para prevenir prioritariamente homicídios.
2. Articular e otimizar esforços e recursos públicos e privados em atividades de natureza preventiva em pontos focais para ocorrência de homicídios, buscando a maximização dos impactos.
3. Mobilizar a comunidade para participação nos processos de diagnóstico de sua situação, no planejamento e avaliação das ações de prevenção implementadas e no processo de decisão quanto às medidas a serem tomadas.
4. Afirmar o poder da comunidade apoiando-a no processo de busca de auto-estima, confiança mútua e organização para estabelecer interlocução com agentes públicos e privados, buscando recursos para redução da violência local e melhoria da qualidade de vida.

Princípios Fundamentais do Programa

1. Colaboração e articulação transversal (intra-setorial), intersetorial e inter-institucional – Diálogo, cooperação e parceria entre agências públicas de diferentes esferas de governo (municipais, estaduais e federais), das áreas de segurança pública, educação e seguridade social (saúde, trabalho, previdência e assistência social), assim como entre órgãos diferentes da mesma esfera de governo (polícias militar e civil, por exemplo), instituições privadas e organizações comunitárias. Esta colaboração reduz custos, otimiza a utilização dos recursos disponíveis, induz a criação de canais permanentes de comunicação, alavanca a credibilidade e legitimidade do Programa, amplia e facilita o processo de captação de recursos para implementação das ações.
2. Mobilização Comunitária – Visa estimular o protagonismo da comunidade para a vocalização de suas preferências e necessidades, participação nos processos decisórios que dizem respeito a seus interesses, fiscalização da aplicação de orçamentos destinados ao atendimento de suas necessidades, e participação no monitoramento e avaliação de projetos e programas que são implementados na sua área. Isto coloca a comunidade como partícipe e co-responsável pelos processos de mudança.

3. Coordenação – Do ponto de vista da coordenação o programa deve idealmente possuir uma coordenação local composta de técnicos que assumem as funções de identificar parcerias locais, interagir com os parceiros, criar e desenvolver projetos, formar e acompanhar os líderes dos projetos, monitorar os projetos, interagir com agências públicas locais e constituir uma referência para a clientela do Programa. Devem prover liderança, direção, gerenciamento e *advocacy* ao Programa, nos locais onde o mesmo é implementado. Ainda no plano local deve ser constituído um Fórum da Comunidade. Seu papel é o de identificar os problemas; propor soluções; acompanhar a implementação dos projetos do Programa avaliando-os quanto aos impactos, a pertinência e adesão da comunidade; divulgar o Programa e participar de sua implementação. No nível central (Secretaria de Defesa Social) existem dois grupos de coordenação. O primeiro se responsabiliza pelas ações de intervenção estratégica. Deste grupo participam as polícias militar e civil, o Ministério Público, representante da Justiça da Secretaria Estadual de Defesa Social. Este grupo de coordenação tem a função de avaliar as atividades de intervenção estratégica, discutir as medidas desta esfera a serem implementadas e trocar informações. O segundo grupo de coordenação no nível central do Programa é chamado de grupo de Mobilização Social e articula as ações de comunicação e mobilização comunitária, suporte social e da rede de proteção. Dele fazem parte representantes do município, da iniciativa privada, da comunidade, e das agências públicas que implementam ações no campo da saúde, educação e assistência social. Existe ainda a Coordenação Geral do Programa que reúne representações das demais coordenações e se reúne mensalmente para avaliar o Programa, definir alterações nos rumos, etc.
4. Monitoramento e Avaliação – O monitoramento permanente do andamento das ações e seus impactos sobre a redução de homicídios, nível de adesão dos parceiros, aceitação da comunidade e custos, é fundamental para garantir a continuidade do Programa ajustando-o sempre que necessário. Neste sentido é realizado um monitoramento por parte dos próprios agentes de implementação do Programa através da elaboração de relatórios gerenciais e por parte de avaliadores externos.

Descrição dos impactos do Programa através das entrevistas com gestores locais e grupos focais com diferentes membros da comunidade com ênfase no incremento à participação e redução da insegurança e do medo

A participação da comunidade no Programa ocorreu desde o início das primeiras discussões junto à Regional Oeste da Prefeitura de Belo Horizonte para sua implementação no Aglomerado Morro das Pedras. A mobilização das lideranças comunitárias foi possível através de uma lista de presidentes de associações comunitárias então organizada pela Secretaria de Assistência Social da Regional Oeste. A partir desta lista, os líderes comunitários passaram a ser contatados e comunicados da ocorrência das reuniões para discussão do diagnóstico sócio-demográfico de criminalidade da região, e de possíveis estratégias para reversão do quadro de violência local, etapas preliminares do processo de implementação do Programa. Muitos também realizaram o Curso sobre Resolução de Problemas oferecido pelo CRISP/UFMG.

Já neste momento algumas dificuldades dos gestores públicos nas relações com as lideranças comunitárias ficaram evidentes. A primeira diz respeito a uma grande desconfiança por parte das lideranças quanto ao alcance, a natureza e a sustentabilidade das medidas que estavam sendo desenhadas para enfrentar o problema da violência no aglomerado Morro das Pedras. O alcance dizia respeito à capacidade do Programa de enfrentar o que avaliavam ser as principais causas da violência local. No entender destas lideranças, ela está fortemente enraizada na pobreza, na desagregação das famílias e na falta de alternativas de lazer e trabalho para os jovens. No que diz respeito à natureza das medidas, o receio era de que as ações se reduzissem a medidas de natureza policial e repressiva já que esta dimensão do Programa estava sendo bastante enfatizada naquele momento. Quanto à sustentabilidade, o grande temor era que o Programa não durasse tempo suficiente para apresentar resultados e que a energia, o tempo e a esperança que estavam sendo depositados pela comunidade fossem em vão. Segundo os líderes comunitários, vários projetos foram iniciados na comunidade por agentes externos, públicos e de ONGs, e não foram finalizados ou foram mal sucedidos. A fala das lideranças neste sentido refletia imensa desconfiança, pois a expectativa dos agentes externos era de que as lideranças mobilizassem com sua credibilidade e legitimidade a população avaliando os programas, garantindo

apoio e participação da comunidade em iniciativas que quase sempre davam em nada, e que na maioria das vezes eram abandonadas por seus proponentes, gerando sentimento de frustração. A comunidade sentia-se usada e enganada, pois se disponibilizava, por pessoas que sempre prometiam mudanças e depois desapareciam.

Outra questão muito difícil desde o início do Programa foi o medo das lideranças comunitárias. Várias pessoas da comunidade foram duramente punidas pelos membros de gangues e traficantes locais diante de suspeitas que estivessem atuando como alcagüetes ou informantes da polícia. Desta forma, participar de reuniões onde se discutia o problema da criminalidade local de forma tão aberta, por vezes citando nomes, em reuniões das quais participavam membros das forças policiais constituía atividade de segurança duvidosa. Por este motivo, as primeiras reuniões foram realizadas a uma certa distância da comunidade e em campo neutro, no caso na Regional Oeste da Prefeitura de Belo Horizonte. Além do local havia preocupação com o horário de ocorrência das reuniões, que ocorriam sempre no início da noite e não podiam terminar muito tarde já que o trânsito pela comunidade á noite era perigoso. Nas primeiras reuniões surgiu desconforto entre alguns moradores do Morro presentes. A percepção de que alguns presentes teriam ligações familiares ou de amizade com membros de gangues locais acentuou a desconfiança, embora isto não fosse discutido em público e apenas a boca pequena.

Outro elemento fortemente presente na fala da comunidade na primeira fase do Programa diz respeito ao temor de que o mesmo fortalecesse dentro da cidade a imagem de comunidade violenta estigmatizando e segregando ainda mais seus moradores, que veriam acentuadas suas dificuldades, principalmente no mercado de trabalho, quando do relato do local de moradia. Para contornar este problema foi apontada pela comunidade a necessidade de mudança do nome do Programa então denominado Programa Controle de Homicídios, que posteriormente passou a chamar-se Fica Vivo. O processo de escolha do novo nome ocorreu através de uma votação no grupo de trabalho então montado e do qual participavam membros da comunidade. Várias propostas foram apresentadas e o nome Fica Vivo foi o escolhido.

Outro fator que ficou evidente á medida em que o Programa era implementado foi a aproximação de pessoas que representavam interesses

mais imediatos de grupos operando dentro da comunidade. Neste momento, o Programa foi visto como um canal de acesso a recursos públicos. Quando ficou evidente que este acesso não ocorreria facilmente através do Programa, muitos destes membros da comunidade se afastaram. Este foi o caso, por exemplo, de representantes de algumas creches que reivindicavam reconhecimento e suporte financeiro da prefeitura de Belo Horizonte, e de uma entidade ligada à igreja que prestava serviços a jovens.

Com o passar do tempo foi ocorrendo maior definição das representações da comunidade nos fóruns locais do Programa, com um núcleo duro de indivíduos presentes em quase todas as reuniões, acrescidos de membros da comunidade sem liderança expressiva ou ocupação de cargos em entidades da comunidade, e de um grupo mais flutuante de moradores que apóiam o Programa, participam de suas atividades, mas não comparecem a todas as reuniões nem têm ascendência expressiva sobre os outros moradores. A opinião dos participantes do Programa quanto aos seus resultados foi apreendida através da realização de 4 grupos focais entre membros da comunidade e 10 entrevistas em profundidade. Os membros da comunidade que participaram dos grupos focais foram divididos em grupo de jovens que participavam de oficinas do Programa, grupo de moradores escolhidos ao acaso, grupo de oficineiros e grupo de lideranças comunitárias. No grupo focal realizado com oficineiros e lideranças, percebeu-se uma grande sobreposição entre as duas categorias, já que havia ocorrido um processo de “profissionalização” de lideranças comunitárias que foram contempladas com oficinas no interior do Programa, recebendo remuneração do programa para tal. Portanto, quando da composição do grupo de oficineiros, estiveram presentes algumas lideranças comunitárias que hoje são “funcionárias” do Programa.

No grupo focal realizado com membros da comunidade escolhidos ao acaso e sem vinculações mais estreitas com a gestão do Programa (não são lideranças comunitárias, não participam dos fóruns comunitários, não são oficineiros) e composto majoritariamente de mulheres, chama atenção a idéia do Fica Vivo como uma conjunto de atividades recreativas voltadas para jovens. Durante o grupo focal os presentes foram extremamente cuidadosos, elogiaram o Programa, mas também demonstraram não conhecer bem seus fundamentos ou seus objetivos. Deram bastante destaque às atividades com jovens e ao fato do programa retirá-los das ruas. Por outro lado, se esquivaram de comentar as ações de natureza repressiva que envolvem

a polícia e não teceram comentários sobre a gestão do Programa, dizendo inclusive que ignoravam como esta ocorria:

“Eu só vejo assim, as coisas boas, ninguém reclama nada. Eu só vejo assim, elogiando aquele programa, aquelas coisas que eles faz. Eles passa filme para a criançada, para o pessoal lá. A gente só vê assim elogio do Fica Vivo. Nunca vi falar nada de ma do Fica Vivo, desde quando começou lá (Sociedade Cruz de Malta), eu mexo lá dentro e nunca vi ninguém reclamar. Gosto demais. Acho que é uma boa coisa o Fica Vivo, aquelas coisa pra gente distrair. Até eu que sou velha, distraio. Adoro. A meninada chega e gosta demais. É uma coisa muito importante, muito boa. Muitos meninos que ficava lá para o meio da rua, fica tudo ali junto, aquele grupo de criança. É uma coisa muito importante para todos os papais e mães, para todos nós”.

“Eu já ouvi falar. Tenho um neto que participa do Programa. Ele participa sempre da oficina de futebol, com a turma lá, joga bola, faz muitos eventos. Isso tá sendo uma coisa boa ali na nossa comunidade. É uma coisa que a gente devia ter começado há mais tempo, porque se isso tivesse acontecido há mais tempo, muita coisa a gente já podia ter evitado. Já tinha tirado muita criança da rua. A gente vê tanto menino novinho mexendo com droga, cheirando cola. Talvez se isso tivesse começado há mais tempo, talvez eles teria entrado nesse projeto e não tava na rua, fazendo tanta coisa errada. Por aí você vê, tem muito menino novinho que fica lá embaixo, perto da faculdade, quebrando vidro de carro, roubando toca-fita. Se eles participassem de um evento desse, eles tavam livres de muitas coisas. Pra mim isso foi uma coisa muito boa”.

Entre as lideranças comunitárias a idéia do que constitui o Programa é mais clara, embora nenhuma delas tenha sido capaz de defini-lo. A metade das lideranças presentes nos grupos focais participou desde o início do Programa, tendo acompanhado o planejamento das ações implementadas e tendo assistido a cursos de capacitação oferecidos pelo Programa para lideranças comunitárias (Curso Participação Comunitária na Resolução de Problemas). Nas falas, entretanto, aparece uma tensão entre o papel dos técnicos e o papel da comunidade. As lideranças reivindicaram um protagonismo na elaboração e apresentação de estratégias e soluções que acreditam ser negado pelos técnicos do Programa, que apresentam o mesmo como um produto da articulação entre agências tendo como desencadeador do processo a Universidade. As lideranças ressentiam-se deste discurso e reclamavam ainda que só os técnicos são

convidados a falar sobre o Programa, por exemplo, para a mídia. Outro conflito é entre a identidade de um programa que integra ações de suporte social e ações de natureza policial com um programa de feição exclusivamente policial. Para alguns entrevistados o Programa apresentou formas distintas de operação em cada uma das vilas contempladas com mais ou menos oficinas para seus jovens, e com mais ou menos ação policial, conformando percepções distintas da comunidade sobre o mesmo:

“No começo o Programa Fica Vivo pra gente seria o controle de homicídios aqui no Morro das Pedras, que era o projeto piloto. Só que eu acho que da maneira que eles estavam trabalhando não foi atuante, da maneira que eles queriam implantar. Aí houve as reuniões e a gente sugeriu que fosse implantado oficinas, como que a gente queria que fosse trabalhado dentro da comunidade, aí houve uma segunda etapa que foi da mudança porque a da primeira mesmo, o nome... Como é que a gente ia trabalhar dentro da comunidade com um projeto de combate a homicídio. Ficava difícil pra gente. Aí foi onde nasceu o programa Fica Vivo, foi até na reunião que foi votado e escolhido esse nome. E a maneira que foi a primeira etapa, mais a parte burocrática de polícia, a comunidade mesmo não entrou, foi eles mesmos que assumiram. E na segunda etapa que a gente já deu a sugestão, aí já foi trabalhando com a comunidade, aí o pessoal já teve mais liderança”.

“Eu acho que pelo meu lado aqui, lá no São Jorge o Fica Vivo já entrou com trabalho social, aqui no Santa Sofia, Vila Leonina e Pantanal, o Fica Vivo já entrou com a polícia, foi naquela época daquela violência e tal... Então o pessoal ainda não vê o Fica Vivo com bons olhos, às vezes o pessoal fala assim: –Mas você que é líder comunitária tem que falar, não tem como ficar... porque as pessoas já têm outra mentalidade, eles acham que o Fica Vivo é polícia e acabou”.

Entre os oficinas foi destacada a dimensão do Fica Vivo de permitir aos jovens vocalização de suas preferências, sua dimensão de prevenção da criminalidade e sua natureza de longo prazo. Foi ainda chamada atenção para a resistência inicial dos envolvidos com o crime, que vivem na comunidade, à participação de moradores de forma mais profissional, dada a visão de que o mesmo seria um programa de polícia. Tal fato é compreensível pelas ações iniciais do programa no segundo semestre de 2002, logo após seu lançamento oficial. A maior parte foi de natureza policial. Estas ações foram precedidas de mensagens e recados enviados à população via lideranças comunitárias que participavam das reuniões do grupo de trabalho, através de

um panfleto distribuído no Morro, e de palestras realizadas pela polícia nas escolas nas quais foi sinalizado que ações repressivas de maior vulto seriam adotadas caso os homicídios não cessassem. Estas ações buscavam demonstrar força e autoridade e de fato ocorreram incluindo: ocupações do Morro quando da ocorrência, de homicídios, cumprimento espalhafatoso de mandados de busca e apreensão, revista sistemática e nem sempre cordial de moradores, particularmente homens jovens, e a implementação do Grupo Especial de Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR):

“A diferença do Fica Vivo é essa: trabalhar com os jovens, sabendo o que realmente eles querem, porque não adianta você querer enfiar alguma coisa güela abaixo se não é o que eles querem. Então o Fica Vivo é um programa de prevenção, que dá essa oportunidade a eles através da cultura, sair desse meio em que eles vivem, do crime, da violência em si, não só às vezes. Eu tenho alunos de oficinas que já foram envolvidos e agora não fazem mais parte e a dança, a minha oficina resgatou, então assim eu acho que a diferença do Fica Vivo é essa, além de ser um trabalho a longo prazo e que dá uma visibilidade a esses jovens”.

“O Programa Fica Vivo para mim é... quando ele chegou no Morro das Pedras era difícil, que nem os meninos falou, o pessoal achava que era um programa de polícia. Então para gente trabalhar isso aí foi, é difícil até hoje, sempre ainda tem uns... Eu acho que nós já conseguimos uma boa parte tirar esse preconceito, essa coisa do pessoal de achar que é um programa que envolve polícia, se fosse isso, a gente não... estaria fora”.

“Quando eu entrei no Fica Vivo, isso foi no início do ano passado, a primeira coisa que o cara lá da rua falou, perguntou para mim assim: -Ô véio, cê tá nesse programa policial aí? -Não sei não, acho que não é programa policial não. É só uma aula de dança normal pra mim. Ele foi e falou assim: -Qualquer coisa, se você entregar nós aqui, sua cabeça vai rolar. Falou desse jeito e era amigo meu, entendeu? Era amigo, porque amigo, não fala uma coisa dessa pra ninguém. Aí depois que ele foi vendo, ele veio aqui até duas vezes já, mas não chegou nem a entrar, mas veio aqui na porta, ele foi vendo o que é que era realmente. Ele viu nosso grupo apresentando e hoje percebeu o que realmente é o projeto Fica Vivo”.

“E é importante divulgar outras entradas do Programa, porque houve muita resistência, porque as pessoas ficam ligando o Programa só à polícia e não foi divulgado essa outra... nem sei também se seria interessante, e isso eu acredito também que tá acontecendo no caminhar do processo, as pessoas

estão vendo a importância de estar participando, que participar gera resultados, que ficar omissivo vai prejudicar. Acho que tem sido importante isso aí”.

Quando questionados sobre o que funciona no Programa, os líderes comunitários e oficinairos destacaram a redução da violência no interior das escolas, a redução ou eliminação das restrições ao livre trânsito das pessoas dentro do aglomerado, a mudança na imagem do aglomerado na cidade, a maior integração entre os moradores de vilas diferentes, a melhoria no policiamento, o aumento da participação, a redução do medo e o aumento de eventos festivos na comunidade, e surgimento de novas lideranças:

“Você apontava quatro líderes dentro do Morro das Pedras, era o Vicente... E de lá pra cá cresceu, tem líder adolescente, muita gente que já era líder mesmo, mas que não era reconhecido; parece que teve mais espaço, muita gente apareceu para assumir a liderança”.

“Eu acho (falando dos resultados do Programa) que foi levantar a comunidade mesmo, a auto-estima. Da criminalidade, tem algumas coisas que não saem, então a gente sabe que outras coisas têm acontecido porque a gente tá lá dentro da comunidade. Mas eu falo assim de levantar a comunidade, mostrar, descobrir o talento da comunidade, a comunidade toda. Tem gente, não são meninos só não, tem donas, tem muita gente que ressuscitou e eu falo tanto da liderança. Quem falava se o Vicente Prado e seu Helio morresse que ia continuar tendo liderança? Todo mundo achava que era só eles. Que tanto de liderança nova que vem surgindo”.

“A gente tá percebendo também, a gente que trabalha na Regional inteira (Regional da Prefeitura de Belo Horizonte), nós temos aí de 270 mil habitantes a 300... Então as áreas onde não tem o projeto, onde não tá acontecendo, ainda tá acontecendo violência nas escolas, menino que não pode passar de uma área pra outra e aqui no nosso aglomerado já tá dando resultado, nós já temos controle”.

“O Morro das Pedras antes do Programa, vinha sofrendo muita represália, tanto da imprensa quanto dos órgãos públicos e através desse programa a gente passou a ter mais visibilidade dentro dos órgãos. Quando falam Morro das Pedras, hoje o pessoal vê de maneira diferente. Antigamente era uma das favelas mais violentas. Hoje não, já melhorou bastante”.

“Policiamento mesmo melhorou bastante, em vista do que a gente tinha, melhorou 50% da polícia.”

“Com relação ao que tem havido de bom é a importância do Programa aqui, é a questão da integração entre as diversas comunidades e as diversas pessoas, entre as escolas e os outros diversos órgãos”.

“O que funciona bem é a amizade que a gente conquista dos meninos, a confiança que eles colocam na gente. A procura, porque funciona como mosquitinho, um cochicha no seu ouvido: -Ah, vai lá só pra você ver. Aí já vai chegando, vai sentando, vai participando, aí chega na rua dele contando: Nossa, vai lá pra você ver que legal, a gente aprende um monte de coisa legal. E o que eu acho que não funciona é a falta de informação. Tanto pra nós oficinairos quanto para os próprios participantes. Eu achava que deveria de ter, que isso fosse passado, de uma maneira, com uma linguagem mais clara, mais simples, mais povo, né? Papel é muito bom, é bonito e tudo...”

Concluindo, a experiência do Programa Fica Vivo para a comunidade do Morro das Pedras tem ocorrido, segundo os participantes na pesquisa, através de mobilização importante da comunidade, com resultados expressivos principalmente na melhora da auto-estima, da integração dos moradores e na redução da insegurança e do medo principalmente, a insegurança de circular entre vilas diferentes da comunidade. Deve-se enfatizar ainda que o Programa apresentou resultados importantes na redução dos homicídios e outros crimes como roubos a padarias e coletivos, embora isto não seja objeto específico deste projeto de pesquisa.

INTEGRAÇÃO E GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA (IGESP)

O IGESP é um modelo inovador de gestão integrada de segurança pública que tem como objetivo gerenciar, monitorar, e avaliar as estratégias policiais de controle e prevenção da criminalidade no estado de Minas Gerais. Este modelo compõe um dos eixos centrais da política da Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais inaugurada pela administração Aécio Neves em meados de 2005. Sob a consultoria do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP-UFMG), a formulação do IGESP inspirou-se no modelo de gerenciamento policial COMPSTAT implementado pela polícia de Nova York no início dos anos 90, bem como nas experiências de gestão das polícias adotadas em Bogotá, na Colômbia. O sistema COMPSTAT (cuja sigla significa simplesmente estatística computadorizada) tem o seu foco de atenção

nas informações que definem a natureza dos problemas que comandantes de distritos policiais são desafiados a enfrentar diariamente.

O modelo tem como estratégia principal combinar o uso de tecnologia de geo-processamento na identificação de zonas quentes de criminalidade, com análises criminais mais sofisticadas que tentam explicar o por que do aumento ou redução dos crimes, seus padrões e tendências. Esse modelo tem como objetivo tanto informar e monitorar um policiamento inteligente orientado para solução de problemas específicos, quanto aumentar a responsabilidade de comandantes de distritos policiais no controle e prevenção da criminalidade local e dos policiais de ponta e detetives nos seus respectivos setores.

A idéia central deste modelo pode ser sintetizada em três palavras chave, tais como: responsabilidade, solução de problemas e análise de crime. O modelo COMPSTAT se fundamenta em quatro princípios, que podem ser descritos como os seguintes:

1. Uso e compartilhamento de informações inteligentes, precisas e atualizadas dos eventos criminais;
2. Alocação rápida de recursos humanos e materiais;
3. Planejamento tático efetivo e flexível;
4. Monitoramento e avaliação continuada.

Objetivos

O modelo IGESP de administrar e organizar a segurança pública em Minas Gerais busca solucionar um dos maiores problemas enfrentados por grandes organizações, o qual diz respeito à ausência de comunicação e coordenação entre as suas diferentes unidades. No caso específico das polícias na América Latina, esse problema é intensificado pela dualidade organizacional que separa as atividades de polícia judiciária das atividades de polícia ostensiva, e pela fragmentação das ações entre suas unidades especiais, especializadas e de inteligência (Beato F., 2005). Isso tem acirrado a rivalidade e concorrência entre os integrantes dessas organizações pelo monopólio exclusivo de informações, que acaba por promover uma cultura organizacional que prioriza ações e soluções individualistas, em detrimento de atividades integradas onde todos são reconhecidos como parte de um único time. Essa ausência de integração é reproduzida também na forma disfuncional de organizar, administrar e controlar o planejamento e os resultados das políticas de

segurança pública que supostamente deveriam ser articuladas de forma interativa e sistêmica.

O modelo IGESP foi criado para reverter esse quadro e propiciar os meios para a integração do sistema de Defesa Social em Minas Gerais. Tem como principal objetivo incentivar a interlocução permanente e institucionalizada entre todas as agências que compõem esse sistema para que compartilhem informações de forma continuada, desenvolvam o espírito de equipe e coordenação para o planejamento, monitoramento, e avaliação conjunta de suas metas e resultados no controle e prevenção dos problemas de segurança pública tanto em áreas específicas, quanto na cidade como um todo. Esse modelo é então implementado de forma estratégica, através da realização de reuniões regulares com a participação de todos os gerenciadores a nível estratégico e tático-operacional das polícias militar e civil, incluindo suas unidades especiais e especializadas, além das suas corregedorias e academias de polícia, assim como representantes da Promotoria Pública, do Poder Judiciário Estadual, e do sistema penitenciário.

Pressupostos para implementação do IGESP

Para viabilizar a implementação do modelo IGESP algumas mudanças organizacionais foram imprescindíveis como a divisão geográfica da região metropolitana em regiões e áreas integradas de segurança pública, combinando-se no nível da cidade de Belo Horizonte as áreas de responsabilidade territorial das companhias de polícia com as áreas jurisdicionais de responsabilidade das delegacias distritais, estabelecendo-se assim um novo formato organizacional de planejamento, gestão e coordenação de ações conjuntas.

A região metropolitana de Belo Horizonte foi então dividida em:

1. Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) – com responsabilidade no plano gerencial e estratégico, correspondendo às três regiões de policiamento.
2. Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISPs) – com responsabilidade estratégica. Cada área de ACISP é composta pelo comando de um Batalhão da Polícia Militar e da Delegacia Seccional correspondente com responsabilidade pelo apoio tático-operacional e logístico das áreas de segurança integrada.
3. Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) – decorrentes do desdobramento das ACISPs. Cada AISP é composta por uma companhia

de Polícia Militar e uma delegacia distrital com responsabilidade tático-operacional.

A criação das RISPs, ACISPs e AISPs teve uma importância significativa na melhor articulação e comunicação direta entre os comandantes tanto das regiões quanto das áreas de coordenação e de segurança integrada, no atendimento de demandas e suporte de atividades tático-operacionais, e no aumento da responsabilidade de delegados distritais e comandantes de companhia pela redução dos problemas de segurança local. Esse novo formato organizacional demanda um maior poder de liderança e de decisão principalmente por parte dos comandantes de companhias, delegados distritais e de unidades especializadas, no gerenciamento de informações e implementação de ações conjuntas que sejam mais eficientes em termos de resultados.

Outras mudanças organizacionais imprescindíveis e que foram implementadas para o pleno desenvolvimento do modelo IGESP incluem:

1. Criação de uma secretaria executiva –órgão integrado por representantes da SEDS, das polícias Militar e Judiciária–, e do CRISP –propositor e consultor do projeto, com responsabilidade de monitorar e avaliar todo o processo e dinâmica de funcionamento do IGESP.
2. Formação de um grupo de apoio, integrado por representantes das unidades de estatística e análise criminal das polícias militar e judiciária para auxiliar a confecção de relatórios mensais do padrão da criminalidade nas AISPs.
3. Descentralização do comando com maior autonomia dos representantes das AISPs no planejamento e execução de ações, e na responsabilidade pelos resultados.
4. Ênfase no policiamento preventivo, pró-ativo, com o uso da ferramenta de solução de problemas e no desenvolvimento de projetos de polícia comunitária.
5. Desenvolvimento de uma metodologia de trabalho integrado ao nível das AISPs, ACISPs como também de unidades especializadas e especiais.

As mudanças organizacionais necessárias para a efetiva implementação do modelo IGESP criaram a demanda por uma nova metodologia de trabalho, resultando em novas rotinas para compartilhamento de informações e atividades conjuntas ao nível das AISPs e em articulação com as ACISP e RIPS. Esta nova metodologia de trabalho implicou em:

1. Uso intensivo de bases de dados e a produção diária de informações georreferenciadas sobre eventos criminais ao nível de cada uma das AISP.
2. Planejamento e execução de um policiamento inteligente e integrado que utilize informações sobre os padrões e tendências de criminalidade local, com melhor planejamento de metas, alocação eficiente de recursos, execução de operações conjuntas e pontuais direcionadas para problemas específicos e recorrentes, e avaliação de resultados.
3. Articulação de ações e trabalho integrado com as demais agências do sistema de Defesa Social. A articulação sistemática com o poder Judiciário e a Promotoria possibilita discutir individualmente a situação de alguns dos criminosos mais contumazes e monitorar ações policiais específicas e seus resultados.
4. Estabelecimento de encontros mais sistemáticos com os CONSEPs de cada área de segurança integrada e com outros parceiros em potencial como representantes das regionais municipais, diretores de escolas, e outras instituições para planejamento de ações que possam reduzir ou amenizar problemas específicos e que vão além de ações meramente policiais.
5. A elaboração mensal do documento gerencial de trabalho –o DOGESP– por cada uma das AISP. Esse documento sistematiza os resultados do trabalho incessante de tentar articular ações integradas. Este documento tem como objetivo explicar de forma analítica as causas do aumento ou diminuição da criminalidade nas AISP, o impacto das intervenções policiais e seus resultados.

Reuniões estratégicas do IGESP para avaliação e monitoramento dos resultados dos resultados das AISP

As reuniões estratégicas do IGESP têm por objetivo não apenas avaliar o impacto das atividades policiais de cada AIPS na diminuição da criminalidade como também o nível de integração dessas atividades entre as demais agências do sistema de Defesa Social. A cada duas semanas de cada mês, três AISP, previamente convocadas, fazem uma apresentação comparativa da evolução e padrões da criminalidade na sua área, das metas estabelecidas, das operações realizadas e dos resultados obtidos. Comparam-se assim taxas relativas aos crimes violentos do ano em curso com o ano anterior, e apresentam uma evolução mensal de cada um desses tipos de crimes durante o ano vigente. Os representantes de cada

AISP também apresentam a situação geral da Delegacia Distrital e da Companhia correspondente e algumas demandas.

A participação da comunidade

Documentos que descrevem o modelo IGESP afirmam que o mesmo prevê a participação da comunidade no planejamento das ações da AISP, através dos conselhos comunitários e da mobilização de setores interessados em problemas específicos.

Durante a investigação, 56 reuniões de AISPS foram observadas por um pesquisador, sendo por este registrado: quem eram os presentes, quais foram as principais posições expressas, os problemas identificados, as metas de trabalho acordadas entre os presentes, o comprometimento e as habilidades dos participantes com a atividade. No que diz respeito à participação da comunidade no modelo IGESP, a leitura dos relatórios de observação permitiu identificar a seguinte situação:

1. Resistência de policiais civis e militares em aceitar a presença de pessoas estranhas a estas corporações nas reuniões de trabalho, ainda quando se tratavam de facilitadores e pessoas que auxiliaram as mesas condutoras dos trabalhos. Resistência que obviamente se estende a membros da comunidade.
2. Convicção da inadequação do compartilhamento de várias informações consideradas estratégicas com membros da comunidade.
3. Presença de representantes da comunidade apenas em situações eventuais, e em regiões específicas da cidade. Quando isto ocorreu, os mesmos foram especialmente convidados para tal, como, para exemplificar, um representante dos motoristas de táxis de uma região onde ocorrem muitos assaltos a taxistas e uma liderança dos comerciantes do centro da cidade, muito envolvida na discussão de questões de segurança pública, que estiveram presentes em algumas reuniões.
4. Percepção por parte de alguns operadores da política de segurança pública de grande fragilidade dos CONSEPs, enquanto representantes junto a estes operadores dos interesses das comunidades:

“Não se encontram pessoas disponíveis para exercer a liderança no CONSEP, talvez esteja justamente aí o problema da pouca participação da comunidade e sua baixa representatividade no que decidimos na companhia” (policiaI militar).

5. Falta de clareza sobre como pode se dar o envolvimento da comunidade no IGESP.

Isto posto, conclui-se pela pequena participação da comunidade neste programa, não tendo sido possível portanto, através da metodologia utilizada, recolher elementos que nos permitam avaliar o impacto que o mesmo tem apresentado sobre a redução dos níveis de insegurança e medo da comunidade.

BIBLIOGRAFIA

Bayley, D.H. (2002). *Policiamento comunitário*. São Paulo: Edusp, 2002.

Beato Filho, C. C.; Silva, B. F. A.; Tavares, R. “Crime, police and urban space”. Centre for Brazilian Studies Working Papers, University of Oxford / CBS, v. 1, n. CBS65-2005, p. 1-37, 2005.

Beato F., C.C. ; Souza, R. S. R.; Durante, M. O.; Figueredo, B. ; Silveira, A. M. (2003). *Programa Fica Vivo: ações simples, resultados efetivos*. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública-CRISP. (Boletim Informativo).

Beato Filho, C. C. *Case Study: Fica Vivo homicide control project in Belo Horizonte*. Working paper, Washington DC, v. 1, n. 2005/01/01, p. 1-52.

Braga A.A.; Winship C. (2005). *Creating an Effective Foundation to Prevent Youth Violence: Lessons Learned from Boston in the 1990s*. Policy Brief. PB- 2005-5, Boston: Rappaport .

Cohen, R.; Franco, R. (2002). *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes.

Catalano, R.F., Arthur, M.W., Hawkins, J.D., Berglund, L., and Olson, J.J. (1998). Comprehensive community- and school-based interventions to prevent antisocial behavior. In: *Serious and Violent Juvenile Offenders: Risk Factors and Successful Interventions*, edited by R. Loeber and D.P. Farrington. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

Cruz A.P.G. (2004). *Programa Fica Vivo! Controle de Homicídios – Morro das Pedras , Avaliação de Processo* (relatório – Versão Preliminar - mimeo)

Kennedy, D.M., A.A. Braga, A.M. Piehl, and E.J. (2001) *Waring, Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire*. Research Report, Washington,

DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, September (NCJ 188741), available at <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/188741.pdf>.

Mesquita Neto P, Assis SG, Chasin ACM, Daher M & Ricardo CM. (2004). *Relatório sobre a prevenção do crime e da violência e a promoção da segurança pública no Brasil*. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)-Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), Rio de Janeiro. Relatório preparado para o Projeto Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública.

O'Block, R.L.; Donnermeyers, J.F.; Doeren, S.E. (1991). Community based Programs. In: O'Block, R.L.; Donnermeyers, J.F.; Doeren, S.E. *Security and Crime Prevention*, Boston: Butterworth Heinemann. p.361-86.

Paes-Machado, Eduardo; Noronha, Ceci Vilar (2002). A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 7, p. 188-221.

Rosenbaum, D.(2002). Evaluating multi-agency crime prevention partnerships: Theory, design and measurement issues. In Nick Tilley (ed.), *Evaluation for Crime Prevention*. New York: Criminal Justice Press.

Sherman, L.W. (1997). Communities and Crime Prevention. In: Sherman, L.W.; Gottfredson, D.; Mac. Kenzie, D.; Eck, J.; Reuter, P.; Bushway, S. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. University of Maryland. (mimeo).

NOTAS

1. Informe de Avaliação do Projeto de Pesquisa Segurança Cidadã Fase II. Agosto de 2006.

2. Pesquisadores que trabalharam no Projeto: Adenir Luiz Campos, Ana Carolina Utsch Corrêa, Ana Cristina Murta Collares, Bráulio Figueiredo Silva, Elaine Meire Vilela, Frederico Couto Marinho, José Nery Pinho Tavares Filho, Keli Rodrigues, Lídia Cristina Silva Barbosa, Lúcio Alves de Barros, Ludmila Costa e Lima e Manoel Francisco Andrade Santos.

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO EN CHILE

LUCÍA DAMMERT
GUILLERMO FERNÁNDEZ

METODOLOGÍA

El presente capítulo está basado en una investigación de terreno realizada entre los meses de marzo y mayo del año 2006 en las comunas de Pedro Aguirre Cerda¹ y San Ramón², en la ciudad de Santiago de Chile. Ambas unidades territoriales se ubican en el sector sur de la capital y presentan similares características en cuanto a niveles de vulnerabilidad socioeconómica y problemas de inseguridad. En un estudio desarrollado por el Ministerio del Interior que evaluó los niveles de vulnerabilidad socio-delictual en la Región Metropolitana de Santiago, se estimó que ambas comunas se encontraban entre las que presentaban una situación más crítica.

En cada uno de estos territorios, se analizaron iniciativas de seguridad ciudadana vinculadas a la participación comunitaria y la mejor relación con la Policía, específicamente con Carabineros de Chile. Estos proyectos fueron financiados a través de fondos del Programa Comuna Segura³.

Las razones de la elección de dichos proyectos dicen relación, en primer lugar, con la positiva evaluación que existe desde el nivel central del Programa Comuna Segura al trabajo participativo que se realizó en dichas comunas. Inclusive se señala como precursora en este tipo de iniciativas, condición que les es otorgada tanto por el buen trabajo de los Secretarios Técnicos Comunales, como por el trabajo mancomunado de los vecinos.

Al interior de la comuna, se realizaron diversas aproximaciones con actores relevantes para identificar aquellos proyectos considerados especialmente relevantes. Desde esta perspectiva, se han priorizado aquellos proyectos que ponen énfasis en la utilización del espacio público. Definición

que parte del convencimiento del equipo de trabajo en la importancia de la vinculación de la ciudadanía con este tipo de proyecto y en especial en la relación con las instituciones policiales. En todos los casos se resaltó el grado de participación comunitaria involucrado y la incorporación de una mejor relación con la Policía dentro de sus objetivos.

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados en el estudio, se optó por una metodología de carácter cualitativo por cuanto ella permite obtener con mayor grado de profundidad, las dimensiones subjetivas de un grupo respecto a un fenómeno determinado. Las técnicas de investigación utilizadas en este proceso fueron entrevistas semiestructuradas y grupos focales. De este modo, se realizaron 14 entrevistas, que incluyeron a actores gubernamentales vinculados con la iniciativa (Secretarios Comunales, Carabineros) y a los representantes de las organizaciones vecinales involucradas en la implementación de las intervenciones (Junta de Vecinos, Organizaciones Vecinales, Grupos Juveniles, etc.) Asimismo, fueron desarrollados tres grupos focales con vecinos del sector que si bien no participaron directamente de la implementación de los distintos proyectos, participaron de las actividades que fueron ejecutadas. Es decir, se asume que el discurso analizado con esta técnica releva la percepción de los posibles beneficiarios.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de las estrategias metodológicas desarrolladas:

Entrevistas	Pedro Aguirre Cerda	San Ramón	Total
Actores Gubernamentales	2	2	4
Representantes de Juntas de Vecinos	2	1	3
Ejecutores de Proyectos	3	4	7
<i>Tótal</i>	7	7	14
Grupos Focales	2	1	3

LOS PROYECTOS ANALIZADOS

Las iniciativas analizadas son el Centro “Nuevo Lican Ray”, el cual ejecuta sus actividades en la comuna de San Ramón y el proyecto

denominado “Actividades organizadas y permanentes de arte, deporte y educación comunitaria para jóvenes y niños”, ejecutado en la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Este último proyecto es desarrollado por una serie de organizaciones vecinales del sector.

Centro Nuevo Lican Ray

El Centro “Nuevo Lican Ray” está conformado por un grupo de 25 vecinos de distintos sectores de la Comuna de San Ramón, los cuales desde 1993 se dedican a realizar actividades de ayuda social en el sector Sur de la ciudad de Santiago.

En los últimos años, el Centro ha enfocado su trabajo en la implementación de iniciativas de recuperación y animación de espacios públicos basadas en la participación ciudadana y en una mejor relación con la Policía. Para ello, desde el año 2003 a la fecha, han contado con apoyo financiero del Programa Comuna Segura del Ministerio del Interior para ejecutar una diversidad de proyectos que, bajo distintos nombres, han buscado organizar a la comunidad y ocupar los espacios públicos. De este modo, el grupo realiza sus actividades de animación en forma itinerante (normalmente cada 15 días o mensualmente) por distintos sectores de la comuna, tanto en plazas como en calles y pasajes. Para ello cuentan con equipos de sonido y un escenario desmontable, el cual instalan en el espacio público e invitan a la comunidad a participar e interactuar, especialmente a los niños, quienes a través de concursos de dibujo y baile son premiados con dulces, juegos y artículos escolares.

En los últimos tres años, el grupo ha realizado 27 actividades de animación, cubriendo con ello una parte importante de las unidades vecinales de la comuna, especialmente, en los sectores de “La Bandera” y “Juan Antonio Ríos”. Estas actividades son implementadas de manera conjunta entre el Centro “Nuevo Lican Ray”, las directivas de las distintas unidades vecinales de la comuna y Carabineros de Chile, institución que además de prestar su asesoría en la selección de los lugares en que se realizan las actividades, participa activamente en su ejecución.

La situación inicial que se ha querido revertir es la baja participación y utilización de los espacios públicos por parte de la comunidad, lo cual está vinculado al alto temor que representa este tipo de espacios. De este modo, su objetivo central es recuperar los espacios públicos como lugares de expresión de la comunidad, a través de actividades culturales y talleres

recreativos, utilizando como monitores a los propios habitantes de los sectores intervenidos. Asimismo, con estas intervenciones que se desarrollaron en las juntas de vecinos, se instalan una serie de talleres para los niños del sector. Además, con todo ello se buscó que las organizaciones comunales involucradas mejoren sus niveles de coordinación.

Actividades organizadas y permanentes de arte, deporte y educación comunitaria para jóvenes y niños en Pedro Aguirre Cerda.

Este proyecto, ejecutado durante el año 2005 en el marco del Programa Comuna Segura, tuvo la particularidad de integrar a una serie de organizaciones territoriales y funcionales presentes en el sector. La génesis de esta iniciativa fue un acuerdo de cooperación suscrito entre las directivas de las juntas de vecinos de “Villa Numancia La Feria” y “Población Los Aromos” en la comuna Pedro Aguirre Cerda.

Estos sectores son colindantes y se ubican en la zona más tradicional de la comuna, entre las avenidas Carlos Valdovinos, Clotario Blest y Club Hípico, en donde coexisten sectores residenciales con actividades comerciales e industriales. También se ubica muy cerca del Parque André Jarlan y de la población “La Victoria”, una de los asentamientos populares más importantes del sector sur de la ciudad. Cabe destacar que esta población es considerada de alta presencia de micro y narcotráfico de estupefacientes.

Este acuerdo suscrito entre ambas unidades vecinales se relaciona con la intención de la Secretaría Técnica Comunal (dependiente del Programa Comuna Segura del Ministerio del Interior) de crear en la comuna una “Red Social Abierta” que, basada en la asociación de distintas organizaciones, permita el fortalecimiento de las comunidades. De este modo, las directivas de ambas unidades vecinales dieron inicio a un proceso de relevamiento de las necesidades de los habitantes del sector, proceso que arrojó como resultados la importancia otorgada por los vecinos al trabajo con jóvenes y la implementación de un sistema de alarmas comunitarias que les otorgara mayor seguridad.

Una vez obtenidos estos resultados, se invitó a otras organizaciones presentes en el sector a preparar un proyecto colectivo, en que cada una de ellas, desde su experiencia, contribuyera con alguna actividad. Estas entidades fueron la Galería Metropolitana y el Centro Cultural Réquiem.

La Galería Metropolitana es una galería de arte contemporáneo que se ubica dentro del territorio de la junta vecinal “Población Los Aromos” y tiene como objetivo “hacer participar de las nuevas manifestaciones del arte a un sector social que ha estado normalmente marginado de ellas.”⁷⁴ Debido a la amplitud de su sala sirve también como lugar de encuentro para la comunidad, y como tal, sus socios contribuyeron con la realización de un Ciclo de Cine-Foro en el cual se proyectaron películas latinoamericanas de contenido social ligado a la violencia y seguridad ciudadana y se invitó a la comunidad – especialmente a jóvenes – a conversar, analizar y debatir respecto al contenido de estas películas.

En tanto, el Centro Cultural Réquiem es un grupo juvenil presente en el sector orientado a gestionar actividades culturales y de esparcimiento, específicamente hacia los jóvenes. El Centro contribuyó al proyecto realizando una serie de presentaciones denominadas “Talleres Literarios” las cuales consistieron en representaciones de jóvenes en actividades lúdicas tales como tocatas y “cuenta cuentos”, entre otros.

Conjuntamente a estas actividades realizadas por las organizaciones asociadas, el proyecto incluyó otras acciones pensadas para los jóvenes, las cuales fueron desarrolladas o coordinadas por las directivas de las juntas de vecinos. Estas fueron la aplicación de una encuesta dirigida hacia los jóvenes, la implementación de una Escuela Comunitaria de Juventud y la formación de una Escuela de Fútbol. En primer lugar, la encuesta fue desarrollada y aplicada directamente por un grupo de jóvenes del sector que, bajo la supervisión de las juntas de vecinos y la Secretaría Técnica, consultaron a este grupo etéreo presente en el sector respecto de sus inquietudes y necesidades. El análisis de este instrumento también fue realizado por los grupos juveniles y dentro de los temas consultados se destacaron la vinculación con el delito, la percepción de temor, la escolaridad y la sexualidad. En segundo lugar, la Escuela Comunitaria de Juventud estuvo ligada a los resultados de la encuesta y se centró en el desarrollo formativo de jóvenes que trabajan con niños, para posteriormente direccionar el trabajo hacia los niños de la población. Por último, la Escuela de Fútbol fue dirigida a niños de la población y su ejecución estuvo a cargo de un monitor contratado especialmente para ello.

Con estas iniciativas, los ejecutores del proyecto aspiraban, por una parte, a conocer las inquietudes de los jóvenes por medio de la creación de instancias de comunicación, y por otra, a desarrollar en ellos la

necesidad de incorporarse a la vida comunitaria, junto con entregarles herramientas técnicas de integración. Adicionalmente, el proyecto incluyó la instalación de alarmas comunitarias en los territorios de las dos juntas de vecinos. De esta manera, se dispuso la implantación de una serie de timbres de alarma, los cuales estaban asociados a ciertos circuitos eléctricos que agrupaban a cinco viviendas. Así, cada cinco casas fue instalada una bocina sonora, la cual quedó conectada a otras cuatro viviendas. Bajo este sistema, en Villa Numancia - La Feria se incorporaron 120 viviendas y en la población Los Aromos otras 160. Lo que motivó la incorporación de esta iniciativa al proyecto general fue la alta percepción de temor de los habitantes del sector, especialmente los residentes de Villa Numancia - La Feria por la presencia de un gran número de adultos mayores y su cercanía a la Población La Victoria, sector de bajos recursos que provoca recelo entre los habitantes del sector. Esta situación, sumada a la residencia de muchos delincuentes incide en la percepción ciudadana sobre los altos niveles de criminalidad en el sector.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El trabajo cualitativo se centró en torno a cuatro aspectos que consideramos centrales: asociatividad, gestión, participación comunitaria y relación con los Carabineros.

Asociatividad

La multidimensionalidad de la problemática requiere de perspectivas sociales en la definición de las respuestas. Por ende, el grado en el cual los proyectos se han desarrollado dentro de redes sociales, o bien, la generación de redes permite mejorar el impacto del proyecto. Es por esto que la capacidad de asociación entre los diversos grupos sociales que se desarrollen en un territorio es considerada uno de los elementos centrales para el análisis

En la ejecución de las actividades correspondientes al proyecto emprendido en las juntas de vecinos Numancia - La Feria y Los Aromos de Pedro Aguirre Cerda, se vieron involucradas un alto número de organizaciones, lo que implicó alcanzar un importante grado de asociatividad. Este trabajo en grupo alcanzó su mayor intensidad durante la preparación y presentación del proyecto; en esta etapa existió un fuerte

liderazgo ejercido por la presidenta de la junta de vecinos de Villa Los Aromos, lo que se traduce en una visión integrada del proyecto que se orienta hacia el cumplimiento de los objetivos planteados.

Sin embargo, al momento de la implementación de las distintas iniciativas reunidas en el proyecto, aparecieron una serie de problemas de convivencia, los cuales, junto con debilitar los liderazgos ejercidos en la etapa de preparación, afectaron la coordinación entre los distintos grupos implicados. Ante ello, gran parte de las actividades fue ejecutada con mayor grado de independencia del previsto, llegando incluso al extremo que ciertos componentes del proyecto fueron ejecutados en territorios de otras juntas vecinales ajenas al proyecto. El discurso relevado en las entrevistas y los grupos focales muestra las dificultades que enfrenta esta asociatividad:

“Ellos intentaron armar un proyecto altamente asociativo, pero al final solamente dos personas se encargaron de la parte administrativa, si empezaron ocho, terminaron dos” (Representante de la Secretaría Técnica del Programa Comuna Segura).

“Si bien se trató de integrar trabajos que ya se realizaban en forma aislada, fue difícil trabajar integradamente” (Ejecutora).

“Aquí fue bien complejo trabajar con tanta gente, se dificultaron bastantes cosas” (Ejecutor).

Respecto a este punto, al analizar la información recolectada, se desprende que las dificultades de realizar este trabajo en conjunto pudieron haber sido previstas por los actores, especialmente si tomamos en cuenta las razones por las cuales ellos declaran haber buscado asociarse a otras agrupaciones:

“Se dice que es más beneficioso que se junten varias juntas de vecinos para hacer un proyecto; hay más posibilidades de que salga el proyecto, porque salen más ideas y mejores ideas cuando hay más cabezas pensando, se produce una lluvia de ideas y se recoge lo mejor” (Ejecutora).

“Tuvimos que armar alianzas con personas que no conocíamos porque las bases del programa lo pedían” (Ejecutor).

De este modo, los ejecutores de la iniciativa reconocen que la asociación con otros grupos no fue totalmente voluntaria, declarando incluso que ante ello “se corrió un riesgo”. Pese a lo anterior, no hay una visión negativa de la asociatividad. Muy por el contrario, se señala que si bien este objetivo no se cumplió cabalmente, significó un importante avance

respecto a la situación previa, especialmente en lo que se refiere a las capacidades de gestión que van quedando instaladas:

“A pesar de los problemas, al final se logró armar una dinámica de trabajo, quedaron las bases y sabemos que tenemos buenos contactos para la próxima oportunidad” (Ejecutor).

“Lo positivo ha sido armar redes de trabajo y profundizar los lazos existentes” (Ejecutora).

Por otra parte, los jóvenes son identificados como el grupo en el que mayor impacto se produjo en términos de asociatividad, especialmente en lo referido a la posibilidad de generar nexos con organizaciones juveniles. Asimismo, ambas directivas de las juntas de vecinos abordan esta materia desde una perspectiva horizontal, al señalar los beneficios que les ha aportado personalmente y como comunidad el trabajar con jóvenes:

“Uno aún aprende con los jóvenes y con ello me sube el autoestima; son una bendición de Dios” (Ejecutora).

“Me gustaría volver a trabajar con ellos porque los jóvenes te inyectan una energía mayor” (Ejecutora).

“A veces los adultos creemos que nos sabemos todo pero no es así, tenemos mucho que aprender de los jóvenes y por eso me gusta trabajar con ellos” (Ejecutora).

Junto a estos elementos de carácter positivo, los ejecutores de este proyecto reconocen en la asociatividad ciertos límites. El elemento que aparece con mayor fuerza dentro de esas limitaciones es el de la distribución territorial de las organizaciones vecinales:

“Es mejor trabajar por juntas vecinales, cuando hay más gente es cierto que hay más ideas pero también es cierto que se distorsionan las cosas” (Ejecutora).

“Es mejor juntarse las organizaciones territoriales con las funcionales y no hacer proyectos ínter territoriales. Cada organización territorial debe asociarse con su organización funcional presente en el sector” (Ejecutora).

De este modo, hay un replanteamiento de la asociatividad, especialmente desde la institucionalidad en donde se señala que “uno de los aprendizajes que se tuvo es que no siempre la asociatividad puede ser tan efectiva como uno cree y hay veces que los proyectos quizás deben tener un grupo más reducido de personas, pero que sean más concretos en su ejecución” (Representante de la Secretaría Técnica del Programa

Comuna Segura). A lo anterior se une un problema de convocatoria puesto que hubo dificultades con el traslado de ambas comunidades, “Al tratarse de dos juntas de vecinos se hizo muy difícil que las comunidades se trasladaran de una junta para otra al momento de la realización de las actividades comunes” (Ejecutor).

Ahora bien, los inconvenientes evidenciados en este proceso de asociatividad no disminuyen su importancia. Por el contrario, muestran la relevancia de establecer “reglas del juego” claras para los diversos actores involucrados en la iniciativa.

Por otro lado, las actividades realizadas por el Centro “Nuevo Lican Ray” también han implicado un elevado grado de asociatividad por cuanto –tal como hemos señalado– involucran en su trabajo en forma directa a Carabineros de Chile y, especialmente, a las directivas de las juntas de vecinos correspondientes a los distintos sectores en los que realizan intervenciones.

En este punto es importante señalar que uno de los objetivos explícitos del Centro era instalar capacidades de asociación y coordinación en las unidades vecinales de la comuna de San Ramón, fomentando por medio de la acción, el trabajo comunitario y el poder de convocatoria de los dirigentes de estas entidades.

En este caso, y a diferencia del proyecto ejecutado en Pedro Aguirre Cerda, no ha habido problemas de liderazgo, porque el Centro Lican Ray aparece como un grupo asesor de las juntas de vecinos y tanto los residentes como los dirigentes valoran dicho apoyo. En efecto, es usual que cuando una unidad territorial quiere realizar una actividad, le solicite al Centro su asesoría o directamente su colaboración.

De este modo, a partir de las acciones del Centro Nuevo Lican Ray, existe una visión ampliamente favorable acerca de la asociación. Desde ya, esto es compartido por los integrantes del Centro, pero también se unen a ello los dirigentes vecinales (quienes reconocen los beneficios que se les ha aportado), los residentes de los sectores intervenidos y los representantes de la institucionalidad. Como puede constatarse en las siguientes verbalizaciones extraídas del trabajo de campo:

“Ahora el impacto, así tal, yo diría que se da a través de los dirigentes. A partir de los proyectos ahora se ve más movimiento que antes y hay ejemplos concretos como son la unidad 13 y 7 en donde usted puede ver que hay impacto con los dirigentes y pasa que están pidiendo el escenario y diseñando nuevos proyectos propios” (Ejecutora).

“Hemos logrado incentivar a nuestros pares para hacer cosas, otras agrupaciones internas de acá distintas a la junta de vecinos, ellos ven ahora que se pueden hacer cosas y que se pueden generar recursos” (Dirigente Vecinal).

En síntesis, la asociación entre los diversos grupos territoriales permite avanzar con mayor impacto y en iniciativas de largo plazo, por tanto con niveles de sustentabilidad en el tiempo y el territorio.

Gestión

Por gestión entenderemos el grado en que la administración de los recursos financieros y humanos ha permitido lograr resultados significativos, y si las limitaciones del presupuesto entregado respecto a lo propuesto fueron resueltas a través de la búsqueda de otros mecanismos de financiamiento.

Respecto a este punto, la implementación del proyecto ejecutado en Pedro Aguirre Cerda trajo aparejada una serie de problemas relativos a la gestión y se produjo una fuerte división entre los distintos grupos involucrados, los cuales comenzaron a trabajar en forma cada vez más independiente.

Sin embargo, la mayor división se presentó entre las organizaciones territoriales, situación que tiene como fundamento último la importancia que cada una de las directivas le otorgó a las distintas iniciativas involucradas en el proyecto. Mientras la directiva de la junta vecinal “Villa Numancia - La Feria” tuvo mayor interés en la instalación de alarmas comunitarias, el grupo ejecutor radicado en la junta de vecinos “Población Los Aromos” consideró este proyecto de menor importancia y centró su trabajo en las actividades para jóvenes.

De este modo la directiva de Villa Numancia - La Feria se abocó casi exclusivamente a la instalación de las alarmas comunitarias en su propio sector, dejando el trabajo con jóvenes en manos de la junta de vecinos de Villa los Aromos, la cual a su vez, no logró trabajar integradamente con todos los grupos implicados en las actividades contempladas por el proyecto. La situación anterior produjo el debilitamiento de los liderazgos al interior de las distintas organizaciones.

Si bien existe acuerdo entre los ejecutores de este proyecto de que esta separación afectó la gestión global, también hay consenso en este grupo en que ello no afectó a la gestión interna de cada una de las distintas

iniciativas, puesto que ellas –si bien fueron desarrolladas de manera independiente– se implementaron tal como estaba estipulado y por tanto, vieron cumplidas sus expectativas y objetivos:

“No hubo mucha coordinación pero los distintos proyectos funcionaron” (Ejecutor).

“El objetivo se cumplió porque los productos quedaron” (Ejecutora).

“A pesar de los problemas al final se logró armar una dinámica de trabajo” (Ejecutor).

No obstante, al tomar en consideración la totalidad de los antecedentes recabados en la investigación, estamos en condiciones de señalar que solamente las actividades relativas a la colocación de alarmas, a las encuestas, y en menor medida al cine foro, vieron cumplidos sus objetivos. Así, los restantes proyectos no solamente son cuestionados por la comunidad por haber presentado problemas de coordinación entre sus entes ejecutores, sino que son fuertemente impugnados en cuanto a sus efectos e impacto. Dentro de ello, los jóvenes aparecen como el grupo más crítico, ya que dentro de todas las iniciativas, solamente reconocen al proceso de aplicación de encuestas como una intervención de real y significativo impacto dentro de la comunidad:

“Qué actividades, si aquí no se vio nada, no se hace nada, este barrio es terrible de fome” (Joven, miembro de la comunidad).

Respecto a la gestión del Centro Nuevo Lican Ray –y en consonancia con lo señalado en el punto anterior– existe un claro consenso respecto a valorar positivamente este aspecto del trabajo realizado por el grupo. Esta valoración proviene tanto de la comunidad, como de los representantes institucionales, sean ellos representantes de unidades vecinales o del Estado:

“El grupo Nuevo Licán Ray es muy conocido en la comuna y también nos ayuda mucho a nosotros” (Carabinero).

“Ellos nos ayudan mucho, cada vez que queremos hacer una actividad, los llamamos y ellos nos cooperan” (Dirigente Vecinal).

Dentro de ello, el elemento más destacado es la experticia que habría adquirido el grupo de personas que interviene en las actividades, señalándose que con los años han logrado crear una metodología de trabajo, con la cual pueden replicar acciones de manera rápida e integrada, aún cuando los miembros vayan variando. “Ellos tienen una experticia en la forma de hacerlo (el trabajo en el espacio público) la cual

permite optimizar recursos humanos y materiales” (Representante de la Secretaría Técnica del Programa Comuna Segura).

Participación, empoderamiento e integración

En relación al desarrollo del proyecto y sus resultados inmediatos, es importante la incorporación de organizaciones de apoyo o la formación de redes, ya sea en el desarrollo del proyecto o en el diseño de futuros proyectos. Para lograr cierta continuidad es necesaria la formación de liderazgos locales y el establecimiento de vínculos con instituciones locales o externas a la comunidad. Los indicadores utilizados son: incorporación de nuevos asociados al proyecto, desarrollo de liderazgos locales y desarrollo de trabajo colaborativo entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Los dos proyectos analizados tienen dentro de sus objetivos centrales el fortalecimiento de las comunidades y en esta materia, en ambos existe consenso en que se habría cumplido ampliamente este propósito, especialmente desde el punto de vista de la participación y la integración de la comunidad. De este modo, desde la mirada de los distintos actores involucrados en la ejecución, se reconoce la necesidad de fortalecer y promover la participación comunitaria, especialmente porque esta última es considerada por los actores como un elemento clave para la implementación exitosa de este tipo de proyectos.

Lo anterior es compartido tanto por los vecinos de Pedro Aguirre Cerda como por los de San Ramón, quienes se refieren al fortalecimiento de la participación en la vida comunitaria y a la mayor integración que se ha producido entre ellos.

“Lo que más valoro del proyecto es lo de la integración social. Ellos han generado una dinámica de comunicación entre los vecinos que les permite conocerse, saber quién está a su lado” (Representante de la Secretaría Técnica del Programa Comuna Segura).

“A los vecinos les ha servido para conocerse más, para hacer vecindad” (Dirigente Vecinal).

“Ahora la gente está más unida, hay más comunicación y conocimiento entre vecinos que antes no se conocían” (Ejecutora).

“Con esto, los adultos se acercan a la comunidad, antes ni siquiera sabían quien era el dirigente o quien vivía en el sector, entonces uno ayuda a integrar” (Ejecutora).

“Ahora nos conocemos casi todos, yo conozco a casi todo el barrio” (Adulto Mayor, miembro de la comunidad).

Vemos de este modo cómo la participación se convierte en una oportunidad de consolidar los lazos comunitarios pues posibilita que la comunidad se reúna y se conozca, y de esta manera se integre, lo que a su vez incide fuertemente en la disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos. Asimismo, se constata que la integración de la comunidad aparece como un elemento fundamental, especialmente desde el momento en que la calidad de la convivencia y la propia integración, son identificadas como una de las mayores falencias detectadas en los sectores estudiados.

Respecto a las particularidades de cada uno de los proyectos, en Pedro Aguirre Cerda en el caso específico de las alarmas comunitarias se reconoce que su instalación ha servido para que los vecinos se conozcan y comiencen a cuidarse entre ellos. Hasta el momento ha permitido bajar los niveles de temor y evitar la comisión de ciertos delitos. En este sentido, para la Directiva de la Junta Vecinal Numancia - La Feria (aquel grupo impulsor del proyecto) la respuesta de la comunidad al proyecto de instalación de las alarmas ha sido ampliamente exitosa, ya que el 95% de los hogares se unió a esta iniciativa, la cual no solamente implicó instalar el sistema eléctrico en las viviendas sino efectuar un trabajo de comunicación y ayuda permanente.

De este modo, se señala que la ejecución de esta iniciativa no se agota en la mirada de la seguridad tradicional, puesto que buscaba expresamente que los vecinos incrementaran sus nexos y de este modo se protejan unos a otros.

“El objetivo de instalar alarmas era conocernos más con los vecinos y ayudarnos mutuamente porque antes había mucha indiferencia entre nosotros” (Ejecutora).

“Pusimos las alarmas para que hubiera mayor seguridad, tranquilidad y confianza porque ¿cómo no van a salir los vecinos en mi ayuda en caso de algo?” (Adulto Mayor, miembro de la comunidad)

“Cuando suena la alarma no sólo se impide que entre el ladrón sino que se produce una comunicación y una cercanía entre los vecinos y eso es rico para las relaciones humanas” (Ejecutora).

En el caso de las iniciativas que implicaban el trabajo directo con jóvenes, el enfoque de la participación e integración estuvo presente desde un comienzo. En este sentido, tanto el taller literario, como la escuela para jóvenes o el cine foro, y especialmente la aplicación de las encuestas,

tenían por objeto incentivar la participación juvenil y otorgar un espacio de encuentro y comunicación.

“El objetivo del cine era conversar, analizar el tema de la seguridad, con lo cual se abría una discusión en torno al tema y se lograba saber que estaba pasando acá, que era lo que le preocupaba a la gente” (Ejecutor).

“Sirvió para que los jóvenes se juntaran, para asignar espacios, dar opiniones y dar nuevas sugerencias a la Junta Vecinal” (Ejecutora).

Este enfoque también fue utilizado en el trabajo desarrollado por el Centro Nuevo Lican Ray en la comuna de San Ramón:

“Esencialmente el objetivo es llegar a eso, sobre todo en las poblaciones, porque de la manera en que se vayan conociendo los vecinos, que estén más unidos o que compartan un poquito más es también parte de seguridad entre ellos mismos” (Ejecutora).

“Se ven más cambios porque nosotros terminamos la actividad (que es un día) y ellos se quedan y empiezan a decir ‘yo gané, yo concursé’ y ahí empiezan a comunicarse porque antes ni siquiera se conocían” (Ejecutora).

Estas intervenciones no solamente incrementan la integración a nivel comunitario, sino que también al interior de los hogares, debido a que se logra incorporar a la familia en la discusión en torno a la seguridad ciudadana y, especialmente, a las creencias y valores del mundo juvenil. Este elemento permite reforzar e intensificar los lazos familiares y mejorar la convivencia interna.

“Aquí más de alguien dijo ‘yo nunca habría hablado así de claro con mi hija en relación a sus pensamientos’” (Ejecutora).

“Hacemos que los papás participen con los niños. Ese día se junta toda la familia y aunque a los papás le da vergüenza participar, hacen el esfuerzo de estar con el niño y que el niño también se sienta cercano, porque a veces los niños no se acercan a los papás pero ese día sí lo hacen” (Ejecutora).

Un segundo elemento asociado a la integración y participación comunitaria se refiere a los efectos que este tipo de proyectos puede generar sobre el *funcionamiento interno* de las organizaciones participantes. Fue el caso del proyecto ejecutado en Pedro Aguirre Cerda, en donde a pesar de las dificultades de coordinación, las distintas organizaciones asociadas pudieron consolidar equipos de trabajo. Este elemento se presentó de manera aún más relevante en el caso de las juntas de vecinos ya que

las unidades territoriales que gestionaron el proyecto lograron aumentar sus niveles de visibilidad frente a sus respectivas comunidades. En San Ramón ha sucedido algo parecido con la salvedad de que no en todas las unidades vecinales se ha producido este efecto de la misma manera.

De este modo, estas organizaciones – vistas como instituciones de representación territorial – comienzan a tener mayor relevancia; los vecinos participan de manera más activa incorporándose a la ejecución de nuevos proyectos y solicitando nuevas iniciativas, con lo cual se produce un círculo virtuoso porque los dirigentes –al ver que las actividades emprendidas dan resultado– se sienten estimulados a intensificar sus acciones.

“En algunas juntas de vecinos se producen cambios incluso en el nivel de actividad y en ellas se sigue con un trabajo autónomo” (Representante de la Secretaría Técnica del Programa Comuna Segura).

“Ellos (los dirigentes) reaccionan bien porque nosotros les damos la posibilidad de que se organicen; nosotros aparecemos cada un mes pero hemos provocado que se organicen solos y ahora nos llaman cuando ya tienen algo armado” (Ejecutora).

“Una cosa buena es que los vecinos ahora piden nuevas cosas y actividades, lo que no se daba antes” (Ejecutora).

“El objetivo se cumplió porque los productos quedaron, los jóvenes se siguen juntando y hay un nexo mayor entre nosotros, ahora muchos se han incorporado a la directiva, y eso es algo iniciado en el proyecto” (Ejecutor).

“Uno se da cuenta que hay ganas de hacer cosas, antes ni siquiera sabíamos que existía esta sede” (Adulto Mayor, miembro de la comunidad).

“Las alarmas ayudaron porque conocimos vecinos, antes no participábamos de la junta de vecinos y con este proyecto comenzamos a participar” (Adulto Mayor, miembro de la comunidad).

Por último, otro beneficio asociado a la ejecución de estos proyectos dice relación con la generación de *nuevos liderazgos* en los sectores intervenidos. En Pedro Aguirre Cerda, este elemento tuvo particular presencia entre los jóvenes, precisamente porque ellos se incorporaron activamente a la ejecución de las actividades, con lo cual han comenzado a generarse nuevos procesos gestionados desde grupos juveniles. En ello, la actividad de la encuesta fue la que tuvo mayor incidencia puesto que quienes la aplicaron y analizaron son justamente quienes han podido ejercer un efecto positivo frente a los demás jóvenes y se encuentran desarrollando nuevas actividades.

“Lo mejor de hacer la encuesta fue la capacidad que quedó montada con los chiquillos que ejecutaron y participaron, después crearon una cosa de folclore” (Ejecutora).

“Es bueno que nos hayan llamado a trabajar, sentirnos incluidos” (Joven, miembro de la comunidad).

En San Ramón, este elemento ha recaído solamente en las directivas de las juntas de vecinos y los ejecutores reconocen como una de sus limitaciones el no haber podido involucrar a la juventud. Vemos de este modo cómo la participación comunitaria colabora en el desarrollo de la asociatividad y en el empoderamiento, tanto de los vecinos como de las organizaciones sociales existentes.

Esta percepción de la participación como una forma de *empoderar* a las comunidades es claramente vislumbrada por los ejecutores, quienes la ven como elemento central en cualquier estrategia vinculada a la seguridad, especialmente en lo que se refiere a la reducción del temor.

“La idea es que las juntas de vecinos se vayan empoderando” (Representante de la Secretaría Técnica del Programa Comuna Segura).

“Nosotros llegamos un día, pero lo que queremos es dejar una capacidad montada, para cuando no estemos” (Ejecutora).

Impacto en las relaciones con Carabineros

Ambos proyectos analizados involucran, en mayor o menor medida, un trabajo con las policías. El proyecto de Pedro Aguirre Cerda dentro de las distintas actividades propuestas, la que mayor relación tuvo con el trabajo policial (Carabineros de Chile) fue la instalación de las alarmas comunitarias. En efecto, por iniciativa de los vecinos y de la Secretaría Técnica Comunal, Carabineros de Chile prestó asesoría técnica en el proceso de diseño e implementación. Este trabajo fue realizado por la unidad comunitaria de la Comisaría del sector, quienes estuvieron presentes y trabajando conjuntamente con la comunidad al momento de la instalación de las alarmas. Este punto es muy apreciado por los vecinos, principalmente porque con ello elevaron su nivel de confianza en el sistema.

En lo que respecta a la comuna de San Ramón, hemos señalado que existe una fuerte relación entre Carabineros de Chile y el Centro Nuevo Lican Ray, principalmente debido a que la institución participa activamente tanto en la selección de los lugares a intervenir, como en la

ejecución de dichas actividades, por medio de la inserción de sus funcionarios en las representaciones artísticas.

“Las actividades del grupo (Lican Ray) las focalizamos en los sectores de mayor delincuencia y temor” (Carabinero).

“Nosotros nos aliamos a ellos y les prestamos vigilancia policial y cooperamos con motos de acrobacia y perros amaestrados” (Carabinero).

“En las actividades del sector, sean alarmas u otras, trabajamos mancomunadamente con la gente, especialmente con las dirigentas con las que uno va creando lazos de confianza” (Carabinero).

Asimismo, desde la mirada institucional, la instalación de estos elementos es una ayuda para las funciones policiales dado que, según expresiones de los encargados del área de trabajo comunitario, desincentiva la comisión de delitos y actos violentos. De este modo, tanto para el caso de las alarmas como el de las actividades de animación de espacios públicos, existe consenso en que el nivel de comisión de delitos disminuiría, a pesar de lo cual, el personal de Carabineros es consciente que ello les genera mayores problemas en otros sectores de la comuna ya que la actividad ilegal no desaparece sino que se traslada a otros territorios.

Sin embargo, para los representantes de las instituciones policiales, el impacto real de estas iniciativas de participación comunitaria en acciones de seguridad ciudadana, se refiere al hecho de que con ello se facilita el acercamiento de la policía a la comunidad.

“Con esto la gente se acerca a uno, tú formas una relación con la gente por lo que Lican Ray es importante para nosotros porque nos facilita nuestra labor, nos ayuda a involucrarnos con la gente y a llegar a ellos, y que nos miren de otra manera” (Carabinero).

“Con estas actividades empieza a cambiar la mirada de Carabineros, ya no es como antes, pero la gente no siempre se da cuenta” (Carabinero).

Por su parte, en los vecinos también se produce un impacto positivo, especialmente en las acciones de animación emprendidas por carabineros.

“Jamás pensé que iba a ver a un carabinero disfrazado de tortuga” (Adulto, miembro de la comunidad).

“Si pu, con eso nos reímos un montón y lo pasamos súper bien” (Adulto, miembro de la comunidad).

“Aquí todos quedamos súper sorprendidos” (Adulto Mayor, miembro de la comunidad).

Por último, un punto en el que no se ha causado el impacto esperado es en el caso de las alarmas comunitarias en donde, si bien los vecinos agradecen la colaboración de Carabineros al momento de la instalación, señalan que la alarma desincentiva el delito pero que no ha mejorado la respuesta policial. En ese sentido, aún confían más en una llamada a Carabineros que en el sonido de la bocina, a pesar de que la comisaría está muy cerca de los sectores intervenidos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Si bien los proyectos analizados no son una muestra representativa de las iniciativas en desarrollo en la actualidad en Chile, dejan en evidencia los logros y desafíos que enfrenta la prevención comunitaria. La experiencia encontrada es mixta y por ende requiere de estudios más largos en tiempo especialmente para identificar temas de sustentabilidad de las iniciativas y por ende su impacto. Los hallazgos que nos parecen más relevantes pueden ser ordenados en tres ejes que son:

Centralidad de la Participación Comunitaria en Materia de Seguridad Ciudadana

Al analizar los proyectos estudiados, podemos concluir que con su ejecución lo que se busca es principalmente integrar a la comunidad y aumentar la participación, por lo tanto los proyectos no se ven exclusivamente como una estrategia de aumento de la seguridad. Se anhela una vida comunitaria integral, en que exista buena convivencia y lazos de solidaridad entre todos los vecinos, en definitiva, mejorar la calidad de vida de los sectores intervenidos.

Podría pensarse entonces que estos requerimientos no se relacionan con la seguridad ciudadana y que el Ministerio del Interior, por medio del Programa Comuna Segura, está entregando fondos para satisfacer necesidades locales que debieran ser resueltas desde otras reparticiones del Estado. Sin embargo, al ser la participación un elemento central en las materias de seguridad ciudadana, estos proyectos consiguen el objetivo de disminuir el temor, porque así como la participación sirve para que la comunidad se reúna y se conozca, -y de esta manera se integre- esta mayor integración incide fuertemente en la disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos puesto que colabora con

el desarrollo de los procesos de asociatividad y del empoderamiento comunitario.

Asimismo, con ello aumenta la autopercepción de los vecinos como sujetos activos de la sociedad y la comunidad comienza a tener una participación más activa en la seguridad de sus barrios; la seguridad deja de ser entendida como un elemento que compete únicamente al Estado pasando a ser compartida con la ciudadanía.

Fortalecimiento Comunitario y Convocatoria de la Comunidad

A la luz de lo investigado, podemos señalar que el objetivo del Programa Comuna Segura referido al fortalecimiento de las comunidades aparece como un elemento central. Sin embargo, el proceso de convocatoria a la comunidad por parte de los organismos ejecutantes no es tan sencillo como podría pensarse.

Esta situación se dio con mayor fuerza en Pedro Aguirre Cerda, donde las juntas de vecinos, al unirse entre sí y a otras organizaciones funcionales buscaban este fortalecimiento, pero sin embargo, se vieron enfrentadas a ciertos problemas al momento de reunir a la comunidad, lo cual hizo que las actividades no siempre tuvieran el impacto deseado.

Lo anterior sucede con mayor fuerza en el caso de los jóvenes, quienes pese a señalar constantemente que necesitan actividades, son el grupo que en menor número participa cuando ellas se ejecutan.

Sin embargo, pareciera ser que la continuidad es el factor que posibilita mejorar este elemento. Prueba de ello es el impacto que provocan las acciones del Centro Nuevo Lican Ray, el cual ha logrado consolidar el trabajo al interior de la comuna, claro que solamente con niños o adultos, ya que también reconocen que tienen problemas para llegar a los jóvenes. De este modo, aparecen dos desafíos pendientes en esta materia: idear acciones que logren convocar a los grupos juveniles y añadir mayores grados de continuidad al trabajo realizado.

Coordinación y Focalización

Una vez analizados los proyectos que formaron parte de la investigación, podemos señalar como tercer punto de relevancia, el hecho de que para que este tipo de acciones logre sus objetivos y por tanto presente un adecuado grado de impacto, es necesario que se focalice en actividades específicas, logrando incluso cierta especialización.

El Centro Nuevo Lican Ray se ha especializado en un determinado tipo de actividad: la animación de espacios públicos y con ello ha logrado cumplir sus objetivos e impactar positivamente en la población. Por el contrario, las actividades realizadas en Pedro Aguirre, si bien cumplieron objetivos como fortalecer a los grupos ejecutantes, tuvieron un impacto bastante menor que el Centro Nuevo Lican Ray, precisamente por la dispersión de ellas.

De este modo, la recomendación sería focalizar acciones tendientes a la participación de un grupo específico. En este sentido, las actividades de animación aparecen como un factor importante puesto que generan un impacto visual mayor que otras, siendo los niños un grupo clave ya que al ser convocados “arrastran” a sus familias y al resto de la comunidad hacia lo colectivo. Ello debiera ser complementado con otro tipo de acciones más direccionadas y de mayor contenido y entrega de capacidades a la población.

NOTAS

1. La Comuna de Pedro Aguirre Cerda se ubica en el sector Sur de la ciudad de Santiago y tiene una población de 114.560 habitantes. De ellos, el 10,8% vive bajo la línea de la pobreza.

2. La Comuna de San Ramón se ubica en el sector Sur de la ciudad de Santiago, reúne a un gran número de asentamientos populares y tiene una población de 94.906 habitantes. De ellos, el 17,5% vive bajo la línea de la pobreza.

3. Este programa es desarrollado por el Ministerio del Interior y se implementa desde el año 2000. Su objetivo central es generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de prevención y control en materia de seguridad ciudadana. Para lograr este objetivo, el programa busca instalar (y en algunos casos consolidar) los recursos humanos existentes a nivel municipal para poder desarrollar una estrategia integral de prevención de la criminalidad y su contraparte subjetiva: la sensación de inseguridad. De igual forma, el programa pretende desarrollar mecanismos de coordinación intersectorial que permitan coordinar esfuerzos realizados por diversos sectores del gobierno nacional, regional y municipal. Finalmente, el programa enfatiza su apuesta por incluir a la comunidad en la toma de decisiones, en la búsqueda de alternativas de solución e incluso en la ejecución de proyectos comunitarios enfocados sobre los problemas locales primordiales. Para mayor detalle ver: Dammert y Lunecke (2004) La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad. Universidad de Chile, Santiago.

4. Según consta en su Misión Institucional.

POSIBILIDADES, LÍMITES Y LECCIONES DE TRES MICRO-EXPERIENCIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BARRIOS DEL PERÚ

CARLOS BASOMBRÍO IGLESIAS
GABRIEL PRADO

CONTEXTO DE LAS EXPERIENCIAS

El objetivo de este trabajo es conocer y analizar tres experiencias micro de seguridad ciudadana en barrios de ciudades del Perú, evaluando sus potencialidades y dificultades. Las experiencias escogidas son las siguientes: la recuperación del Parque de Miraflores en el distrito de San Juan Bautista en Huamanga, Ayacucho; la Fábrica de Escobas para pandilleros “San Martincito”, en San Martín de Porres, Lima; y un plan de capacitación para sensibilizar en temas de seguridad ciudadana en tres colegios de San Juan de Lurigancho.

Antes de describir las experiencias específicas es importante situar el contexto general de la seguridad ciudadana en el país y del marco institucional para enfrentar el problema. El mismo se caracteriza por los siguientes factores: un relativamente bajo nivel de delincuencia, alta percepción de inseguridad, debilidad o ausencia del estado en zonas pobres, existencia de una política y marco institucional desarrollados para la seguridad ciudadana, importante tradición de participación ciudadana y finalmente, concepciones en pugna sobre como enfrentar el delito. A continuación se presenta un breve análisis de cada uno de estos aspectos.

Relativamente bajo nivel de delincuencia

El Perú, a diferencia de otros países de América Latina, con los que comparte problemas estructurales similares (tales como debilidad del Estado, la pobreza y la exclusión, la historia previa de violencia política, etc.), tiene niveles de delincuencia relativamente bajos en términos cuantitativos y los crímenes no tienen los niveles de violencia que en varios otros países. Así, el Perú se

ubica muy por debajo, en términos de incidencia criminal, de países como Guatemala, El Salvador, Honduras o incluso de Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina en América del Sur. Quizás Chile, Uruguay y Bolivia tengan problemáticas delictivas menos complejas que la peruana.

Un indicador bastante revelador de este fenómeno es la baja tasa de homicidios en el país, siendo una de las menores de América Latina. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, esta tasa se ubica en sólo 5 por cien mil habitantes; mientras que, según la misma fuente, la tasa para Honduras y El Salvador es de 41, 40 para Colombia, 33 para Venezuela, 20 para Brasil y 18 para México. Sólo Uruguay, Paraguay y Chile están ligeramente por debajo del Perú (ver Cuadro 1 más abajo).

La violencia delincuencia se concentra principalmente en la ciudad de Lima y en otras ciudades importantes del país. Si bien las estadísticas policiales son muy insuficientes, recientemente se ha aplicado, por encargo del Ministerio del Interior, un estudio de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo que confirma la preeminencia de los delitos menos graves.

Cuadro 1. Tasa de homicidios en países de América Latina (Homicidios anuales por 100.000 habitantes. Datos de varios años)

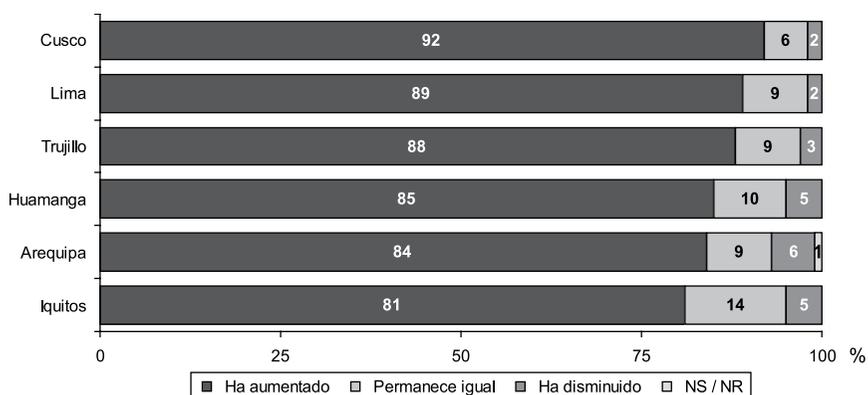
Honduras	41
El Salvador (PNC 2004)	41
Colombia (Policía Nal. 2004)	40
Guatemala	35
Jamaica	35
Venezuela	33
Brasil	20
México	18
Ecuador	15
R. Dominicana.	12
Panamá	11
Nicaragua	10
Cuba	6
Costa Rica	6
Argentina	5
Perú	5
Uruguay	4
Paraguay	4
Chile	3

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo 1999 - 2003. Datos actualizados para un estudio del PNUD. El Salvador 2004.

Alta percepción de inseguridad

Pese a estos relativamente bajos niveles delictivos, medidos en comparación con lo que ocurre en otros países, la percepción de inseguridad en la población es muy alta. Todas las encuestas de percepciones de seguridad que se han aplicado en los últimos tres años muestran que la ciudadanía percibe recurrentemente que la situación empeora en cada período analizado.

Gráfico 1. ¿Considera usted que en los últimos años el delito en el Perú ha aumentado, disminuido o permanece igual? (Según ciudad)



Base: Total de entrevistados

Fuente: Estudio de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo, Ministerio del Interior, enero 2006

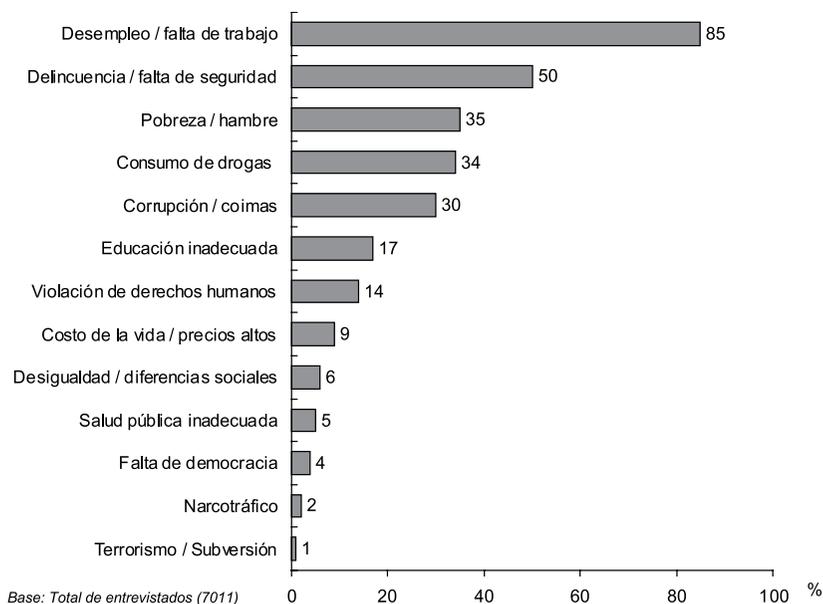
Los delitos que más preocupan a la población son, variando el orden de preeminencia según diferentes localidades, los robos en las calles, los robos a las viviendas, el pandillaje y, en el caso de los sectores medios, los secuestros al paso.

Otra de las características de esta percepción de inseguridad es que está alimentada por situaciones sociales que no constituyen delito, pero que la población percibe como causantes de éstos. Así la preocupación de la población en las diversas localidades estudiadas, sobre todo las de mayor pobreza, tienen que ver con la existencia de discotecas o salones

de baile que operan hasta altas horas de la noche, consumo en la vía pública de alcohol y/o drogas, prostitución y con la presencia de jóvenes en las calles, que sin necesariamente estar llevando a cabo actividades delictivas, son asociados por los vecinos como un problema de seguridad.

Otra característica importante de la inseguridad ciudadana es que se ha convertido en un problema político. Todas las encuestas de opinión aluden a que los problemas del delito y la inseguridad se han colocado casi en el primer lugar de las preocupaciones vecinales. Ello es aún más relevante dado que ocurre en contextos socioeconómicos extremadamente pobres, en donde hay problemas de falta de trabajo, bajos niveles de ingresos y servicios públicos ineficientes. Al estar la inseguridad ciudadana en ocasiones muy por encima de esos problemas en la percepción de cuál es el problema más grave, tenemos una idea del impacto que esas situaciones tienen en la vía de la comunidad.

Gráfico 2. En su opinión y con la siguiente tarjeta, ¿cuáles son los tres principales problemas del país?



Fuente: Estudio de victimización en las ciudades de Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo, Ministerio del Interior, enero 2006

Debilidad o ausencia del Estado en zonas pobres

Una tercera característica común a las zonas en donde hemos realizado este trabajo, y en general a la mayor parte de los escenarios urbanos del Perú, es la debilidad de la presencia del Estado, tanto en lo que se refiere a servicios públicos de calidad, como en este caso específico a la presencia policial. El Perú tiene un déficit muy importante de policías dedicados a la seguridad ciudadana. Hay que señalar que la Policía Nacional del Perú debe abocarse a múltiples tareas, muchas de ellas ajenas a la protección diaria de la población con respecto al delito. La Policía Nacional tiene a su cargo temas de orden público, lucha contra el narcotráfico, lucha contra la subversión y el terrorismo, protección de dignatarios e instalaciones, cuidado de carreteras, protección del medio ambiente, etc.

Para todas estas labores la Policía Nacional cuenta en la actualidad con 94.000 efectivos; 30.000 menos que los que tenía en 1989 con una población mucho mayor y con problemas de seguridad mucho más complejos. El problema se agrava, como hemos dicho, por la presión hacia la Policía de otros temas diferentes a la seguridad ciudadana y por el hecho que los policías tienen un régimen laboral que hace que trabajen un día y descansen otro, por lo que en la práctica la dotación policial termina reduciéndose casi a la mitad.

El problema se agrava por la pésima distribución territorial de los policías. En términos generales, se puede decir que la mejor asignación está en los distritos acomodados de Lima en detrimento de los mayoritarios distritos pobres de la capital. Peor aún dado que los serenos, es decir los policías de apoyo municipal para la seguridad, están también concentrados en los distritos acomodados. Si un distrito de clase alta de Lima como San Isidro cuenta con un efectivo de seguridad por cada 101 habitantes, en un distrito de estrato socioeconómico bajo como Villa El Salvador, esta proporción es de un policía por cada 1.936. El problema se agrava a nivel nacional si tomamos en cuenta que Lima, como conjunto, tiene una mejor distribución de policías que el resto del país. Más todavía, porque los ámbitos urbanos en general tienen mucho más policías que los rurales.

Política y marco institucional desarrollados para la seguridad ciudadana

Pese a las limitaciones señaladas, un aspecto importante es que en el Perú se cuenta desde hace algunos años con políticas y un marco institucional

Cuadro 2. Efectivos dedicados a la seguridad en distritos seleccionados y tasa de habitantes por efectivo 2004

	Habitantes	Policías	Serenos*	Total combinado	Tasa de efectivos de seguridad por habitante
San Isidro	71.000	302	400	702	101
Miraflores	95.000	311	350	661	144
Jesús María	69.000	174	200	374	184
Lince	73.000	106	200	306	238
Cercado	348.000	856	600	1456	239
San Borja	131.000	172	320	492	266
Surco	257.000	354	380	734	350
Surquillo	101.000	134	90	224	450
La Victoria	233.000	324	180	504	462
Breña	97.000	166	20	186	521
San Juan de Miraflores	376.000	391	60	451	834
Independencia	209.000	157	35	192	1088
San Martín de Porres	470.000	376	48	424	1108
San Juan de Lurigancho	766.000	520	0	520	1473
Villa el Salvador	337.000	156	18	174	1936

* Cifras del 2004.

Fuente: Carlos Basombrío. *Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. IPESM y Fundación Konrad Adenauer. Lima, 2005.

novedoso para el enfrentamiento del problema de la inseguridad ciudadana. Por un lado, se ha desarrollado la legislación municipal, convirtiendo los municipios de meros proveedores de servicios en verdaderos gobiernos locales. En el marco de esa transformación se les ha atribuido a los municipios un rol en la seguridad ciudadana, principalmente en el ámbito de la prevención. Hay que recordar que en el Perú existe una sola Policía Nacional, pero a la vez desde hace algunos años los alcaldes mantienen cuerpos de apoyo policial y de patrullaje preventivo.

Más importante todavía, desde el año 2003 está vigente en el Perú la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Aprobada por ley del Congreso, por iniciativa del proceso de reformas del sector Interior de comienzos de esta década, apunta por un lado a promover una visión integral del enfrentamiento a la inseguridad ciudadana y, por otro, a desarrollar instancias locales de enfrentamiento de la misma, presididas por los alcaldes y ejecutadas por la policía en lo que les compete y, por otros sectores del Estado, en lo que les es propio.

Para ello la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana establece la creación en cada distrito, provincia y región del país de un comité local de seguridad ciudadana. El comité tiene por obligación efectuar un diagnóstico de la problemática local de inseguridad, proponer un plan de intervención, buscar recursos adicionales a los existentes para su implementación, crear condiciones para la participación de la población en los planes de seguridad ciudadana y evaluar la actuación policial.

En lo formal se han instalado ya todos los comités regionales de seguridad ciudadana y casi todos los comités a nivel provincial y distrital. Sin embargo, en la práctica son muy pocos los casos en que los comités de seguridad ciudadana vienen desarrollando activamente su labor y, menos todavía, aquellos en los que se pueda contar con un balance sistematizado de su actuación.

Importante tradición de participación ciudadana

Como una consecuencia histórica de la debilidad del Estado para solucionar problemas básicos de la población, en el caso peruano existe una extendida tradición de la sociedad civil para enfrentar y solucionar problemas en base a su propia organización y lucha. Ello empieza desde la propia ocupación del territorio, en gran medida fruto de invasiones y no de planificación urbana, pasando por la demanda organizada por servicios básicos de agua,

Cuadro 3. Comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana instalados y por instalarse al 23 febrero de 2006

COMITÉS	REG	PROV	DIST	TOTAL
INSTALADOS	26 (100%)	193 (100%)	1336 (82%)	1555 (84%)
POR INSTALAR	0	0	299 (18%)	299 (16%)
TOTAL	26	193	1635	1854

Fuente: Página Web del CONASEC, abril 2006

luz, pistas, etc. Gran parte de lo conseguido ha sido fruto de experiencias de organización de la comunidad. Ello se aplica también en el combate a la pobreza extrema y la desnutrición. En el Perú hay una vasta tradición de clubes de madres, comedores populares y los conocidos comités del vaso de leche, que han sido razonablemente exitosos en enfrentar los problemas de desnutrición. Otra experiencia muy llamativa fue el éxito que tuvo la participación ciudadana para masificar las medidas de prevención frente a la epidemia del cólera que se desató a comienzos de los años 90 y que fue controlada por completo. La participación de la población ha sido sumamente importante, también, en la derrota de Sendero Luminoso, ya que los campesinos llegaron a la conclusión de que los senderistas eran el mal mayor y los enfrentaron hasta expulsarlos del campo.

En el caso específico que nos ocupa, desde 1997 la Policía Nacional viene promoviendo la organización de la población en juntas vecinales de apoyo a la labor policial en los barrios pobres de las ciudades. Muchos municipios también hacen lo propio y en esa medida el fenómeno se ha masificado y existen más de 50.000 juntas vecinales actuando en el país. Sus labores son de información y vigilancia preventiva, siendo en la práctica en muchos lugares la única alternativa real para la seguridad de muchas zonas, siendo la policía simplemente un agente coordinador de esa labor.

Concepciones en pugna sobre cómo enfrentar el delito

Una última característica a señalar es que si bien en el Perú, al igual que en todos los otros países de América Latina y quizás del mundo, hay una

demanda de la población por mano dura contra la criminalidad, entendida ésta como el relajamiento de los estándares de protección de los derechos fundamentales de las personas en nombre de la seguridad, esa presión es bastante menor que la que existe, por ejemplo, en Argentina, México o en Centroamérica. No hay aquí, por ejemplo, una demanda fuerte por que las Fuerzas Armadas estén a cargo de la lucha contra el delito. Hasta ahora esas funciones están claramente delimitadas y los militares tienen muy claro que ése es un rol que no les corresponde.

No hay tampoco en el Perú, “escuadrones de la muerte” o “grupos de limpieza social” que produzcan sistemático aniquilamiento de sospechosos de crímenes. Es verdad que frecuentemente se producen linchamientos sobre todo en zonas de total ausencia policial o donde ésta es cómplice de los delincuentes pero se trata de estallidos violentos y no de una práctica sistemática. Lo que hay sin embargo es una presión muy fuerte por el endurecimiento de la legislación penal, que en algunos casos como el de la violación de menores llega al pedido de pena de muerte.

Paralelamente en el Perú, sin embargo, se sigue valorando en la sociedad y en la policía la importancia de las medidas preventivas en relación al delito. No es difícil establecer en el debate público la asociación entre problemas sociales, económicos y culturales con la mayor ocurrencia de derechos delictivos.

CARACTERÍSTICAS DE LAS LOCALIDADES ESCOGIDAS

Si bien las localidades seleccionadas, tienen especificidades que serán resaltadas más adelante, también cabe detenerse en algunas características comunes:

1. La inseguridad ciudadana agudiza los problemas de una población urbana en pobreza. Se trata de dos zonas de Lima y una de Ayacucho en las que la mayor parte de la población vive en situación de pobreza, careciendo de los servicios básicos indispensables. En particular la juventud enfrenta problemas agudos de baja calidad de la educación y de pocas oportunidades de desarrollo futuro.
2. El principal problema son los delitos menores (pandillaje, violencia juvenil, robo) o la existencia de un clima “impropio” (prostitución, discotecas bares, etc.)

3. No hay delincuencia organizada que controle la vida local. A diferencia de lo que ocurre en muchos barrios de otros países de América Latina en donde las conductas ilegales están centralmente coordinadas por grupos delictivos organizados locales, eso no ocurre en ninguno de los barrios estudiados en estas experiencias.
4. La policía no es una amenaza sino una carencia. Si bien la policía peruana, en general y esos barrios en particular, no escapan al problema de la corrupción y el abuso, eso no aparece en ninguno de los tres casos estudiados como un problema importante para la población. El problema fundamental en relación a la policía no está dado por ese tipo de relación con la población sino por su ausencia; es decir, el reclamo de la población es que llegue efectivamente un servicio policial para atender sus problemas de inseguridad.

LAS EXPERIENCIAS

La recuperación del Parque de Miraflores en el distrito de San Juan Bautista en Huamanga, Ayacucho

San Juan Bautista es parte de la provincia de Huamanga, en la Región Ayacucho. Este distrito tiene una extensión de 18 km y está a una altura de 2.743 metros sobre el nivel del mar, al borde del histórico Cerro Acuchimay. San Juan Bautista ostenta la categoría de ciudad y fue creado por la Ley N° 13415, el 7 de abril de 1960. Tiene 20,558 habitantes, con una densidad de 1,436.56 habitantes por km².

En relación a la situación de seguridad, en la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista existe la Dirección de Seguridad Ciudadana a partir de agosto del 2003, que tiene como funciones principales promover, normar, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la Seguridad Ciudadana y Defensa Civil; proponer y organizar el Serenazgo o Vigilia Municipal; participar activamente en el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana; y, finalmente, promover campañas de sensibilización y promover la participación vecinal.

La relación entre la Policía y la comunidad en el distrito es bastante precaria, debido a la inexistencia de una Comisaría. El centro de operaciones en materia de Seguridad Ciudadana está a cargo de la única Comisaría de Huamanga. Para el servicio de emergencia del distrito se

cuenta con un solo patrullero asignado a esta tarea de manera permanente. Igualmente, se cuenta con sólo seis serenos. En palabras de un poblador del distrito:

“Acá nunca llega la policía. En mi sector nunca hay patrullero. Sólo cuando tiene algún interés aparecen, tampoco los podemos llamar, el teléfono que está en la tienda casi nunca funciona. La otra vez agarramos a un ratero y la policía llegó cuatro horas después. ¿De qué sirve la seguridad ciudadana?” (Vecina del sector V)

La criminalidad y delincuencia afectan fuertemente el distrito, existiendo puntos críticos de mayor incidencia delictiva. Entre estos se encuentran el Puente Nuevo y/o Ovalo del Puente Nuevo, el Puente San Juan, el Puente del Ejército, el Mercadillo del Sr. de Arequipa, la Feria Dominical de la Cooperativa de la Ciudad de las Américas, el Estadio del Pueblo, la Feria Dominical la Cachina de Tenería y la Quinta San Pedro. Los puntos más vulnerables son el Puente del Ejército, el Puente San Juan, y la Feria Dominical, siendo la modalidad de dichas actividades hurto, asaltos y violaciones.

Según la encuesta distrital realizada por el Instituto de Defensa Legal (IDL) en noviembre del 2005, los vecinos y vecinas del distrito identifican los principales problemas asociados a la inseguridad (cuadro 4).

Como se desprende del cuadro, el temor al pandillaje y la delincuencia ha superado a la pobreza, lo cual refleja la extrema percepción de inseguridad que existe en el distrito cuyos niveles de pobreza son altos. El segundo rubro en importancia está asociado a las tareas que competen al Municipio como son la limpieza y la recolección y depósito de la basura, así como el mantenimiento de pistas y veredas.

“Los años en los cuales hubo presencia de Sendero trajo mucho atraso en la comunidad, luego vino el pandillaje y se convirtió en otro problema en nuestro distrito. Salimos de un mal para entrar a otro” (Alcalde Distrital).

“Hace más de quince años que no vivimos tranquilas; antes eran los militares y los Senderos, ahora son los delincuentes que no nos dejan vivir en paz, algo se tiene que hacer para cambiar esta situación” (Coordinadora de las juntas vecinales, Sector II).

Con relación al sector justicia, el distrito cuenta con un Juzgado de Paz Letrado. Sin embargo, no cuenta con una oficina del ministerio público; la Fiscalía de Huamanga comprende dentro de su jurisdicción al Distrito de San Juan Bautista.

Cuadro 4. Principales problemas del distrito

	Total	Sexo		Edad		
		Masc.	Fem.	18 a 24	25 a 34	35 a más
Pandillaje	61,6	62,0	61,2	68,6	58,4	59,9
Delincuencia	60,2	58,7	61,6	61,0	64,0	57,4
Pobreza	46,5	45,2	47,8	41,9	44,8	50,0
Limpieza/Basura	32,9	33,7	32,1	27,6	31,2	36,6
Pistas/Veredas	31,5	31,7	31,3	33,3	29,6	31,7
Desempleo	31,2	31,3	31,3	26,7	31,2	33,7
Drogadicción	9,5	8,7	10,3	5,7	12,0	9,9
Agua/Desagüe	7,4	7,7	7,1	8,6	8,8	5,9
Luz Alumbrado	6,5	4,3	8,5	8,6	6,4	5,4
Prostitución	4,9	6,7	3,1	3,8	5,6	5,0
Transporte/Tráfico	4,4	5,3	3,6	6,7	4,8	3,0
Alcoholismo	1,2	1,0	1,3	1,9	1,6	0,5
Otros problemas	1,2	1,9	0,9	2,9	1,6	0,5
No responde	0,2	0,5		1,0		

Respuesta múltiple

Total de entrevistas	432	208	224	105	125	202
----------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Instituto de Defensa Legal

En lo que compete al área de educación, en el distrito existen nueve Centros Educativos Iniciales, entre los que destacan el Centro Educativo “Casa de las Américas”, “Rosa de América” y “San Juan”, en donde estudia la mayor cantidad de niños en edad inicial. En el nivel primario, se cuenta con ocho Centros Educativos y para el nivel secundario, con cuatro colegios mixtos. La formación técnica laboral está dada por tres centros de formación. San Juan Bautista cuenta con un Hospital de Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), un Centro Local de Atención de Salud (CLAS), una Posta Sanitaria y un Puesto de Salud.

El parque de Miraflores: una presencia incómoda

El parque Miraflores, también conocido como el de “los Amantes”, debido a una famosa y ofensiva escultura que mandó a realizar un alcalde distrital, está ubicado en el barrio de Miraflores, en la zona sur del distrito de San Juan Bautista. Es uno de los espacios públicos más extensos del distrito, abarcando un área total de 2.480 m² con un área verde de 1.107 m². Está dividido en ocho parcelas de aproximadamente 130 m² cada una. Existen sólo cuatro parques para una población de aproximadamente 36.000 personas; no son sólo los pobladores del distrito, sino de los alrededores a San Juan Bautista que se benefician de estos escasos espacios públicos para la convivencia y la recreación.

En el 2004, el parque se encontraba rodeado de un prostíbulo llamado “20 negros” y tres “chicherías” clandestinas en los centros de venta de bebidas alcohólicas tradicionales. Estos centros de diversión y expendio de licor no contaban con permiso de funcionamiento expedido por la autoridad municipal y compartían este espacio con cuatro centros educativos (jardín de infancia, colegio, escuela, instituto superior). Los vecinos se encontraban cansados de ver a sus hijos adolescentes y jóvenes y a otros que venían de otros distritos consumiendo licor desde tempranas horas de la mañana. Era un espacio abandonado, librado a la inseguridad y una zona de riesgo para los niños y adolescentes.

Recuperar el Parque de Miraflores fue una de las tareas más importantes del flamante Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de San Juan Bautista, por lo que, acompañados de instituciones como la municipalidad y organizaciones vecinales como las Juntas Vecinales, emprendieron acciones de recuperación de este espacio público vital, ecológica y socialmente:

“Ya quisiéramos tener un parque como el de la Plaza de Armas, pero podemos empezar haciendo que esté verde, que tenga algunas bancas y haya focos en la noche, por algo empezaremos” (Alumno Quinto secundaria).

Plan de acción y recuperación

Dentro del Plan de Seguridad Ciudadana del distrito se incluyó la recuperación y uso adecuado de los espacios públicos, teniendo como premisa que éstos deberían servir para la recreación y el sano esparcimiento de los vecinos y vecinas para desarrollar allí actividades públicas de interés para la comunidad. Durante sucesivas reuniones se desarrolló un

plan de acción que tenía por objeto devolver este parque al servicio de la comunidad. Fueron diversas las instituciones y los compromisos que se asumieron para trabajar de manera conjunta y velar por el buen funcionamiento de esta zona.

En los talleres con los distintos actores locales promovidos por el IDL, que animó esta experiencia, se estableció un plan de acción en donde diferentes actores asumieron diferentes responsabilidades.

Las Juntas vecinales se comprometieron a realizar un estudio sobre cómo recuperar y aprovechar mejor el parque, organizar entre los vecinos charlas de sensibilización sobre el uso y cuidado del parque, empadronar a los vecinos del barrio para las tareas que se requieran, desarrollar labores de prevención sobre el consumo de drogas y alcohol, confraternizar con los jóvenes en actividades (deporte, cultura y “fiesta sin alcohol”, entre otras actividades), realizar rondas diurnas y nocturnas para optimizar la vigilancia, y contribuir a través de faenas comunales en el recojo de maleza y sembrío.

La Policía, por su parte, asumió la responsabilidad de apoyar las intervenciones a los establecimientos nocturnos, mejorar el patrullaje, incluyendo rondas nocturnas y establecer comunicación y coordinación con las juntas vecinales.

La Municipalidad se comprometió a contemplar dentro del presupuesto participativo una partida para el sostenimiento de ésta y otras zonas del distrito, realizar coordinaciones con la empresa de generación eléctrica para la cobertura del fluido eléctrico, coordinar para el suministro de agua a toda la zona de trabajo del parque y promover reuniones con los vecinos y vecinas sobre los resultados que se vayan obteniendo en la coordinación con otras instituciones.

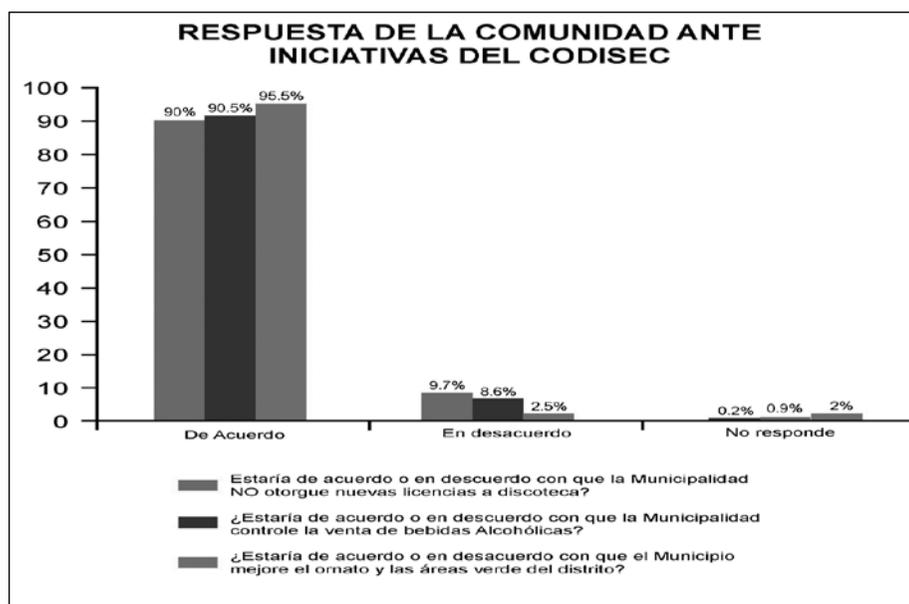
Las autoridades del sector educación asumieron el compromiso de promover entre los alumnos el manejo apropiado de las instalaciones del parque y desarrollar actividades al aire libre, de modo que sirva de ejemplo a otras instituciones y promover la construcción de un vivero que pueda surtir de plantas ornamentales al parque. Tal como señalaba el director del colegio, “Es una buena iniciativa recuperar el parque. La manera como vivimos dice mucho de nosotros. Si hay que apoyar, el colegio pondrá su grano de arena, los alumnos, padres y profesores trabajaremos juntos en lo que se nos indique”.

El sector salud asumió la responsabilidad de brindar charlas sobre contaminación y su impacto en la salud de los pobladores e implementar un

botiquín para emergencias. Finalmente las autoridades del Poder Judicial se comprometieron a sancionar a quienes incumplan con las ordenanzas y hagan mal uso del parque.

Para que la iniciativa cuente con el respaldo de la comunidad se aplicó una encuesta que exploró el respaldo o el rechazo de los vecinos. Este instrumento se puso en práctica en las seis zonas circundantes al parque.

Gráfico 3. Encuesta realizada en las zonas aledañas al Parque Miraflores



Las respuestas de la comunidad frente a la propuesta de mejora del parque fueron abrumadoras a favor de su recuperación. Las tres iniciativas consultadas recibieron el apoyo de más del 90% de los encuestados.

Procederemos a continuación a presentar el proceso de implementación del plan de acción. Después de conversaciones con el dueño del prostíbulo, que ya para ese entonces tenía varios procesos legales en curso, éste procedió de manera voluntaria al cierre del local, que además ya se encontraba en inminente quiebra. Luego de ello, los vecinos, acompañados del

personal municipal, procedieron al retiro de toda la publicidad ubicada alrededor del local y de las avenidas cercanas, además de su revisión para verificar que se procediera con el retiro de los enseres y muebles.

Encabezados por la Junta Vecinal de Miraflores y con el apoyo de otras juntas vecinales, se dio inicio a una campaña de sensibilización a la población y las autoridades de los centros educativos para emprender una tarea vigilante ante las chicherías clandestinas existentes en el hasta entonces “Parque de los amantes”. Uno de los primeros logros fue el acuerdo entre los dueños de estos establecimientos y las autoridades del barrio en no expedir bebidas alcohólicas a menores de edad durante horas de labores académicas, así como una “Ley Seca” a partir de las diez de la noche.

Con el apoyo de instituciones especializadas se realizó un estudio de las condiciones del parque. Esta tarea estuvo a cargo de tres profesionales, una bióloga ambiental, un agrónomo y una arquitecta, los que informaron de la existencia de Kikuyo (grama gruesa, muy resistente a las inclemencias del tiempo) en toda el área verde del parque, planta que no es beneficiosa para la convivencia con otras, ya que empobrece el suelo y retarda el crecimiento de las flores, árboles y diversas plantas que se planeaba sembrar en el parque. Por ello se solicitó una donación de diversas especies a los viveros de la Municipalidad Provincial y al Ministerio de Agricultura.

Después del primer informe, los pobladores de Miraflores encargaron a sus autoridades vecinales promover una reunión con el Alcalde. En esta cita se acordó que la Municipalidad se encargaría de transportar tierra negra de las zonas agrícolas que son parte de la jurisdicción de San Juan Bautista a la jurisdicción del parque; además, realizar los trámites ante la empresa eléctrica para restablecer el servicio. Las autoridades del barrio de Miraflores por su parte, se comprometieron a poner mano de obra para el retiro del Kikuyo y la plantación de las nuevas flores y gras, así como encargarse de comprar los implementos necesarios para la reactivación del servicio de agua.

El problema de alumbrado público sólo fue solucionado parcialmente. De hecho existe alumbrado público pero aún persiste el problema de formalización con Electro Centro y además hay días en los que no se cuenta con este servicio.

La instalación de redes para el servicio de agua ha sido resuelta gracias a la voluntad de trabajo del barrio y al aporte de las instituciones. La mano de obra estuvo a cargo de los vecinos, y la dirección y materiales fue puesto por la Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Ayacucho (SENAPA).

En una reunión vecinal se distribuyeron las parcelas del parque entre las diferentes organizaciones e instituciones existentes en el barrio. Las tareas se realizaron desde el mes de agosto del 2004; se establecieron jornadas de trabajo los domingos o sábados según la disponibilidad de los encargados de cada parcela.

El retiro de Kikuyo y mala hierba fueron tareas arduas que necesitaron más de doce meses. Un hecho que merece destacar es el aporte de los alumnos de la promoción del Colegio José Faustino Sánchez Carrión, quienes pusieron parte de su bolsa de viaje de promoción para contratar un tractor que ayude con las tareas de remoción y sembrío de una parcela. Fueron jornadas que contaron con el apoyo de niños, jóvenes y adultos entre mujeres y varones, realizándose un trabajo gratificante que incentivaba a la comunidad a luchar por hacer de su barrio un mejor lugar donde vivir. Al terminar las jornadas de trabajo compartían refrescos y fiambres que les permitían interrelacionarse y percibir cómo iba el avance de su trabajo.

La creación del Comité de Recuperación del Parque requiere especial atención. La organización que fue creada para ese fin fue elegida en una reunión democrática, en la que participaron diferentes sectores de la comunidad y se procedió a la elección de este colegiado. Una vez conformado el *Comité de Recuperación del Parque* la primera medida simbólica fue el retiro de la estatua por la que el parque era conocido como “*Parque de los Amantes*”. Más que un acto de puritanismo debe ser entendido como una acción de protección para los niños, niñas y adolescentes y de buen gusto para todos los pobladores y pobladoras. Para reemplazar a la estatua de “*Los amantes*” se puso en marcha un concurso de maquetas que contó con la participación de los alumnos y profesores de la Escuela Superior de Bellas Artes Pública “Felipe Guamán Poma de Ayala”. En un acto democrático en el que participaron de manera voluntaria los vecinos del barrio se procedió a elegir entre las tres maquetas pre-seleccionadas mediante voto en ánfora. Luego se ratificó en asamblea vecinal la elección de una nueva escultura que represente a esta comunidad pujante y llena de juventud.

El esfuerzo conjunto de la población y las autoridades logró recuperar una zona emblemática de la comunidad. De nuevo el tránsito peatonal era posible en las inmediaciones del parque. La iniciativa de un grupo de vecinos dio resultado. Se sumaron esfuerzos y voluntades, se comprometió a la autoridad local y cada uno desempeñó una función en beneficio del objetivo propuesto.

El desafío es mantener en buenas condiciones este espacio público. Para ello, se requiere la vigilancia de todos los actores de la comunidad y seguir perseverando para que el presupuesto participativo consigne una partida para la recuperación y mantenimiento de espacios públicos. Ya se ha conseguido que la iniciativa fuera considerada dentro del Plan de Desarrollo Local y del Presupuesto Participativo correspondiente al año 2006.

Resultados y límites

Se logró recuperar de manera efectiva un espacio público de 2.480 m² como área total para el esparcimiento de la comunidad y más de 1.107 m² de áreas verdes, con los distintos beneficios que esto puede brindar. Asimismo, a partir de la organización planteada para la ejecución del proyecto, se constituyó en el distrito una Red de Vigilancia y un Sistema de Información Barrial (SIB). Como resultado complementario, se puede mencionar el hecho que el área recuperada se ha convertido en un ejemplo de trabajo comunitario para los otros tres parques existentes en el distrito.

En cuanto a los problemas y límites encontrados en la ejecución del trabajo realizado, se puede enumerar la incredulidad por parte de algunas Juntas Vecinales con las que se intentó laborar. Por otro lado, falta verbo los inconvenientes originados por el poco presupuesto para la compra de equipos y materiales diversos para la ejecución de los distintos trabajos, los cuales se agudizaron ante el elevado costo del servicio de fluido eléctrico, tanto para la realización de las obras como para la posterior iluminación del parque. Finalmente, el escaso patrullaje policial fue un problema muy recurrente, por lo que urge poner en marcha la construcción de una comisaría para el distrito.

Fabrica de Escobas para pandilleros “San Martincito”

El distrito de San Martín de Porres es uno de los 43 distritos de la Provincia de Lima. Limita al norte con el distrito de Puente Piedra, al este con el distrito de Los Olivos, el distrito de Independencia y el distrito del Rímac, al sur con el Cercado de Lima y al oeste con la Región Callao. Su límite sur lo representa el río Rímac y al norte, como barrera natural, el río Chillón. Tiene un área de 36.91 km² y una densidad de población de 12.439,4/km². Fue fundado el 22 de mayo de 1950, mediante Decreto Ley N° 11369, durante el gobierno de Manuel A. Odria. El Distrito de San Martín de Porres cuenta actualmente con 480 mil habitantes aproximadamente.

Posibilidades, límites y lecciones de tres micro-experiencias de seguridad ciudadana en barrios del Perú

Funcionan tres comisarías con la siguiente distribución del personal policial: Comisaría Habich (Ex – 8va Comisaría): 176 efectivos; Comisaría de Condevilla: 83 efectivos; Comisaría de Barboncitos: 104 efectivos. Existe un policía por cada 1.323 habitantes.

En el distrito se ha instalado el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (CODISEC), espacio que ha sido receptor de diversas iniciativas de la comunidad, entre las que se puede destacar la estrecha relación con las juntas vecinales y las tareas desarrolladas con la población juvenil del distrito.

El aporte de la Policía Nacional es muy reconocido dentro del Comité. Esto se percibe no sólo en las reuniones de Oficinas de Participación Ciudadana dentro de las comisarías, sino también por las acciones cívicas que realizan en las zonas consideradas de alto riesgo en el distrito. Distinta es la percepción que se tiene del Alcalde, que si bien es el encargado de presidir el Comité, no ha tenido una participación destacada. A pesar de ello, el Comité siguió funcionando con la presencia de otras autoridades y organizaciones.

Según la última encuesta de victimización realizada por la encuestadora Apoyo, Opinión y Mercado, por encargo del Ministerio del Interior en el 2005, San Martín de Porres presenta las siguientes características delictivas:

Cuadro 5. Victimización en el último año

Victimización	Lima Metropolitana (%)	San Martín de Porres (%)
Robo de vivienda	22	29
Tentativa de robo de vivienda	31	36
Robo de vehículo automotor	6	5
Tentativas de Secuestro	1	1
Robo de objeto de vehículo automotor	47	54
Robo de motos/moto taxis	11	13
Robo de bicicletas	20	17
Robo con violencia	18	19
Robo sin violencia	28	26
Amenazas	16	15
Lesiones	12	10
Ofensas sexuales	5	9
Secuestro	0	1
<i>Base Real</i>	<i>7011</i>	<i>418</i>

Es importante destacar cuál es la percepción de los vecinos frente al funcionamiento de algunas instituciones, en especial el desempeño de la Policía Nacional.

Cuadro 6. Percepción del funcionamiento de la Policía Nacional

Imagen	Lima Metropolitana (%)	S.M.P. (%)
Muy bien	1	2
Bien	27	26
Mal	48	47
Muy mal	15	17
No sabe	9	8
Base real	7011	418

Apoyo, Opinión y Mercado 2005

Los datos arrojados por la encuesta de victimización y percepción confirman la distancia que existe entre la institución policial y la población; la autoridad policial, a pesar de los esfuerzos arriba descritos, todavía es mal vista por el conjunto de la población sanmartinense.

La Comisaría de Habich, sede del proyecto en análisis, cuenta, como se ha descrito más arriba, con 176 efectivos policiales para proteger a 180 mil habitantes y le corresponden las zonas de Pedregal, Piñonate, Lampa de Oro y Fiori, lugares todos en los cuales el número de pandillas juveniles es notorio. El personal policial de esta comisaría tiene una estrecha relación con la Dirección de Familia y Participación Ciudadana (DIRFAPACI), que por propia definición es el “órgano de la Policía Nacional de carácter técnico, normativo y ejecutivo que tiene por misión promover la participación activa organizada de la comunidad en todo el territorio nacional; a través de la dación de legislación interna, del desarrollo de programas y actividades de prevención, promoción y protección del niño, adolescente, joven, mujer y la familia”.

La Dirección de Familia y Participación Ciudadana tiene entre sus objetivos la recuperación de pandilleros a través de la conformación de los “patrulleros juveniles”. En todo el país hay 4.138 jóvenes

organizados dentro de los patrulleros juveniles; de ellos 2.580 están en la capital de la república.

Es en ese marco y con ese apoyo institucional que la comisaría, junto con las Juntas Vecinales, detectaron a doce pandillas juveniles que venían ocasionando serios problemas a la tranquilidad y al orden de la urbanización Ingeniería. Según los integrantes de Oficina de Participación Ciudadana de la Comisaría, estos jóvenes pandilleros presentan características comunes: hogares disfuncionales, bajo nivel de escolaridad, precarias condiciones de vida y marcados rasgos hacia la violencia.

Como un mecanismo para paliar las peleas callejeras, los robos a las viviendas y los robos al paso, decidieron trabajar directamente con los implicados. Es con ese objetivo que en abril del 2005 surge el *Proyecto de Fábrica de Escobas “San Martincito”*:

“...Estaba en una reunión de la Jepoltran Sur, en la Victoria, y escuché esta idea de la fábrica de escobas que fue un proyecto piloto en Piedra Liza. Esto venía de la tarea de retornar los programas de Patrullas Juveniles... Me acerqué a pedir información al Técnico Jaimes y al Psicólogo Cardich porque vi que era más factible por la zona de San Martín de Porres... Le comuniqué a mi Comisario el Comandante Augusto Mayor Guzmán de ese entonces y a la Sra. Lilia Lengua de Juntas Vecinales...”

(SOT3 PNP E.G. S. M., OPC)

La Comisaría de Habich (Urbanización Ingeniería) se comprometió a brindar las instalaciones del segundo piso para que ahí se desarrollen las actividades; a su vez el apoyo de la comunidad se manifestó en una colecta para un fondo inicial de 1.500 nuevos soles (aproximadamente USD 400).

El proyecto tiene los siguientes objetivos: desarrollar un programa dirigido a adolescentes y jóvenes en riesgo para resocializarlos a través de la capacitación ocupacional y fortalecer los programas preventivos a través de acciones concertadas entre las instituciones públicas y privadas, a fin de incorporarlos en el proceso de desarrollos de su comunidad.

Los beneficiarios directos del proyecto son 30 jóvenes ex-pandilleros cuyas edades oscilan entre los 15 a 25 años, provenientes de distintas pandillas de la zona.

Nombre de la Pandilla	Ubicación en el Distrito
Grupo Lampa	Asentamiento Humano Lampa de Oro
La Cripta	Asentamiento Humano Nuevo Amanecer
Los Primitivos	Urbanización Los Jardines
Somos Fiori	Urbanización Fiori
Los del 28 La Rivera La Pampa	Asentamiento Humano Zarumilla
Los Tutis	Cercado

El Proyecto inició sus actividades en agosto del 2005 y continúa hasta la fecha (agosto de 2006). Al inicio, se comenzó con dos máquinas engrapadoras donadas por las Juntas Vecinales. El Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) donó materia prima e hizo una actividad social que recaudó 650 nuevos soles.

En la actualidad, se cuenta con cuatro máquinas engrapadoras y una máquina cizalla manual. La capacitación para el manejo la recibieron de un ingeniero de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), universidad de gran prestigio ubicada en la zona del proyecto. Se trabaja de lunes a viernes de 9:00h a 15:00h y los sábados se realiza la comercialización de las escobas.

El proceso de implementación

“...Desde hace años ha habido rivalidad por las zonas entre los asentamientos humanos Lampa de Oro y de Nuevo Amanecer, hasta que lastimosamente estos enfrentamientos causaron la muerte de un joven de 16 años de Lampa de Oro haciendo que esto se intensifique... A través de los coordinadores de las juntas vecinales de esta zona pude saber dónde se reunían estos jóvenes y a qué hora... Por un incidente conocí a Juan, conocido como el diablo, que me informó quiénes eran de las pandillas de Lampa de Oro y de Nuevo Amanecer y me llevó a sus casas... Luego de una charla con ellos los invité a la comisaría a jugar fulbito. Así me gané su confianza y respeto, luego les dije del proyecto y les gustó la idea...”

(SOT3 PNP J. M .P. OPCR)

Las Juntas Vecinales y los encargados de las Oficinas de Participación Ciudadana de la Comisaría iniciaron un trabajo de acercamiento a las pandillas y los invitaron al proyecto; se conocía su domicilio y se les daba ayuda en alimentos o medicamentos para sus familias. Esta iniciativa, que al principio fue problemática por el nivel de desconfianza que existía en la zona, empezó a dar sus frutos: se rompió la barrera de la suspicacia y se empezó a gestar una buena relación.

Una vez captados a los participantes, se procedió a brindarles una capacitación sobre la elaboración de escobas. Concluida la capacitación y armada la cadena de producción, se dio inicio a la fabricación de las escobas, al igual que de otros diversos utensilios de limpieza. La formación no sólo fue laboral; también como parte del proyecto se brindó asesoría y charlas de capacitación en temas diversos como prevención del consumo de drogas, autoestima y liderazgo, orientación psicológica y prevención En enfermedades de transmisión sexual:

“...Cuando vendo me tratan bien, me conversan y me identifican por el chaleco...” (C. A. T Ex pandillero, 16 años)

“...Tengo 17 años y tengo sólo tercer año de secundaria, no estoy estudiando ahora. Hace casi un mes estoy aquí en este proyecto ... Yo vine solo, antes pintaba las rejas de la comisaría y me invitaron al proyecto... Vengo desde Carmen de la Legua... Yo vivo con mi abuelita allí ... Me dijeron que podía hacer escobas y luego venderlas, que hacían pedidos, y el mismo día ya estaba haciendo una... Otros vienen en grupos, vienen por el trabajo, algunos se han ido porque se aburrían, a otros les daba vergüenza salir a vender... las escobas las vendo a 5 soles, pero 3 soles se quedan para el proyecto y 2 soles me dan como propina...” (W.C.G. Ex pandillero, 17 años)

Cabe mencionar que un hecho repentino a inicios de año 2006 pareció poner en riesgo el proyecto cuando se realizó un cambio del comisario y suboficial responsables directos del proyecto. Sin embargo, los temores de la comunidad y de los jóvenes fueron disipados rápidamente, dado que los nuevos oficiales mantuvieron el proyecto. Esto da cuenta de un cierto cambio que se va experimentando en la propia Policía Nacional en la que poco a poco se desarrolla una filosofía de

policía comunitaria. En otras circunstancias, cambios de esta naturaleza hubiesen interrumpido un proyecto tan importante de recuperación de adolescentes en pandillas.

Lecciones y dificultades del proyecto

A casi un año de la intervención del proyecto, la evaluación es positiva dado que no sólo los jóvenes tienen una percepción mayor de seguridad y de autoestima, sino que se ha experimentado una disminución del pandillaje. El personal de participación ciudadana de la Comisaría manifiesta haber aprendido mucho de estos jóvenes y de sus esperanzas de un cambio de vida. Por ello, están convencidos que ellos necesitan estos espacios para tener oportunidades de cambio.

Las dificultades que han tenido a lo largo de este año han sido la falta de recursos para poder comprar maquinarias y darle mantenimiento a las que ya se tienen. Otro punto sensible es la falta de un mercado suficiente para vender todas las escobas. Por otro lado, si bien es un trabajo que ha logrado comprometer a un sector de la comunidad, hay algunos vecinos y vecinas que miran mal a los jóvenes y consideran que las posibilidades de cambio son bastantes reducidas; incluso, alguno de ellos considera que es una pérdida de tiempo invertir en ellos. Finalmente, si bien la formación laboral permitió conseguir becas para estudios, lamentablemente no hay recursos para materiales de estudios y en algunos casos para cubrir sus costos de movilidad.

Sensibilización en seguridad ciudadana en tres colegios de San Juan de Lurigancho

El distrito de San Juan de Lurigancho está ubicado al noreste de la Provincia de Lima. Su población se ha incrementado considerablemente en los últimos treinta años. Actualmente se estima que el distrito alcanza el millón de habitantes. Esto lo convierte en el distrito más poblado de Lima y de todo el Perú, siendo 1,7 veces más grande que el distrito de Comas, que es el segundo con mayor población de Lima Metropolitana. Es importante anotar que esto representa algo más del 11% de la población de Lima Metropolitana. Es un distrito relativamente nuevo (fue creado en 1967) y está habitado principalmente por jóvenes (la población menor de 15 años de edad en SJL es del 27% y los que tienen entre 15 y 29 años son el 31%, lo que nos da que el 58% de la población que viven en SJL tiene menos de 29 años).

Posibilidades, límites y lecciones de tres micro-experiencias
de seguridad ciudadana en barrios del Perú

La encuesta distrital encargada por el Instituto de Defensa Legal en noviembre del 2005 indaga sobre cuáles son los principales problemas del distrito. Los resultados son los siguientes:

	Total	Sexo		Edad		
		Masc.	Fem.	18 a 24	25 a 34	35 a más
Delincuencia	62,6	65,4	60,1	62,6	65,6	61,0
Pandillaje	51,1	49,3	52,8	46,2	58,2	49,0
Limpieza/Basura	43,3	42,4	44,0	39,6	44,3	44,3
Drogadicción	29,8	30,7	28,9	36,3	27,0	28,6
Desempleo	26,7	25,9	27,5	29,7	23,0	27,6
Pobreza	17,3	19,0	15,6	17,6	18,9	16,2
Pistas/Veredas	15,6	12,7	18,3	12,1	12,3	19,0
Agua/Desagüe	11,6	10,2	12,8	12,1	12,3	11,0
Transporte/Tráfico	7,1	8,3	6,0	6,6	5,7	8,1
Deficiencia policial	5,2	5,4	5,0	7,7	2,5	5,7
Luz/Alumbrado	3,8	3,4	4,1	3,3	3,3	4,3
Prostitución	2,6	2,0	3,2	4,4	2,5	1,9

Es claramente perceptible que el mayor temor de los pobladores del distrito está asociado a la delincuencia y en especial al impacto de las pandillas juveniles. En ese contexto es que la Unidad de Gestión Educativa Local 05 – San Juan de Lurigancho y El Agustino (UGEL 05) venía realizando coordinaciones con la PNP para el trabajo en los colegios.

En marzo de 2004, la Unidad de Gestión Educativa de Lima UGEL 05 instó a los presidentes de las Asociaciones de Padres de Familia APAFAS de las Instituciones educativas de su jurisdicción a conformar las “Brigadas de Seguridad Escolar”, que deberían estar compuestas por un mínimo de seis personas identificadas con un chaleco y “cuya misión será de apoyo para combatir los flagelos sociales como son el pandillaje, la drogadicción, la delincuencia y últimamente los raptos, secuestros y las violaciones de los menores y adolescentes”. Las acciones debían ser coordinadas con la Dirección del Plantel y con las dependencias de la Policía Nacional del Perú de su jurisdicción.

A su vez, se solicitó a los ocho Comisarios de la Policía Nacional del distrito a brindar asesoramiento a las Brigadas de Seguridad Escolar y que se realizaran las respectivas coordinaciones.

Se trataba de un enfoque policial del trabajo en los colegios que privilegiaba la formación de la Policía Escolar y la conformación de grupos de padres de familia para el apoyo del trabajo policial. En lo expuesto se observa un enfoque vertical y autoritario del trabajo con la comunidad que se expresa en la forma de relacionarse entre Policía y autoridades educativas y entre éstas y los miembros de la comunidad educativa. En general, todavía prima en los establecimientos educativos una visión de que la seguridad ciudadana será reestablecida si se vuelve a los esquemas de formación pre-militar que había en el pasado.

Ante esta visión predominante, se intentó desarrollar una experiencia de educación en seguridad ciudadana con una visión más amplia que pusiera énfasis en la verdadera complejidad del problema y en la importancia de la prevención. En ese marco entre los meses de abril y noviembre de 2004 se desarrolló el proyecto *Sensibilización en Seguridad Ciudadana en tres colegios de San Juan de Lurigancho*, dirigida principalmente a los alumnos y alumnas del tercer, cuarto y quinto año de secundaria de los tres colegios antes mencionados.

El objetivo principal del proyecto fue sensibilizar a las y los jóvenes de nivel secundario en temas de seguridad ciudadana a partir de su compromiso con la comunidad escolar. Cabe señalar que era la primera vez que se planteaba el tema de seguridad ciudadana en los colegios con un enfoque democrático e integral. Es decir, el proyecto estuvo dirigido a toda la comunidad escolar: alumnos y alumnas, madres y padres de familia, docentes y personal administrativo. Se puso énfasis en la prevención de conductas en riesgo y se trabajó buscando la participación activa de los estudiantes utilizando metodologías participativas.

Los criterios para la selección de los colegios fueron su accesibilidad y cercanía a una Comisaría PNP, la buena predisposición de sus miembros y un mínimo de institucionalidad en su organización y gobierno institucional. Los colegios seleccionados se presentan a continuación:

Posibilidades, límites y lecciones de tres micro-experiencias
de seguridad ciudadana en barrios del Perú

Colegio	Ubicación	Comisaría PNP
N° 120 - Manuel Robles Alarcón	Bayóvar (Canto Grande)	Bayóvar
N° 130 - Héroes del Cenepa	Pueblo Joven Huáscar	La Huayrona
N° 131 - Monitor Huáscar	San Hilarión Bajo (Las Flores de Lima).	Santa Elizabeth

Luego de la organización del equipo operativo del proyecto y la designación de responsabilidades internas se realizaron los primeros contactos con la Dirección, la Asociación de Padres de Familia (APAFAS) y los representantes de los alumnos del plantel. Se realizó un breve diagnóstico situacional y un primer acercamiento a los colegios. Este fue un insumo importante en la formulación de la propuesta de contenidos. Una vez finalizada esta etapa, se firmaron convenios institucionales para un período aproximado de seis meses. Para ello, de acuerdo a la Directiva N° 020 – 2004 de la UGEL 05 se tuvo que reunir los Consejos Educativos Institucionales, quienes son presididos por el Director del plantel y aprobaron la suscripción del Convenio.

En este documento se establece realizar talleres en materia de seguridad ciudadana a la comunidad escolar, apoyar la organización en las diferentes instancias en materia de seguridad ciudadana dentro del colegio y colaborar con las actividades programadas por el colegio en materia de seguridad ciudadana.

Por su parte el colegio se comprometía a implementar las directivas de la UGEL 05 en materia de seguridad ciudadana y apoyar las actividades de capacitación del proyecto piloto.

El equipo de capacitación del Proyecto Piloto en SJL pidió apoyo en contenidos y metodología al Instituto de Defensa Legal, y en base a ello se formuló un Plan de Capacitación con contenidos y cronograma. Los módulos que se trabajaron fueron: “El ABC de la Seguridad Ciudadana”, que efectúa un breve diagnóstico situacional de la inseguridad en el distrito, comprende el análisis de los problemas más frecuentes en la comunidad, los factores de riesgo para la seguridad ciudadana, las faltas y delitos más frecuentes.

Un segundo tema estaba orientado a profundizar el conocimiento sobre el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, como instancia concertadora de la política local y su vinculación con las demás instituciones con presencia en el distrito. Fruto de esto se diseñó un plan de capacitación que contempló la realización de dos foros juveniles y de actividades de sensibilización entre los jóvenes, como el concurso de banderolas, teatro y de dibujo, alusivos a los temas de seguridad ciudadana.

Luego de formulado el Plan de Capacitación se realizaron los talleres en los diferentes colegios. Se utilizaban las horas de tutoría para el dictado de los módulos.

Logros y dificultades de esta experiencia piloto

El ciclo de capacitación en seguridad ciudadana estuvo constituido por un conjunto de acciones, exposiciones y talleres para propiciar la reflexión y la interacción entre la comunidad educativa de tres colegios del distrito. Con ella, adolescentes y jóvenes identifican los distintos problemas que puedan surgir, tanto en la escuela como en su propio barrio. Dentro de los resultados obtenidos, se debe mencionar que se logró sensibilizar a la población educativa sobre la importancia de la seguridad ciudadana y su relación directa con la vida diaria de los integrantes de la comunidad.

Asimismo, se realizaron ferias de iniciativas en prevención de violencia juvenil, contando con buena participación del alumnado. Así también, se llevaron a cabo con éxito los Foros Juveniles, en los que participaron alumnos de diferentes colegios del distrito. Como consecuencia de todo esto se crearon un total de doce Brigadas de Autoprotección Escolar (organizaciones de padres de familia para la protección de los colegios).

Entre las dificultades y problemas encontrados durante la puesta en práctica de la propuesta, podríamos mencionar que al inicio las autoridades educativas no mostraron buena disposición. A esto podría sumarse la carencia de recursos logísticos y económicos para la implementación de las iniciativas planteadas por los alumnos. En esa medida ésta es una actividad que debiera formar parte de las propuestas de los representantes al Presupuesto Participativo de San Juan de Lurigancho para obtener recursos que le den sostenibilidad a esta iniciativa.

De otro lado, la diversidad de intereses por parte del alumnado, que prioriza temas como el consumo de drogas, la sexualidad o las actividades lúdicas, representaron escollos permanentes para la correcta

realización de las diversas actividades. Es importante, como lección aprendida, recoger el conjunto de inquietudes de los adolescentes y analizarlas con la comunidad educativa y organizaciones no gubernamentales que trabajan en la zona para dirigir las preocupaciones a las diferentes áreas: tutoría, talleres, etcétera. Finalmente, cabe hacer mención que, lamentablemente, no se logró que la propuesta de los alumnos fuese incluida dentro del Plan de Desarrollo Local (PDL) del Distrito. El desafío para futuras experiencias de este tipo es vincularlas a la red de Desarrollo Educativo, deporte, recreación y cultura y a la Red de una Cultura de Paz y Seguridad Ciudadana, que sí reciben apoyo del Comité Distrital.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS

Resultados favorables de las intervenciones

Cabe primero aclarar que las tres iniciativas tienen en común proponerse objetivos muy específicos y de efecto micro. En general no se trata de experiencias de largo aliento, ni que involucren a grandes sectores de la población, ni tampoco buscamos hacer el balance de programas gubernamentales de gran alcance o visibilidad. Se trata de experiencias muy focalizadas, en territorios muy específicos y con objetivos muy puntuales. Esa fue una decisión de los investigadores del proyecto con el propósito de medir acciones muy específicas en el marco de estrategias más amplias y no limitarse al efecto potencial de estrategias generales. Ello condiciona sus potencialidades pero también marca sus límites. Los resultados positivos pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1. *Un liderazgo institucional moviliza a la comunidad.* El detonante de la actividad en cada caso específico fue una institución que asumió el liderazgo de la iniciativa, definió sus objetivos y de alguna manera supervisó su ejecución. En el caso de las escobas en San Martín de Porres la iniciativa estuvo en manos de las Oficinas de Participación Ciudadana de la comisaría del sector; en San Juan de Lurigancho las escuelas tuvieron el liderazgo de la iniciativa y, en el caso de San Juan Bautista, la recuperación del parque como estrategia de seguridad ciudadana fue alentada y promovida inicialmente por una organización no gubernamental, que buscaba un proyecto piloto de prevención. En ese sentido no se trata de

experiencias articuladas de manera sistemática y ordenada a un plan de seguridad más amplio, sea del gobierno nacional, regional, o municipal.

2. *La comunidad organizada asume la tarea.* Una vez lanzada la iniciativa en los tres casos se consigue que la tarea sea asumida o apoyada por la comunidad organizada. En los tres casos si bien hubo participación y apoyo público de diversas instituciones, no fue esto lo que definió el resultado de la iniciativa, sino principalmente los niveles de participación de la comunidad. En el caso de las escobas las colectas de la comunidad y la compra del producto fueron muy importantes. Más todavía en el caso de las escuelas de San Juan de Lurigancho la participación activa de los padres de familia que formaron las brigadas de autoprotección y, en el caso del parque, donde fueron las juntas vecinales y el Comité de Recuperación los puntales de la iniciativa.
3. *Se logró reducir la percepción de inseguridad y/o fortalecer la capacidad preventiva de la población.* No existen herramientas suficientes para medir los impactos en términos reales respecto a los niveles de incidencia delictiva, más todavía por la característica de ser experiencias muy pequeñas y focalizadas en el tiempo. Sin embargo, lo que denotan las entrevistas y la observación de campo es que hay una valoración positiva de la población con respecto a estas actividades y una cierta percepción de reducción de la inseguridad ciudadana, por lo menos en el momento de la ejecución de la experiencia. Cabe resaltar también que un efecto complementario es que la población en estas zonas tiende a valorar más las experiencias preventivas en la lucha contra el delito. Cabe añadir, también, que otra de las virtudes de este tipo de intervenciones es que fortalecen en la población involucrada la conciencia de que el problema que se enfrenta tiene una dimensión social importante y que, por tanto, no pueden reducirse las estrategias de solución a la sola intervención policial. Educación, servicios básicos adecuados, oportunidad de recreación y trabajo, son todas alternativas que se perciben necesarias para enfrentar al problema de la inseguridad.

Problemas y límites

1. *Se trata de experiencias aisladas y poco sistematizadas.* Siendo importante el habernos concentrado en pequeñas experiencias muy locales, porque

es el ámbito en donde el Perú ocurren y se pueden resolver muchos de esos problemas. Ello, a la vez tiene el límite de que es difícil sacar conclusiones que se puedan proyectar a ámbitos mayores. Otra limitación de las experiencias analizadas es su corta duración en el tiempo y la no existencia de mecanismos que le den continuidad.

2. *Existe una desconexión entre las políticas y su implementación cotidiana.* Como hemos señalado más arriba, el marco institucional peruano actual ofrece herramientas novedosas para el enfrentamiento adecuado de los problemas de inseguridad ciudadana. Sin embargo en el recorrido de estas experiencias y otras que conocemos no se observa una alimentación fluida de los niveles del gobierno que han desarrollado estas políticas, con los niveles locales en las que ésta se debe implementar. En ninguno de los tres casos, por ejemplo, y pese a estar formalmente constituidos no se observa una participación activa de los comités distritales de seguridad ciudadana o un liderazgo de los municipios. Es decir que en la práctica los actores locales siguen en muchos casos librados a desarrollar las iniciativas individuales, en base a la creatividad y buena voluntad de actores específicos.
3. *No hay apoyo de gobierno nacional y gobiernos locales.* En todas las experiencias se observa una gran iniciativa de los actores locales pero una carencia de apoyo sistemático del gobierno nacional y local. Urge así la creación de un banco de proyectos que, a modo de lo que ocurre en otros países premie la iniciativa local con recursos públicos. Este banco de proyectos podría ser administrado por la secretaria del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
4. *Se constata un riesgo de inversión de roles.* La participación ciudadana tiene como contrapartida que el Estado no está asumiendo su responsabilidad de proveer servicios básicos –en este caso seguridad ciudadana– para amplios sectores de la población. Un ejemplo muy concreto y que hemos constatado en los tres lugares escogidos es la virtual ausencia de Policía, y que ello no sólo ocurre por una escasez general de efectivos, sino porque las prioridades no están debidamente planteadas ni en términos funcionales, ni en términos territoriales. La actuación eficaz de la comunidad invisibiliza esos problemas y demora su solución.

5. *Las iniciativas responden a problemas menores. No estamos preparados para un cambio en la calidad del problema.* Por último, una característica común a las tres experiencias analizadas es que su eficacia depende de la sistematicidad y perseverancia puesto que se enfrentan a problemas menores. En el Perú, por los problemas de pobreza, desigualdad, secuelas de la violencia política, debilidad del Estado, presencia del narcotráfico y otras razones similares, están dadas todas las condiciones para que se produzca –como ya ha ocurrido en otros países de América Latina– un cambio cualitativo en la situación de la criminalidad. Eso puede ocurrir sea por un incremento significativo en los niveles de violencia empleados, sea por la emergencia de una mayor criminalidad organizada que domine los escenarios locales o, sea incluso por una vinculación institucional de la Policía o de sectores de ésta con la criminalidad. Si estos factores aparecen, se configuraría una situación en la que el Estado sería absolutamente ineficaz para brindar alivio a la seguridad ciudadana de los peruanos.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN INICIATIVAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

LILIAN BOBEA
VIELKA POLANCO

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO E INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS

En la última década, la República Dominicana ha experimentado un incremento abrupto de la violencia y la criminalidad callejera, el cual se expresa en las altas tasas de muertes violentas a nivel nacional, en el incremento y diversificación de la delincuencia y en el surgimiento de gangas y pandillas relacionadas a actividades de microtráfico, especialmente en las áreas urbanas del país. Estas pandillas se enfrentan por el dominio territorial generando una violencia armada sin precedentes en los barrios más empobrecidos.

Las estadísticas nacionales establecen que, mientras para el año 2001 la tasa de muertes violentas por cada 100.000 habitantes era de 14,51, en el 2002 dicha tasa ascendió a 18,73, colocándose en 25,5 muertes por cada 100.000 habitantes para el 2004.¹ La creciente criminalidad se concentra primordialmente en los centros urbanos más poblados y en las zonas más pobres de éstos. Adicionalmente, el país se ha constituido en ruta de tránsito de cocaína, heroína, marihuana y éxtasis, estimándose que, aproximadamente 1.3 toneladas métricas de la droga que ingresa anualmente a EE.UU. pasa por territorio dominicano.

La respuesta para combatir la criminalidad en los barrios fue la violencia policial que afectó tanto a gente inocente como a los infractores de la ley sin agotar procesos judiciales. Estos abusos policiales se evidenciaron en las denominadas ejecuciones extrajudiciales, como también en los arrestos ilegales y en el uso excesivo de la fuerza policial.

Tanto el auge de la criminalidad como la ausencia de políticas efectivas de prevención, así como el propio accionar errático de la policía, generaron aún más inseguridad. En una encuesta de opinión realizada por la empresa Gallup en marzo del 2005, el 51,5% de la población entrevistada dijo sentirse insegura o totalmente insegura. Eventualmente esta situación ha promovido manifestaciones organizadas por sectores barriales demandando al gobierno acciones que incrementen la seguridad, generándose de tal suerte un movimiento nacional que presiona por políticas contundentes.

En años recientes varias iniciativas han tomado cuerpo en la República Dominicana, de cara a la marcada tendencia criminogénica que se registra en el país y a las inadecuadas respuestas de enfrentamiento. A continuación presentamos tres de estas experiencias más relevantes.

METODOLOGÍA DE DOCUMENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS BAJO ESTUDIO

La metodología utilizada, de carácter cualitativo, consistió en entrevistas semi-estructuradas y grupos focales.

Proyecto	Entrevistas semi-estructuradas o grupos focales
Proyecto N° 1	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entrevista a Comandante General del Barrio Seguro en los 13 barrios 2. Entrevista a Comandante del Destacamento de Capotillo 3. Entrevista a Vocero del Barrio de Capotillo ante la Mesa de Seguimiento del PSD 4. Grupo Focal con líderes comunitarios de Capotillo
Proyecto N° 2	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entrevista a Oficial de Proyecto del PNUD 2. Entrevista a Director de Planificación del Ayuntamiento 3. Entrevista a Coordinadora del Proyecto 4. Grupo Focal con red de multiplicadores
Proyecto N° 3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entrevista al Director del IDIH (coordinador del Proyecto) 2. Grupo Focal con facilitadores de los talleres 3. Grupo Focal con participantes de los talleres

CARACTERIZACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (PSD) Y DEL PROGRAMA BARRIO SEGURO

El Plan de Seguridad Democrática constituye el primer esfuerzo integral de diseño e implementación de una política de seguridad ciudadana concebida e implementada en la República Dominicana. Dicho Plan surgió como una iniciativa gubernamental en un momento coyuntural marcado por la creciente demanda ciudadana por medidas efectivas de enfrentamiento a la criminalidad e inseguridad y por la mayor eficiencia de los aparatos de control, particularmente la policía y la justicia.

El PSD se define a partir del concepto de seguridad integral, que aborda una pluralidad de componentes y factores sociales y estatales, así como desde la perspectiva de la seguridad humana y democrática, que implica la consolidación de los derechos civiles fundamentales de los ciudadanos y la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar la seguridad pública para que los ciudadanos puedan ejercer plenamente estos derechos y desplazarse con libertad.²

El Plan de Seguridad Democrática fue declarado como política de Estado mediante Decreto Presidencial No. 263 de 2005, bajo la dirección del Ejecutivo y la coordinación del Secretario de Estado de Interior y Policía.

Justificación del Programa Barrio Seguro

En los últimos años, las demandas nacionales por seguridad no se han plasmado en acciones concretas: de un lado está la policía sin capacidad para afrontar efectivamente la criminalidad y, por otro lado, la sociedad que demanda seguridad en las calles. Sin una comunicación ni diálogo entre las instituciones del orden y las organizaciones de los barrios afectados, ha predominado una división que demarca territorios sin posibilidades de acción conjunta, debido en gran parte a la desconfianza mutua, como ha sido evidenciado en los diagnósticos realizados por el PSD. El Plan surgió en un momento desesperante, que exigía la atención de las autoridades gubernamentales, y que auguraba, en palabras de un comunitario, que “Hubiese habido una guerra civil si no se hubiese iniciado” (Beneficiario de Capotillo).

En base a los diagnósticos se trazó una política de fomento del trabajo conjunto entre las organizaciones barriales locales y las

instituciones estatales, especialmente la Policía Nacional, la cual estuvo orientada a reestablecer una presencia integral del Estado que permitiese elevar la calidad de vida de sus pobladores. En opinión de un comunitario, “El problema de inseguridad era tan grande que ha provocado el involucramiento de la comunidad”(Comunitario GF Capotillo). Así surge el programa Barrio Seguro, como una iniciativa de intervención que reproduce a nivel micro las reformas formuladas por el Plan a nivel macro.

Programa Barrio Seguro

Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma y profesionalización de la policía 2. Restablecimiento de la presencia estatal vía el mejoramiento de todos los servicios básicos 3. Fortalecimiento de organizaciones comunitarias y Barriales Recuperación de su espacio social 4. Fortalecimiento de la relación gobierno-sociedad
Instituciones Coordinadoras	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Estado de Interior y Policía (Inst. coord.) • Procuraduría General de la República • Jefatura de la Policía Nacional
Fecha de inicio	Agosto de 2005 (en ejecución).
Ubicación Geográfica	Barrio de Capotillo.

Procedimientos de implementación³

1. *Selección de barrios*, en función de la tasa de criminalidad, conflictividad, exclusión social, y resultados arrojados por el diagnóstico barrial.
2. *Elaboración de inventario* de la infraestructura social, la cobertura policial y su dotación de equipos y recursos a nivel local.
3. *Levantamiento y caracterización de las organizaciones comunitarias* existentes en los barrios.
4. *Reuniones con organizaciones barriales*, para: a) informar sobre el PSD, b) identificar las necesidades barriales en seguridad e inversión social, c) seleccionar los voceros de la comunidad que fungieran como interlocutores ante las autoridades.

5. *Conformación de una Mesa de Trabajo de seguimiento*, integrada por las tres instituciones coordinadoras (la Secretaría de Interior y Policía, la Policía Nacional y el Ministerio Público), las restantes instituciones estatales y los voceros de cada barrio.
6. *Expansión gradual del PSD*, a los demás barrios, cuatro meses después de iniciarse el Plan en el barrio piloto (Capotillo).

Impactos/ Evaluación

Tres fenómenos se han registrado en el marco de la implementación de Barrio Seguro: (1) la existencia de esta propuesta estratégica de intervención promovió la participación comunitaria en iniciativas preventivas de seguridad, (2) bajo las directrices del plan se modificó la forma de interactuar de los agentes del orden con los comunitarios; y (3) como consecuencia de las anteriores, se produjo un descenso en la percepción de los comunitarios sobre la sensación de inseguridad en su localidad.

Evaluación de la dimensión de la participación ciudadana

Impactos positivos

1. Las promesas y expectativas que se crearon al anuncio del PSD hizo que los comunitarios se sintieran interesados en participar. El lanzamiento del PSD en Capotillo creó expectativas favorables en los demás barrios, “especialmente cuando se anunció que el PSD iba a llegar a nuestro barrio”(Beneficiario de Capotillo).
2. Desde la perspectiva ciudadana, Barrio Seguro fue un catalizador de la integración intracomunitaria y la coordinación entre las organizaciones, dada la necesidad de consensuar tanto para la identificación de problemas relacionados a la seguridad como para la designación de los voceros que representarían al sector. “Muchas de las personas que viven en estos barrios hemos abrazado el Plan porque nos veíamos muy afectados por el problema de inseguridad, y vemos el Plan como una oportunidad para desarrollar nuestro trabajo comunitario y las agendas de desarrollo local” (Comunitario). “El simple hecho de integrarse con otros barrios ha brindado la oportunidad a los líderes comunitarios a intercambiar experiencias y opiniones, y ampliar su nivel de entendimiento sobre los problemas sociales que les afectan”.

3. Sin embargo, el proceso puso en evidencia los conflictos que persisten entre las organizaciones comunitarias y otros sectores así como la necesidad de crear mecanismos de seguimiento y apoyo que garanticen una representatividad real y el involucramiento de grupos que tienden a ser excluidos.
4. En cuanto a la creación de nuevos espacios de participación, el Programa promovió desde su inicio la interacción de las organizaciones barriales y de las instituciones gubernamentales, ya que por un lado ha establecido el sistema de vocería escogida por la comunidad, en asamblea pública; y en segundo lugar porque el PSD ha sido concebido como un plan integral que involucra y compromete a las demás instituciones gubernamentales. Si bien es cierto que se han enfrentado obstáculos en ambos lados comunidad y gobierno, el Plan ha ofrecido la oportunidad para la participación y se puede observar como cada día esta participación va fortaleciéndose. En palabras de beneficiarios del Plan, “El PSD ha logrado el empoderamiento de la comunidad y las organizaciones” “Ha permitido que uno se involucre en los problemas del barrio” (Beneficiarios de Capotillo).
5. El apoyo y respaldo que han recibido los voceros por parte de la comunidad ha sido un factor positivo en la implementación del PSD, y esto es así porque ellos han sido seleccionados por sus respectivas comunidades. La realización de las Asambleas permitió mayor democracia y consenso en la selección de los voceros. El grupo se siente parte del Plan, y como tal lo defienden. Se puede percibir un sentido de pertenencia que se ha logrado con el empoderamiento de la comunidad, “Siento que ha habido mucha interacción”... “Ha habido un consenso sobre los problemas”... “Nos sentimos integrados” (Beneficiarios de Capotillo).
6. Su participación en el programa también empoderó a este liderazgo emergente frente a las autoridades locales redefiniendo sus roles, “Nuestro rol es demandar, darle seguimiento y consensuar las demandas con la comunidad” (Vocero de Capotillo). El contar con un carnet que les identifica como voceros del Plan les ha abierto puertas que tradicionalmente no eran atendidas en la comunidad “Hay mayor respeto de los comunitarios por parte de la policía” (Vocero).

7. Al propio tiempo, estas organizaciones acuden ahora ante las instituciones gubernamentales para presentar sus demandas, impulsando así la movilización social, “Nos ha motivado a participar en el Plan, el que hemos llevado las soluciones directamente... Es la primera vez que no estamos detrás de los funcionarios” (Beneficiario de Capotillo).
8. El Programa viabilizó un espacio para ejercer una práctica alternativa de diálogo y negociación con las autoridades, la cual es valorada como preservación de vida y de recursos. “En Capotillo hemos evolucionado y cambiado de ser de protesta a propuesta, somos un barrio de lucha, y con el pasar del tiempo estos enfrentamientos nos han hecho perder miembros importantes de la comunidad. Por eso cuando tuvimos la oportunidad de dialogar y proponerle al estado, la hemos aprovechado. “Hay mayor respeto de los comunitarios por parte de la policía” (Beneficiario).

Obstáculos y factores que han afectado o limitado la participación comunitaria

Los comunitarios también identificaron obstáculos y factores que afectan o limitan la participación e integración de la comunidad y de sus representantes en el PSD. Por un lado se percibe que las instituciones gubernamentales “les pasan por arriba” a los voceros del barrio. Esta actitud es interpretada por los comunitarios como una desautorización de su representatividad ante la comunidad. En sus propias palabras, “Se han obviado los canales que se crearon” (Vocero comunitario).

Por otra parte, la relación establecida por los líderes con las autoridades los expone ante los delincuentes, al ser considerados por éstos como denunciadores. Si bien las organizaciones comunitarias han sido tomadas en cuenta para la identificación de necesidades, dicha participación ha sido exigua en las fases de implementación.

“Es como un engaño, nos llaman, nos ponen a hacer proyectos sobre lo que queremos, nos arriesgamos...ahora nos han dejado solos...con las escopetas en las manos y sin cartuchos”.

Existen debilidades en el proceso de coordinación institucional para la planificación. Las reuniones de trabajo no se realizan de manera sistemática y adolecen de ser coyunturales. Aún persisten problemas con la convocatoria, los horarios y temas no son generalmente acordados con tiempo, todo lo cual puede limitar la participación comunitaria.

“Hay muchos comunitarios que no están sensibilizados suficientemente por lo que no demandan los compromisos asumidos por el gobierno”.

En el cuadro a continuación se enumeran los factores facilitadores y obstaculizadores de la participación.

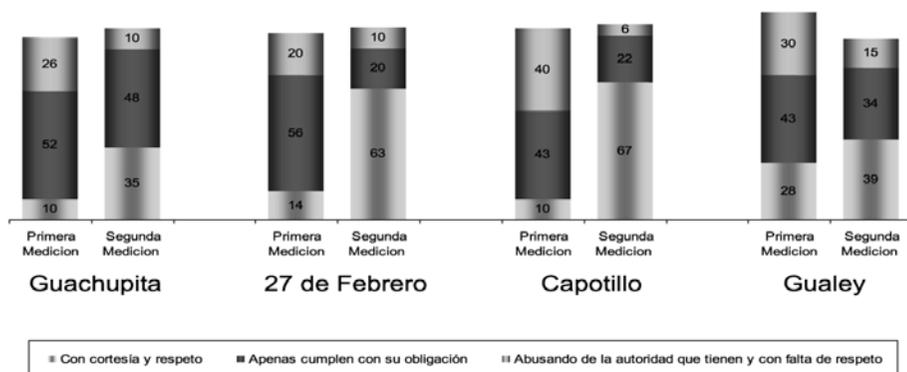
Factores facilitadores de la participación	Factores obstaculizadores de la participación
<ul style="list-style-type: none"> • Amplitud de las ofertas del PSD (multidimensionalidad). • Tradición organizativa previa (capital social). • Liderazgo creíble por la parte gubernamental. • Cambio en la imagen de la policía. • Sentido de pertenencia y empoderamiento. • Integración con otros barrios. Intercambio de experiencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Politización de los espacios de participación comunitaria. • Instituciones gubernamentales obvian a los voceros y los canales creados. • Falta de autoridad de las organizaciones comunitarias. • Peligros que enfrentan los líderes comunitarios. • Organizaciones participaron en la planificación no en la implementación. • Poca relación entre voceros y voluntarios (protagonismo voceros)

Impactos en las relaciones entre las fuerzas del orden y los comunitarios

1. Se constata una reducción de las víctimas por intercambio de disparos provenientes desde la policía en la totalidad de las áreas de implementación del Plan.
2. Existe un mayor involucramiento de la policía local y regional en las actividades comunitarias, dando seguimiento a los compromisos del plan y asistiendo a reuniones comunitarias. “Ha habido un cambio en la percepción de la comunidad sobre la policía por la entrega y dedicación del comandante de aquí (Beneficiario).
3. Se observa mayor comprensión de las condiciones en las que los agentes ejercen su labor. “La logística policial, es decir que la policía debe estar segura ella para poder brindar apoyo y seguridad. Que la policía cuente con la logística necesaria para dar apoyo” (Beneficiario).

En el gráfico que sigue pueden observarse los resultados de una encuesta sobre la relación de la policía del barrio con los moradores.

CÓMO DIRÍA USTED QUE SE RELACIONAN LOS POLICÍAS DE ESTE BARRIO CON LOS MORADORES?



La segunda medición es después de la implementación del PSD
No suma el 100% por que no esta graficado NS/NR

Fuente: Línea Basal PSD. Newlink, R.D., julio 2006

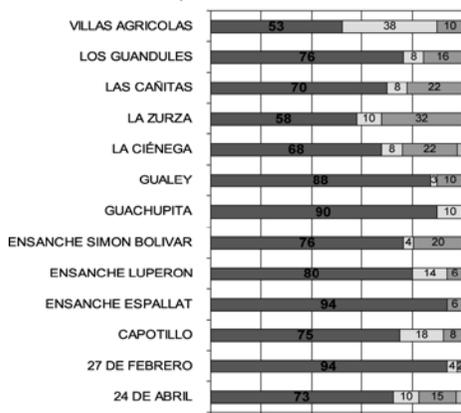
Impactos en la realidad y las percepciones de inseguridad

Estos dos factores (involucramiento comunitario en las actividades de prevención del delito y cambios en el patrón de relacionamiento policía-comunidad), aunados a la presencia más consistente de la policía, impactaron favorablemente en la percepción de los comunitarios acerca de la reducción de los diversos tipos de delitos, de la criminalidad y de la inseguridad. En palabras de uno de los beneficiarios... “La venta de droga y los robos se han disminuido, aunque no lo suficiente. Hay más tranquilidad en el barrio, ya la gente puede salir de su casa. La gente puede salir de su casa en un 80%. Se han desmembrado las bandas y pandillas” (Comunitario de Capotillo).

Lo anterior permite validar la hipótesis de que el mayor involucramiento de los comunitarios en iniciativas de seguridad y el mejoramiento en el patrón de relacionamiento policial-comunitario impactan en la percepción de inseguridad proyectada en la población sujeto de intervención. En el gráfico a continuación se presentan resultados de la misma encuesta para antes y después de la implementación del Plan en relación al aumento del crimen en el barrio.

EN DEFINITIVA, USTED PIENSA QUE EL CRIMEN EN SU BARRIO?

Antes de la implementación del PSD



Después de la implementación del PSD



Fuente: Línea Basal PSD. Newlink, R.D. Julio/2006

LA COMUNIDAD PARTICIPA EN LA PREVENCIÓN DEL CONFLICTO: PROGRAMA DE EDUCACIÓN CIUDADANA

El Ayuntamiento del Distrito Nacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) unieron esfuerzos en febrero del 2006 para la ejecución del proyecto “Provisión de Cooperación Técnica para mejorar la Seguridad Ciudadana en República Dominicana”.

Este proyecto aspiraba a las siguientes acciones:

1. Apoyo al desarrollo e implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana en el Ayuntamiento del Distrito Nacional.
2. La Comunidad participa en la Prevención del Conflicto.
3. Experiencia piloto de Sistemas de Información y Seguimiento de la Violencia y el Conflicto, diseñado y funcionando.
4. Capacidad de la Policía Nacional para Diseño y Desarrollo de Proyectos creada.

A su vez el componente 2 (“La Comunidad participa en la Prevención del Conflicto”) cuenta con tres programas:

1. Educación Ciudadana a través del diseño e implementación práctica de un Manual de Educación Ciudadana en cuatro barrios pilotos del Distrito Nacional: Capotillo, 24 de Abril/Las Cañitas, Simón Bolívar y Ensanche Luperón.
 2. Diseño en correspondencia con el Plan de Estratégico de la Ciudad de Santo Domingo de una estrategia de mejoramiento de espacios públicos y de animación urbana en dos barrios pilotos del distrito, promoviendo en la comunidad la apropiación, el mantenimiento y la animación urbana de los espacios recuperados.
 3. Apoyo a la Dirección Nacional de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de la República y dentro de la misma a la Unidad de Atención y Prevención de la Violencia del Distrito Nacional.
- El eje del análisis consistirá el primero de estos programas, el Programa de Educación Ciudadana. Sus principales características se presentan a continuación.

Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño e implementación de un manual como herramienta de prevención de conflictos, y promoción de ciudadanía responsable. 2. Desarrollo de la participación comunitaria dirigida a la convivencia, al empoderamiento de sus espacios públicos y de sus deberes y derechos. 3. Ampliación del conocimiento de las funciones y deberes de los Ayuntamientos, estimulando la relación comunidad-ayuntamiento. Constitución de una red de Guías Cívicos Voluntarios.
Instituciones Coordinadoras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ayuntamiento del Distrito Nacional (institución ejecutora) 2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (agencia financiadora)
Fecha de inicio	Abril de 2005 (11 meses)
Ubicación Geográfica	4 Barrios de la ciudad de Santo Domingo: Capotillo, Ens. Luperon, 24 de Abril/Las Cañitas y Simón Bolívar

Procedimientos de implementación

1. Identificación de barrios (en función de la tasa de criminalidad, conflictividad y exclusión social).
2. Diseño de guía de construcción de ciudadanía.

3. Selección y capacitación de una red de multiplicadores en materia de educación cívica.
4. Diseño de programa de actividades para capacitar en educación ciudadana a nivel barrial.
5. Ejecución de actividades programadas de educación ciudadana.
6. Talleres de adecuación y validación manual.
7. Supervisión de las actividades programadas de educación ciudadana.
8. Edición y distribución pública del manual.
9. Informe de los resultados de la actividad.

Evaluación/Documentación del Proceso Participativo

El proceso participativo en el Programa de Educación Ciudadana está presente en varios momentos; en primer lugar, en la concepción y visión del Programa. En marzo del 2003, el Ayuntamiento del Distrito Nacional lanzó una convocatoria a la sociedad capitalense, para participar en la planificación estratégica del Ayuntamiento. Uno de los componentes del Plan era el de seguridad ciudadana y gobierno local, ya que la ley 3656 de Organización del Distrito Nacional atribuye funciones al Ayuntamiento en materia de seguridad ciudadana. En las discusiones durante la consulta surgió la necesidad de habilitar las capacidades institucionales en el Ayuntamiento, para darle respuesta a los problemas de inseguridad desde el gobierno local. Se generaron una serie de encuentros a lo largo del 2003 y 2004.

Para enero del 2005, se organiza un foro especializado en seguridad ciudadana, donde participan la Secretaría de Interior y Policía, la Policía Nacional, la Fiscalía del Distrito Nacional, la Procuraduría General de la República, uniones de juntas de vecinos, el Ayuntamiento y algunas organizaciones no gubernamentales (Centro Juan Montalvo e IDDI). Este encuentro sirvió para definir los lineamientos para los componentes de una política de seguridad ciudadana. Posteriormente en marzo del 2005, durante el Foro de Seguridad realizado en el marco del Congreso de Desarrollo de la Ciudad, con amplia participación de la sociedad civil organizada, es donde, con los insumos del foro de enero, se terminó de estructurar los componentes o líneas generales de este proyecto. Entre estas líneas estaba trabajar una herramienta sobre seguridad ciudadana que permitiese la construcción de una ciudadanía responsable con valores de convivencia ciudadana, identidad barrial y vinculación con los vecinos.

Un segundo momento lo constituye el proceso de diseño de las actividades educativas de implementación del manual y la capacitación de la red de multiplicadores. Ambas acciones fueron realizadas por una consultora. Paralelamente, el Ayuntamiento seleccionó las personas, jóvenes de la comunidad, que pasarían a integrar la red de multiplicadores, a través de su directorio de contactos y juntas de vecinos en los barrios pilotos. En esta fase la participación comunitaria es escasa, ya que la misma convocatoria en la comunidad fue limitada a algunas organizaciones del directorio, las cuales se limitaron a enviar una o dos personas de su propia organización. No constituyó un llamado amplio a la comunidad. No obstante, se logró un mayor nivel de participación durante la capacitación de los multiplicadores, ya que la metodología era participativa-grupal, lo cual permitió incorporar, en base al conocimiento que tienen los multiplicadores de la problemática de sus respectivos barrios, nuevos temas (violencia intrafamiliar, enfermedades de transmisión sexual), a abordar en las capacitaciones que posteriormente estarían impartiendo en sus comunidades.

Con la Guía de Construcción de Ciudadanía diseñada por la consultora, se inicia un tercer momento, de confección del manual. Como parte de la metodología para el diseño del manual, se organizaron talleres de capacitación a cargo de la red de multiplicadores, los cuales fueron planificados y coordinados por los mismos multiplicadores, bajo la supervisión de un coordinador y los cuatro supervisores de cada barrio, quienes al igual que los multiplicadores, provenían de los cuatro barrios pilotos.

En esta fase del proyecto, se percibe un mayor nivel de participación de la comunidad, la cual participa, a través de los talleres de capacitación, en el proceso de construcción colectiva del manual cívico. Asimismo, esta estrategia contribuyó a que la red de jóvenes promotores “se empoderaran de los conceptos y ejercicios del manual, asumir sus propias herramientas de expresión y comunicación de los contenidos, validar el funcionamiento de esta herramienta y emitir los cambios y sugerencias pertinentes a la misma, así como identificar nuevas formas de llevar el mensaje educativo de una manera más efectiva y valorar las lecciones aprendidas”.⁴

En efecto, en este proyecto se pueden distinguir dos tipos de beneficiarios del Programa en la comunidad: los 24 promotores ciudadanos, quienes a su vez fueron una herramienta o recurso del proyecto; y las 5,160 personas de la comunidad, en su mayoría jóvenes adolescentes, quienes participaron en los 135 encuentros realizados para la multiplicación del

manual. La diferencia entre los niveles de participación de unos y otros en el proyecto es significativa. Mientras se puede apreciar un cambio en las actitudes, valores y conocimientos de los multiplicadores, que evidencian los mismos testimonios de éstos, así como un cambio en la percepción que tiene la comunidad de éstos, quienes después de haber iniciado el proyecto les distinguen y valoran como un recurso importante en la comunidad, el impacto de los 135 encuentros, de unos 40 minutos de duración, es quizás imperceptible. No obstante, por la cantidad de los encuentros realizados y su focalización geográfica y temporal, esta intervención sirvió para dejar bien establecida la idea desconocida hasta el momento, de que los problemas de inseguridad ciudadana son una responsabilidad compartida de la ciudadanía y el gobierno local, entre otros actores institucionales.

Un cuarto momento lo constituyen los talleres de validación con los promotores ciudadanos y el personal del Ayuntamiento. Se evaluaron tres aspectos: contenidos, metodología y logística. Es importante resaltar que, como parte del análisis de la metodología del manual, durante la validación se encontró que “en algunos lugares los temas tratados provocaron acciones relacionadas al mismo, y solicitaron a los promotores ciudadanos, capacitación más continua para maestros y maestras”.⁵ Este hecho constituye el mayor indicador de que el material logra sensibilizar a la comunidad sobre los temas que aborda, pero sobre todo que promueve una participación auténtica, que pasa de la sensibilización a la movilización y a la acción social.

En adición al proceso de validación, se realizaron encuentros periódicos entre el personal del Ayuntamiento, la coordinación del Programa y la Red de Multiplicadores, para evaluar, dar seguimiento y planificar las acciones futuras.

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN EN DIGNIDAD HUMANA

El programa de Capacitación en Derechos Humanos del Instituto de Dignidad Humana de la Policía fue desarrollado en 13 sectores del Distrito Nacional, en el marco del Plan de Seguridad Democrática, como una forma de sensibilizar a ciudadanos y actores institucionales sobre sus derechos y respectivos roles y acercarlos a través de la participación en la cogestión de la seguridad ciudadana. Los sectores del Distrito Nacional seleccionados fueron Gualey, Guachupita, Capotillo Los Guandules, La

Ciénega, La Zurza, Simon Bolívar, Las Cañitas, 27 de Febrero, 24 de Abril, Ensanche Luyeron, Ensanche Espaillat y Villas Agrícolas. Este programa de capacitación está integrado por un curso taller de dignidad humana y policía, y conferencias para la prevención de la violencia y la delincuencia en zonas urbanas. La presente evaluación se concentrará especialmente en el componente de dignidad humana y policía.

El curso taller de Dignidad Humana y Policía es una propuesta educativa diseñada y desarrollada por el John Jay College of Criminal Justice, The City University of New York. En el marco de un acuerdo de cooperación este programa se incorporó a la oferta educativa del Instituto de Dignidad Humana (IDIH) de la Policía Nacional desde agosto del 2002 y ha venido realizándose en provincias y barrios del país, con la colaboración de distintas organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales.

Tal y como lo define el IDIH, el objetivo del Programa de Dignidad Humana y la Policía consiste en “Darle a la práctica de la aplicación de la ley una comprensión aguda de la dignidad humana, como una cualidad innata que poseen todos los seres humanos. El curso despierta el interés de examinar los derechos humanos, la moralidad, la integridad personal y la ética profesional”.

El programa cumple con ese objetivo general a través de los siguientes objetivos específicos:

Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación sobre como la policía puede relacionarse mejor con la sociedad, respetando y protegiendo la dignidad humana. 2. Exploración del concepto de dignidad humana, su importancia para aquellos con cargos de autoridad. 3. Promoción de la autorreflexión sobre la propia dignidad.
Institución Coordinadora	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional
Fecha de inicio	Octubre de 2005 (1 mes)
Ubicación Geográfica	13 barrios de la ciudad de Santo Domingo: Capotillo, La Zurza, Luperon, Ens. Espaillat, La Ciénega, Los Guandules, Guachupita, Las Cañitas, 24 de Abril, Villas Agrícolas, Simón Bolívar, 27 de Febrero y Gualey.

Procedimientos de implementación

1. *Selección de barrios* (en función de los barrios seleccionados para el PSD).
2. *Visitas de inmersión* en la comunidad, para identificar actores claves y posibles socios.
3. *Reuniones de planificación* de talleres, con líderes comunitarios y representantes de distintos sectores (fecha, lugar y aspectos logísticos).
4. *Convocatoria* para participar en los talleres: comunitarios y policías.
5. *Implementación de los talleres en los 13 barrios*.
6. *Articulación de red de jóvenes voluntarios*.

Como parte de la estrategia pedagógica, los contenidos llevan a reflexionar sobre las experiencias personales y valorar el comportamiento en los términos de si coincide, o está en conflicto con el sentido más profundo que cada persona tiene del bien o del mal.

Para fomentar la integración ciudadanía-policía, los cursos son generalmente impartidos a grupos de 30 y 40 personas, integrados proporcionalmente por policías, líderes comunitarios y personas de la comunidad y facilitados por un policía y un civil. El curso está diseñado especialmente para lograr el aprendizaje de manera experimental, tomando en cuenta que los contenidos se refieren a valores y principios de la dignidad humana, apelando a las experiencias personales, a través de ejercicios estructurados, representaciones, simulaciones y dilemas éticos y morales. El curso completo tiene una duración de 28 horas distribuidas en cuatro días consecutivos.

Actividades realizadas: En un período de un mes se realizaron 12 talleres (uno por cada barrio) dentro de los cuales se capacitaron a 473 comunitarios y policías.

Evaluación/Documentación del Proceso Participativo

La iniciativa de los talleres fue inducida por las autoridades en el marco del Plan con el objetivo de abrir las puertas de la comunidad y prepararla para la entrada del Plan. No constituyó un proyecto concebido o solicitado por los comunitarios. No obstante, respondió a una necesidad sentida en la comunidad, de mejorar su relación con la policía local y de esta forma contribuir a la seguridad en el barrio. La participación masiva de los comunitarios en los talleres, que sobrepasa lo establecido en la metodología, e incluso la misma participación de los policías,

evidencia claramente el interés de la comunidad en participar en este tipo de actividades.

Similarmente, si bien es cierto que la participación comunitaria es inexistente en la fase de diseño del curso, al tratarse de una propuesta educativa estandarizada, los comunitarios participaron activamente en la planificación de las actividades, asegurando una buena implementación del proyecto. Los coordinadores del proyecto reconocieron el valor de los levantamientos iniciales realizados con la comunidad para identificar a los beneficiarios; las condiciones favorables para la implementación, como fechas, horas y lugares más apropiados; y aportar los recursos existentes en la comunidad, como fueron los locales y la preparación de los alimentos para los refrigerios.

Este proceso de inmersión e interrelación inicial entre coordinación y comunidad fue esencial para una planificación efectiva de las actividades, y para asegurar que se integrasen los distintos sectores representativos del barrio. Además logró disminuir los niveles de desconfianza y prejuicios de los comunitarios ante actividades que surgen desde la policía sobre temas tan controversiales como la seguridad ciudadana; y permitió que la comunidad se empoderara a través de sus líderes comunitarios en la misma organización de los talleres.

En adición a la planificación, otro momento en que se pudo apreciar la participación de los beneficiarios es en el mismo desarrollo de los talleres. Tanto los objetivos como la metodología definida para estos talleres, busca integrar a la ciudadanía y a la policía en los temas de seguridad, por lo que los distintos temas, ejercicios y dinámicas buscan que los participantes, de una forma participativa, profundicen en el análisis y reflexión de los obstáculos y oportunidades existentes en la comunidad para proteger la dignidad humana.

También se pudo observar cierta participación en el proceso de evaluación de los talleres. Al finalizar los cursos, los participantes tuvieron la oportunidad de evaluar y exponer sus pareceres sobre el contenido, la metodología y la facilitación del curso. Uno de los aspectos mejor valorados fue la actitud de los coordinadores y facilitadores del curso en propiciar una participación franca y abierta, y la misma participación que hubo de los participantes en todo el transcurso del curso.

El proyecto no tiene previsto actividades de evaluación ni de seguimiento. No obstante, el personal del IDIH, como coordinadores

de la iniciativa, se ha reunido en varias ocasiones con la comunidad, para evaluar la efectividad, los logros y el impacto de estos talleres en la seguridad ciudadana. Estas reuniones son realizadas en algunos casos en los locales del IDIH o en las mismas comunidades. Este proceso de evaluación y de seguimiento enfrenta algunas debilidades: no es documentado, no es realizado con regularidad ni está establecido en una programación y no tiene objetivos ni indicadores definidos, más bien es coyuntural.

El IDIH ha logrado enlazar efectivamente el proyecto de los talleres de dignidad humana con otra iniciativa que había sido prevista entre sus objetivos institucionales desde su fundación, pero que hasta la fecha no había sido cumplida: la articulación de redes de jóvenes. Esta es quizás la acción más sostenible y que pudiese garantizar cierto seguimiento a los logros alcanzados en los talleres.

Las redes de jóvenes consisten en grupos de jóvenes que se integran para trabajar voluntariamente por la dignidad humana. Con un objetivo muy general, y con recursos limitados, estas redes enfrentan algunos desafíos. En primer lugar, al no ser una iniciativa desde la misma comunidad, sino que surge a través de la convocatoria del IDIH, se ha creado cierta dependencia para la realización de sus funciones. En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, los roles y funciones de la Red no han sido definidos ni comprendidos claramente por sus integrantes. En tercer lugar, no hay un esfuerzo técnico sistematizado desde la coordinación, que permita fortalecer las capacidades de estas articulaciones. Pese a estos obstáculos, esta iniciativa no deja de ser una importante oportunidad para asegurar que los logros del taller se mantengan o se fortalezcan en el tiempo.

En relación al mejoramiento de las relaciones entre policía y comunidad, podemos mencionar lo siguiente:

1. *Desde la mirada de la coordinación del Proyecto*, uno de los logros más importantes fue la mejora de la imagen que se tenía de la policía. Asimismo, se logró “allanar el terreno” para la entrada del PSD, y se consiguió contar con el respaldo de la comunidad, la cual se ha mostrado motivada e interesada en trabajar conjuntamente con la policía en los temas de seguridad.

2. *Desde la mirada de los beneficiarios, la posibilidad de poder acercarse sin temor a los destacamentos y de contar con el apoyo y respaldo del IDIH*, ha significado un logro de estos talleres, ya que los mismos han contribuido a mejorar las relaciones entre policía y comunidad. Asimismo, han logrado sensibilizar a la comunidad sobre sus derechos y responsabilidades, lo cual ha generado una mayor demanda de la comunidad sobre el respeto a sus derechos. Es quizás éste el logro más positivo y más sostenible de esta intervención, pues ha provocado la movilización social en torno a temas vinculados a los derechos humanos.

CONCLUSIONES: LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES PARA LOS NIVELES LOCALES Y NACIONAL

La premisa que sustenta el ejercicio de evaluación contenido en este reporte es que, a mayor involucramiento de la ciudadanía en temas de seguridad y a mejores relaciones ciudadano-policiales, menor será la sensación de inseguridad experimentada por los primeros.

Los tres proyectos analizados en el presente reporte asumen como eje central la participación comunitaria en iniciativas orientadas a disminuir la inseguridad, la violencia y la conflictividad locales y nacionales, en la medida en que involucra al Estado como el otro actor central. Dos de los proyectos enfatizan la relación entre fuerzas del orden y ciudadanos (Barrio Seguro y Dignidad humana) y los tres constituyen iniciativas desarrolladas desde el ámbito gubernamental. En tal sentido, los tres proyectos ofrecen una oportunidad única para analizar y entender procesos sinérgicos entre actores institucionalizados y sujetos sociales, generalmente directamente afectados por la problemática de la inseguridad.

Entre las lecciones aprendidas a partir de los tres proyectos, especialmente para su aplicabilidad en los niveles locales y nacionales, destacamos varias dimensiones:

Participación y gestión ciudadana en seguridad

1. Es fundamental resolver las asimetrías en las capacidades de gestión y manejo de los conflictos por parte de los actores sociales involucrados.

Las comunidades deben verse como co-gestores y estar habilitados para ejercer ese rol.

2. En muchos casos, esto trae consigo otras complejidades porque la masiva presencia policial puede impactar reduciendo los focos de criminalidad, pero no es sostenible. La represión no es eficaz en el largo plazo.
3. Utilizar los espacios organizativos existentes (foros, congresos) para potenciar el tema de la seguridad dentro de sus agendas. Fortalecer dentro de dichos espacios, la integración protagónica y proactiva de las instancias gubernamentales responsables del diseño de políticas (Secretaría de Interior, Policía Nacional, Ayuntamientos, Procuraduría) así como actores corporativos y colegiados (empresariado, los medios de comunicación, academias y partidos políticos) con el objetivo de propiciar el acercamiento, la coordinación y el dialogo permanente entre sociedad civil y Estado que posibilite dar seguimiento, sistematizar y socializar los resultados que se van alcanzando en la aplicación de las intervenciones territoriales más directas.
4. Uno de los aspectos que dan sostenibilidad a la participación comunitaria y a los logros de una intervención en materia de seguridad es el uso de los recursos locales, tanto humanos como materiales, con los que cuenta la comunidad. Asimismo el conocimiento y comprensión de la historia y realidad de las poblaciones que se van a intervenir.
5. La participación ciudadana debe ser incluida transversalmente en todas las intervenciones que realice el gobierno en materia de seguridad ciudadana.
6. La posibilidad de contar con herramientas como el manual de educación ciudadana, construida colectivamente con la comunidad, que aborda los temas e intereses identificados por la misma comunidad, así como la sistematización de la interacción educativa, constituye una fortaleza que garantiza cierta sostenibilidad y multiplicación de los logros. No obstante, esta herramienta por sí sola no basta. Es

fundamental un proceso de acompañamiento para orientar en la metodología en el uso de esta herramienta.

7. La iniciativa de crear, desarrollar y/o fortalecer los espacios de articulación comunitaria en materia de seguridad, tales como las redes, comisiones de voluntarios, mesas de diálogo, deben ser concebidas, estructuradas y promovidas desde la comunidad, para garantizar un verdadero empoderamiento y sostenibilidad de las acciones comunitarias en seguridad. Cuando es promovida por agentes externos o bajo esquemas externalizados, tiende a reproducir modalidades autoritarias. Pese a reconocerse la importancia de la promoción, al no ser éstos generados desde la comunidad requerirán un mayor y permanente acompañamiento.

Articulación de actores y agencias sociales e institucionales

1. Se debe partir de la premisa de que para construir una adecuada articulación con las organizaciones sociales en la aplicación de los proyectos debe definirse una estrategia clara desde el Estado que facilite un relacionamiento sinérgico. Dicha estrategia debería contemplar los siguientes elementos: a) identificación de liderazgos e interlocutores legitimados; b) una convocatoria incluyente y transparente a nivel nacional; c) agotar un proceso de sensibilización y reconocimiento de la problemática en la cual los diferentes actores estarán articulados.
2. En escenarios históricamente conflictivos, especialmente entre actores sociales e institucionales (policías, fiscales, jueces), como lección aprendida es recomendable que una parte de las reformas al interior de la institución antecedan el inicio del trabajo conjunto con las organizaciones barriales, especialmente en lo relativo al uso de la fuerza y prácticas ilegales, de suerte que la nueva interacción se sustente desde el inicio en una práctica de confianza en la institución policial.
3. Es crucial entender el contexto social, político y cultural que define el tejido social. Comunitarios, autoridades y agentes policiales necesitan entender las condiciones estructurales y los factores de riesgos que potencian desarrollos conflictivos y crisis a fin de diseñar estrategias adecuadas de intervención.

4. Recuperar la confianza de la población en la capacidad de la policía de orientarse a la comunidad constituye un reto para el incentivo a la participación y para la seguridad real de los ciudadanos.
5. La Policía puede jugar un rol en el fortalecimiento de la cohesión social: a) generando doctrina que responda a la tendencia a la fragmentación intracomunitaria; b) identificando factores de tensión y potencial crisis; c) incentivando la articulación de observatorios comunales de conflictividad y criminalidad; d) dando salidas creativas y sin prejuicios a manifestaciones generalmente consideradas anómicas; e) identificando comunidades y sectores intracomunitarios vulnerables.
6. El apoyo institucional y la voluntad política es quizás uno de los factores que más motiva y moviliza a la comunidad a participar en materia de seguridad ciudadana, lo cual refleja un nivel de dependencia de las acciones comunitarias a lo político y a lo público, y evidencia las debilidades en las organizaciones comunitarias. Sin embargo, ofrece una oportunidad para las instituciones del gobierno para implementar sus programas de desarrollo.
7. Es importante cuidar las relaciones entre la coordinación, la institución gubernamental y los voluntarios comunitarios, así como distinguir los roles de cada uno en la comunidad, ya que se pueden crear niveles de dependencia que una vez concluida una determinada intervención, pueden constituir una amenaza para la sostenibilidad de los resultados de un determinado proyecto.
8. En sociedades con una fuerte tradición clientelista, las iniciativas deben tener muy presente el promover un tipo de participación que trascienda el formato más tradicional por el cual los actores locales esencialmente someten demandas al Estado sin asumir un rol interactivo en la implementación, evaluación y administración de los proyectos
9. Para los tres proyectos, el hecho de tratarse de un terreno inexplorado (tanto la participación comunitaria en seguridad como la relación comunidad-policía) abre una ventana de oportunidades para desarrollar

capital social local y definir políticas públicas. Cualquier acción por mínima que sea tendrá un efecto multiplicador en la medida en que se institucionalicen los procesos, lo que implica ser legitimados por las comunidades.

10. En términos de coordinación entre el nivel nacional y local, es importante entender y diferenciar los procesos de articulación y las dinámicas participativas que se establece en los niveles locales a través de las experiencias piloto y las que se generan a nivel nacional, como políticas públicas.

Políticas y procedimientos

1. El desafío mayor que confrontan las iniciativas que se promueven desde el Estado es el de generar consensos inter-institucionales al interior y desde la esfera gubernamental. En el caso de Barrio Seguro la insuficiente coordinación inter-institucional se reflejó en las dificultades para lograr el cumplimiento cabal de los compromisos y la interacción con los actores sociales comunitarios.
2. El segundo desafío que enfrentan proyectos de este tipo, e.g. Barrio Seguro, es el logro de la sintonía entre la intervención policial y la inversión pública. En el caso mencionado, este desfase ha llevado a cuestionar la sostenibilidad de una intervención que descansa primariamente en una fuerte presencia policial, sin invertir concomitantemente en los demás componentes sociales.
3. Cuando los proyectos se realizan en un contexto político dominado por intereses partidarios y fuerzas políticas competitivas, demandan mayores esfuerzos de inclusión para confrontar las suspicacias que inicialmente puedan surgir en los potenciales beneficiarios. Especialmente cuando se trata de iniciativas gubernamentales, hay que tomar en cuenta los tiempos políticos en los cuales es conveniente lanzar las iniciativas para que tengan la acogida necesaria.
4. Cuando se trata de proyectos de alcance nacional, es aconsejable mantener en un plano realista las posibilidades y proyecciones

de expansión. En el caso de Barrio Seguro, el tiempo transcurrido entre el arranque en un solo barrio piloto elevó las expectativas en los demás barrios. Esto tuvo un lado positivo por el efecto demostrativo de Capotillo pero también generó desesperación y frustración en los barrios donde nada sucedía.

5. La creación de una red inter-departamental al interior de la institución (policial, Ayuntamiento), en calidad de comité de apoyo al proyecto, coordinada por una instancia transversal a todas las funciones del Ayuntamiento, como es el caso del Departamento de Planificación, garantizó el involucramiento de todo el Ayuntamiento y en consecuencia una respuesta inmediata a las preocupaciones y demandas que se encausaron a través del Proyecto.
6. La existencia de mecanismos o espacios técnicos intermedios que operativicen la articulación y la participación co-gestionaria con las organizaciones sociales, contribuye a reducir el riesgo de reproducir discursos autoritarios y prácticas verticalistas que terminen generando el rechazo o la integración cooptada de los actores sociales mas afectados.
7. Es necesario establecer mecanismos de seguimiento pos-intervención, que estos sean programados y estructurados. En los proyectos se identificaron actividades que se llevaron a cabo después de los talleres pero no de forma sistemática.
8. El alcance de los objetivos de mejora de la relación policía comunidad radica en la implementación adecuada de la metodología a partir de la cual se integren los actores de manera proporcional garantizando la representatividad que ofrece mayor riqueza en el análisis de la realidad. La fortaleza del curso es que la participación y la facilitación de los actores deben ser equitativa.
9. Desde el punto de vista del desarrollo de políticas públicas de seguridad, la participación comunitaria debe ser entendida como un eje transversal dentro de la estrategia estatal de seguridad y de las políticas publicas de prevención y control de la criminalidad, la violencia y conflictividad social, por lo tanto la puesta en marcha de una estrategia integral de

seguridad democrática como política de estado tiende a generar expectativas en la ciudadanía en diferentes ámbitos, trascendiendo el abordaje puramente policial en el tema de la seguridad.

10. Paralelo a los propósitos y acciones de corto plazo, debe definirse y difundirse la visión macro de construcción de un proyecto de nación segura, lo que implica procesos de largo alcance de inversión, reforma y participación así como acercamientos preventivos y correctivos hacia los problemas.
11. En intervenciones de esta naturaleza, que abordan temas controversiales como es el de la seguridad ciudadana, se debe tener muy presente la necesidad de neutralizar las amenazas en la comunidad. Es entonces fundamental la fase de inmersión por parte de la coordinación del Proyecto, para explorar y conocer la situación del barrio, sus conocimientos y experiencias previas, identificar posibles aliados y las mejores condiciones para propiciar la participación de la comunidad, pero sobre todo introducir al tema, y motivar a la comunidad a participar.
12. Las intervenciones en materia de seguridad deben tener un enfoque de derechos humanos, que promueva la movilización social por un lado, y que fortalezcan los mecanismos y garantías de estos derechos, desde otro lado.

NOTAS

1. Procuraduría General de la República, www.procuraduria.gov.do
2. Newlink Political. Manual del Plan de Seguridad Democrática, abril, 2006
3. Ibid.
4. PNUD: Informe de Evaluación Final, Pág. 22. Santo Domingo, Rep. Dominicana. 2006.
5. Ibid. Pag. 25.

SECCIÓN DOS

Análisis Comparado

SEGURIDAD CIUDADANA: NUEVAS INTERVENCIONES, NUEVOS RESULTADOS*

CATALINA SMULOVITZ

La seguridad ciudadana es hoy uno de los principales problemas de política pública que enfrentan los países latinoamericanos. El problema es central al funcionamiento de la democracia en tanto incide en la confianza social, socava el desarrollo social sostenible y puede eventualmente afectar su estabilidad política. Todos los indicadores muestran que en años recientes la criminalidad ha crecido. El clima y la percepción de inseguridad han perjudicado la solidez del tejido social y afectado la participación en la vida social y política. Al igual que en otros contextos, en Latinoamérica también existe una importante brecha entre la “sensación de inseguridad” de los ciudadanos y las condiciones objetivas de criminalidad y violencia. Esta brecha alimenta la alienación social de sus ciudadanos y disminuye la calidad de vida ciudadana. Es indudable que el incremento de la criminalidad exige respuestas y políticas públicas específicas para enfrentar el alza de la criminalidad pero también demanda esfuerzos particulares para reducir la brecha antes mencionada, en especial aquellas que derivan de la desconfianza entre las fuerzas de la ley y el orden y la ciudadanía a las cuales éstas deben servir.

En los últimos años, y a fin de confrontar este problema, el Woodrow Wilson Center ha venido desarrollando *Action Research Projects*, orientados a reforzar la gobernabilidad democrática e incrementar la participación ciudadana en temas de seguridad. En una etapa previa se llevó adelante un “Action Research Project” que comprendió una serie de intervenciones a nivel local, con el objetivo de a) fomentar la discusión sobre temas de seguridad ciudadana, b) acercar e incrementar la interacción entre ciudadanos y policías a fin de que las comunidades adquirieran habilidades en materia de participación comunitaria y c) involucrar a los ciudadanos y a las fuerzas de la ley y el orden en actividades conjuntas. Las intervenciones desarrolladas en esa etapa del proyecto tuvieron lugar

* Agradezco la colaboración de Cecilia Rojo en la elaboración de este informe.

en pequeñas comunidades urbanas de Argentina, Brasil, Chile, Perú, República Dominicana, y México. En esta segunda etapa del proyecto, cuyos resultados aquí se analizan el objetivo fue evaluar el efecto de la participación en el desarrollo de políticas preventivas de seguridad que estaban en marcha en comunidades de cinco países seleccionados. En particular, el proyecto se propuso analizar, a partir de un estudio detallado del proceso de participación, la forma en que dicha participación afectó la brecha entre policía y sociedad y la disminución de la sensación de inseguridad. Los casos considerados en esta segunda etapa fueron: Argentina, Brasil, Chile, Perú y República Dominicana.

TIPO Y VARIEDAD DE INTERVENCIONES

En primer lugar es necesario describir brevemente las iniciativas o programas en los que se evaluó el impacto de la participación en cada uno de los cinco países que participaron en esta etapa final del proyecto:

1. En Argentina se analizaron los efectos de la participación en dos iniciativas que estaban en curso: los foros de seguridad Vecinal en el Municipio de San Fernando de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de Lomas de Zamora de la Provincia de Buenos Aires y b) el Programa Escuelas Seguras, Senderos Seguros, del Barrio de Núñez de la Ciudad de Buenos Aires. Mientras los dos primeros casos involucraban iniciativas de participación comunitaria establecidas por una ley de la Provincia de Buenos Aires (Ley 12.154/1998), la tercera iniciativa fue producto de una decisión del gobierno de la Ciudad. Los Foros de Seguridad tienen por objetivo evaluar el funcionamiento de las policías de la provincia y de la seguridad privada, intervenir en planes de prevención y mantenimiento de la seguridad pública e informar y asesorar a los vecinos en todo lo atinente a la seguridad pública. Para realizar estos objetivos, ciudadanos en carácter individual y representantes de organizaciones de la sociedad civil realizan reuniones periódicas. El Programa “Escuelas Seguras...” se propuso garantizar la seguridad de los alumnos durante los horarios de entrada y salida de los establecimientos educativos para lo cual se instrumentó un procedimiento que garantizara la presencia policial en la calle en esos horarios y la existencia de una red vecinal de

“refugios seguros” de la que participaban comerciantes del barrio. Algunos rasgos iniciales permiten distinguir a estas tres experiencias. Si bien las tres experiencias perduraron en el tiempo, las iniciativas “Escuela Seguras...” lo hizo durante el período analizado sin ningún tipo de interrupciones. El otro rasgo que distingue a las iniciativas analizadas es que mientras la implementación de la participación en los Foros exigía bajos niveles de relación interagencial en tanto involucraba centralmente a las municipalidades en cuestión, el programa “Escuelas Seguras” exigía la intervención y coordinación entre varios organismos públicos (Centros de Gestión y Participación; Ministerio de Educación; CEVIP y luego Guardia Urbana (2005); Policía Federal Argentina).

2. En Brasil se analizaron tres iniciativas del Municipio de Belo Horizonte: a) los Conselhos de Segurança Pública (CONCEP), b) el Programa Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP) y c) el Programa Fica Vivo. El objetivo de los “Conselhos” era diagnosticar problemas de la comunidad a fin de facilitar acciones estratégicas preventivas en el área de la seguridad pública. En particular, los “Conselhos” tienen que canalizar los deseos de la comunidad en lo que refiere a policiamiento; mejorar la relación entre la comunidad, la policía y los líderes locales; promover foros de debate, conferencias, campañas educativas, para promover la ayuda mutua y la auto-defensa y realizar estudios y propuestas para aumentar la seguridad de la comunidad. La implementación de los “Conselhos” involucra la realización de reuniones periódicas entre miembros de la comunidad y representantes de iglesias, escuelas, organizaciones policiales. El “Programa Integração e Gestão...” tiene por objetivo monitorear y evaluar las estrategias policiales de control y prevención de la criminalidad en el estado de Minas Gerais a fin de revertir la ausencia de comunicación y falta de coordinación entre unidades que pertenecen al sistema de Defensa Social del estado de Minas Gerais. El programa exige combinar el uso de tecnología de geo-procesamiento para la identificación de “zonas calientes” de criminalidad con análisis criminalísticos que expliquen patrones y tendencias delictivas. El Programa requiere la realización de reuniones regulares con los gerentes locales de las “áreas (territoriales) integradas” de las policías militar y civil,

y con representantes de la fiscalía pública, del poder judicial estatal y del sistema penitenciario. El Programa también contempla la participación de la comunidad a través de los consejos comunitarios (CONCEPs) y la movilización de sectores interesados en problemas específicos. Finalmente, el “Programa Fica Vivo” se propone desarrollar una estrategia comprehensiva para prevenir los homicidios en zonas de riesgo y movilizar a la comunidad para reducir los niveles de violencia. Participan en la ejecución de este programa la justicia criminal, las policías civiles y militares, agencias públicas estatales y municipales y ONGs. Si bien los tres programas se iniciaron en distintos momentos, 2000, 2005 y 2002 respectivamente, los tres se encuentran hoy funcionando y no se han registrado interrupciones en su marcha. Asimismo, cabe señalar que el funcionamiento de los tres exige un alto nivel de coordinación interagencial.

3. En Chile se evaluó una iniciativa que tiene lugar en el Centro “Nuevo Lican Ray” de la Comuna de San Ramón, Santiago de Chile y el Proyecto “Actividades Organizadas y Permanentes de Arte, Deporte y Educación Comunitaria para Jóvenes y Niños” de la Comuna de Pedro Aguirre Cerda, Santiago de Chile. La tercera acción realizada en el caso chileno comprendió una evaluación de la percepción de inseguridad, y de la participación ciudadana y de la relación entre la policía y la comunidad en el Sector de La Pincoya, comuna de Huechuraba, Santiago de Chile. En el primer caso, el objetivo era implementar iniciativas para recuperar y animar espacios públicos. En particular se buscaba recuperar a estos espacios como lugares de expresión de la comunidad, a través de actividades culturales y talleres recreativos en los que participaban los habitantes de las comunas involucradas. La iniciativa de la Comuna P. Cerda buscaba integrar una serie de organizaciones territoriales y funcionales a fin de fortalecer la comunidad. El primer programa existe desde 1993 y cuenta con el apoyo financiero del Programa Comuna Segura perteneciente al Ministerio del Interior. El segundo duró solo un año y fue también ejecutado en el marco del programa Comuna Segura.
4. En Perú se analizó un “Proyecto de Recuperación del Parque de Miraflores”, en el Distrito de San Juan Bautista de la Provincia de

Huamanga, un “Proyecto de Fábrica de Escobas para Pandilleros “San Martincito” localizado en el Distrito de San Martín de Porres, en la Provincia de Lima y un “Plan de Capacitación” para sensibilizar en seguridad ciudadana en tres colegios de San Juan de Lurigancho del Distrito de San Juan de Lurigancho. El objetivo del primer proyecto, que duró menos de un año, era recuperar el parque a fin de ponerlo al servicio de la recreación y el esparcimiento de los vecinos y vecinas para desarrollar allí actividades públicas de interés para la comunidad. Participaron de esta iniciativa las juntas vecinales, la policía, la municipalidad, autoridades del Sector Educación, del Sector Salud y del Poder Judicial quienes asumieron distintas responsabilidades. En el segundo caso, la meta era el desarrollo de un programa para adolescentes y jóvenes en riesgo para resocializarlos a través de la capacitación ocupacional. Durante el período en que transcurrió este proyecto se comenzó a montar la fábrica para la producción de escobas con la donación de herramientas por parte de las Juntas Vecinales y el Consejo Nacional de la Juventud. El tercer programa, que tiene ocho meses de duración, busca fortalecer los programas preventivos a través de acciones concertadas entre las instituciones públicas y privadas a fin de desarrollar a la comunidad. La estrategia de intervención incluyó un trabajo coordinado entre la Policía Nacional de Perú y el Municipio de San Juan de Lurigancho. El proyecto buscaba el acercamiento de estas instituciones con el sector educación. Participaron además asociaciones de padres y de alumnos. Sólo el primero de los programas desarrollados exige un alto grado de coordinación entre las agencias y sectores participantes, el proyecto de la fábrica de escobas requiere un bajo nivel de coordinación y el tercero de los proyectos exige niveles intermedios de coordinación.

5. Las tres iniciativas analizadas en República Dominicana fueron el “Programa Barrio Seguro” localizado en el Barrio de Capotillo en Santo Domingo que reproduce a nivel micro las reformas formuladas por el Plan de Seguridad Democrática; el “Programa de Educación Ciudadana” enmarcado en el Proyecto “Provisión de Cooperación Técnica para mejorar la Seguridad Ciudadana en República Dominicana” y el “Programa de Capacitación en Derechos Humanos” del Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional

orientado a sensibilizar a ciudadanos y actores institucionales sobre sus derechos y respectivos roles y a acercarlos entre sí a través de la participación ciudadana. El primero de estos programas busca reestablecer presencia estatal a través del mejoramiento de todos los servicios básicos, fortalecer a las organizaciones comunitarias y barriales y a la relación gobierno-sociedad, involucra la participación de vecinos del barrio y de funcionarios de la Secretaría de Interior y Policía, de la Policía Nacional y del Ministerio Público. El Programa de Educación Ciudadana tenía por objeto el diseño e implementación de un manual educativo para prevenir conflictos, desarrollar la participación comunitaria y constituir una red de Guías Cívicos Voluntarios. Finalmente, el Programa de Capacitación en Derechos Humanos se proponía modificar la forma en que la policía se relaciona con la sociedad, sensibilizar a las autoridades en el concepto de dignidad humana y dar lugar a la reflexión sobre las responsabilidades de los cargos policiales. Las experiencias analizadas en el caso dominicano son todas muy recientes, la más antigua tiene un año y las restantes pocos meses.

RESULTADOS DE LAS INTERVENCIONES

La evaluación de los alcances y efectos de la participación en las distintas iniciativas seleccionadas involucró en todos los casos el uso de metodología cualitativa, ya sea en la forma de entrevistas en profundidad, grupos focales y observación de reuniones.

Las iniciativas evaluadas en el caso argentino contaron con niveles de participación medianos y bajos e involucraron fundamentalmente a adultos mayores de 40 años. Mientras en los Foros de Seguridad participaron ciudadanos individuales y organizaciones comunitarias y gubernamentales, en el proyecto Escuelas Seguras participaron ONGs vinculadas al tema seguridad, comerciantes y vecinos. En cuanto a los resultados obtenidos cabe notar que la experiencia de los Foros permitió confeccionar el “mapa del delito” local y mejorar la relación entre los participantes y la institución policial. El trato diferenciado (positivo) entre policías y vecinos que se generó parecería indicar que el conocimiento personal entre policías y vecinos que generó la actividad del foro dio lugar a que la comisaría se sintiera obligada a responder a sus miembros de forma preferencial. La evaluación de la experiencia “Escuela Segura” muestra que la iniciativa

CARACTERÍSTICAS DE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS					
	Iniciativa o programa evaluado	Lugar de ejecución	Objetivos	Forma de ejecución	Período de ejecución / Estabilidad
	<i>A. Programa escuelas seguras, senderos Seguros</i> : Estrategia de prevención situacional ambiental que involucra la participación de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales.	Barrio de Niñez, Ciudad de Buenos Aires.	Constituir y mantener un ambiente de seguridad y convivencia dentro y fuera de la escuela para garantizar el cumplimiento de los propósitos educativos.	Presencia de policías y vecinos para garantizar la seguridad de los alumnos durante los horarios de entrada y salida de los establecimientos educativos.	En ejecución desde 2003 sin interrupciones.
	<i>B. Foro de Seguridad Vecinal</i> : Mecanismo de participación comunitaria establecido en el espacio territorial de la comisaría por la ley 12.154 (1998) de la Provincia de Buenos Aires.	Municipio de San Fernando, Prov. de Buenos Aires.	Intervenir en planes de prevención y mantenimiento de la seguridad pública; evaluar el funcionamiento de las policías de la provincia y de la seguridad privada; informar y asesorar a los vecinos.	Reuniones periódicas entre participantes del foro.	En ejecución desde 1998 con algunas interrupciones.
	<i>C. Foro de Seguridad Vecinal</i> : Mecanismo de participación comunitaria establecido en el espacio territorial de la comisaría por la ley 12.154 (1998) de la Provincia de Buenos Aires.	Municipio de Lomas de Zamora, Prov. de Buenos Aires.	Intervenir en planes de prevención y mantenimiento de la seguridad pública; evaluar el funcionamiento de las policías de la provincia y de la seguridad privada; informar y asesorar a los vecinos.	Reuniones periódicas entre participantes del foro.	En ejecución desde 1998 con algunas interrupciones.
	Argentina				

CARACTERÍSTICAS DE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS					
Período de ejecución / Estabilidad	Forma de ejecución	Objetivos	Lugar de ejecución	Iniciativa o programa evaluado	
En ejecución desde 2000 sin interrupciones.	Reuniones periódicas para discutir los problemas de la comunidad referidos a la seguridad pública.	Diagnosticar problemas de seguridad ciudadana para facilitar acciones preventivas estratégicas.	Municipio de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais.	A. <i>Conselhos de Segurança Pública</i> (CONCEP). Modalidad de asociación comunitaria, de utilidad pública y sin fines lucrativos.	
En ejecución desde 2005 sin interrupciones.	Reuniones regulares en “áreas (territoriales) Integradas de Seguridad Pública”.	Gerenciar, monitorear y evaluar las estrategias policiales de control y prevención de la criminalidad mediante el uso de tecnología de procesamiento y análisis criminalísticos sofisticados.	Municipio de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais.	B. <i>Programa Integração e Gestão de Segurança Pública</i> (IGESP). Modelo de gestión integrada de seguridad pública.	
En ejecución desde 2002 sin interrupciones.	Comunicación y movilización social; intervenciones de la justicia criminal; acciones de inteligencia y policiamiento comunitario ejecutadas por las policías civil y militar; acciones de naturaleza preventiva en diferentes áreas llevadas a cabo por agencias públicas, ONGs, etc.	Desarrollar una estrategia comprensiva para la reducción de los niveles de violencia y el mejoramiento de la calidad de vida.	Municipio de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais.	C. <i>Programa Fica Vivo</i> (ex <i>Programa Controle de Homicídios</i>). Conjunto de proyectos orientados a la reducción de las tasas de homicidios en los “hot spots” donde se concentra la violencia.	
Brasil					

CARACTERÍSTICAS DE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS					
Iniciativa o programa evaluado	Lugar de ejecución	Objetivos	Forma de ejecución	Período de ejecución / Estabilidad	
A. Centro "Nuevo Lican Ray". Centro de participación vecinal. Iniciativa de la comunidad que comenzó a contar con financiamiento parcial por parte del estado a partir de 2003..	Comuna de San Ramón, Santiago de Chile.	Recuperar los espacios públicos a través de actividades culturales y talleres recreativos. Mejorar los niveles de coordinación de las organizaciones comunales involucradas.	Planificación y ejecución de actividades de recuperación y animación de los espacios públicos.	En ejecución desde 1993 sin interrupciones.	
B. Proyecto "Actividades organizadas y permanentes de arte, deporte y educación comunitaria para jóvenes y niños". Desarrollado en el año 2005 en el marco del programa "Comuna Segura". Año 2005.	Comuna de Pedro Aguirre Cerda, Santiago de Chile.	Integrar una serie de organizaciones territoriales y funcionales presentes en el sector intervenido para fortalecer la comunidad.	Relevamiento de información y diseño de un proyecto colectivo en el que cada organización participante contribuyera con alguna actividad.	Ejecutado durante 2005 sin interrupciones.	
Chile					

CARACTERÍSTICAS DE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS					
Iniciativa o programa evaluado	Lugar de ejecución	Objetivos	Forma de ejecución	Período de ejecución / Estabilidad	
A. <i>“Proyecto de recuperación del Parque de Miraflores”</i> . Proyecto de recuperación y uso adecuado de los espacios públicos enmarcado en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana del Distrito de San Juan Bautista.	Distrito de San Juan Bautista, Provincia de Huamanga, Región de Ayacucho.	Recuperar el Parque de Miraflores y ponerlo al servicio de la recreación y el esparcimiento de los vecinos para desarrollar allí actividades públicas de interés para la comunidad.	Diseño y ejecución de un proyecto de recuperación y aprovechamiento del parque, organización de charlas de sensibilización sobre el uso y cuidado del parque, mejoramiento del patrullaje, etc.	Ejecutado durante 2005 sin interrupciones.	
B. <i>Proyecto Fábrica de Escobas para pandilleros “San Martinito”</i> . Iniciativa de la comunidad con colaboración de la Comisaría de Habich.	Distrito de San Martín de Porres, Provincia de Lima.	Desarrollar un programa dirigido a adolescentes y jóvenes en riesgo para resocializarlos a través de la capacitación ocupacional.	Equipamiento y puesta en marcha de una fábrica de escobas.	En ejecución desde 2005 sin interrupciones.	
C. <i>Plan de capacitación para sensibilizar en seguridad ciudadana en tres colegios de San Juan de Lurigancho</i> . Iniciativa de la comunidad enmarcada en un plan de fortalecimiento e institucionalización del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana.	Distrito de San Juan de Lurigancho Lima.	Sensibilizar a jóvenes de nivel secundario en temas de seguridad ciudadana a partir de su compromiso con la comunidad escolar y en el marco de un enfoque democrático e integral.	Diagnóstico situacional, y realización de talleres sobre seguridad ciudadana para la comunidad escolar.	Ejecutado entre Abril y noviembre de 2004 sin interrupciones.	

Perú

CARACTERÍSTICAS DE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS					
Período de ejecución / Estabilidad	Forma de ejecución	Objetivos	Lugar de ejecución	Iniciativa o programa evaluado	
En ejecución desde 2005 sin interrupciones.	Reuniones con organizaciones barriales para informar sobre el PSD e identificar las necesidades en seguridad e inversión social; conformación de una Mesa de Trabajo de seguimiento, integrada por los diferentes participantes.	Reformar y profesionalizar la policía; reestablecer la presencia estatal a través del mejoramiento de los servicios básicos; fortalecer las organizaciones comunitarias y barriales y recuperar su espacio social; fortalecer la relación gobierno-sociedad.	Barrio de Capotillo, Santo Domingo.	A. <i>Programa Barrio Seguro</i> . Iniciativa de intervención en materia de Seguridad que reproduce a nivel micro las reformas formuladas a nivel macro por el Plan de Seguridad Democrática (PSD).	
Ejecutado entre abril de 2005 y marzo de 2006 sin interrupciones.	Diseño y ejecución de un programa de actividades para capacitar en educación ciudadana a nivel barrial. Edición y distribución pública del manual de educación ciudadana, etc.	Diseñar e implementar un manual educativo como herramienta de prevención de conflictos y promoción de ciudadanía responsable; desarrollar la participación comunitaria local y mejorar la relación comunidad-ayuntamiento.	4 Barrios de la ciudad de Santo Domingo.	B. <i>Programa de Educación Ciudadana</i> . Enmarcado en el Proyecto Nacional "Provisión de Cooperación Técnica para mejorar la Seguridad Ciudadana en República Dominicana".	
Ejecutado en octubre de 2005 sin interrupciones.	Planificación y ejecución de talleres de capacitación para policías y comunitarios; articulación de redes de jóvenes voluntarios.	Sensibilizar a ciudadanos y actores institucionales sobre sus derechos y respectivos roles y acercarlos entre sí a través de la participación ciudadana.	13 Barrios de la ciudad de Santo Domingo.	C. <i>Programa de Capacitación en Derechos Humanos</i> del Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional. Programa de capacitación en derechos humanos desarrollado en el marco del Plan de Seguridad Democrática.	

República Dominicana

mejoró el nivel de información de los participantes respecto de las agencias involucradas, tales como la Guardia Urbana, que la presencia de la Guardia Urbana fue un factor importante a la hora de reducir la sensación de inseguridad y dio lugar a una significativa disminución de la inseguridad y de la sensación de inseguridad, que se manifestó en la reducción de incidentes viales y delictuales leves y en una mayor demanda de senderos.

En el caso de las iniciativas evaluadas en Brasil, la participación ciudadana varió con las características de los participantes. Mientras que los “Conselhos de Segurança” y el Programa Fica Vivo contaron con niveles de participación alta e intermedia; el Programa de Integração e Gestão dio lugar a una participación alta por parte de los funcionarios y baja y esporádica por parte de los ciudadanos. En los tres casos los resultados obtenidos fueron muy positivos. Los “Conselhos” consiguieron aumentar la confianza y la creencia en la eficiencia de la policía militar y civil. Dichos indicadores se duplicaron entre los miembros de los CONCEPS (del 50–60 % al 96%), los participantes creen que las reuniones influyen en el planeamiento del accionar de la policía militar y que desde la implementación de los CONCEPS el nivel de seguridad de la región, el desempeño de la policía y la relación entre la comunidad y la policía militar ha mejorado. La evaluación de los resultados del Programa Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP) indica que según los participantes la implementación del programa dio lugar a una reestructuración administrativa del sistema de seguridad pública. Esta reestructuración ha permitido la coordinación entre distintas áreas y la incorporación de una metodología de trabajo que involucra el uso intensivo de bases de datos, y de información de producción diaria que permite el planeamiento y ejecución de un policiamiento inteligente. Finalmente, la evaluación del Programa Fica Vivo indica que como resultado de esta iniciativa se ha verificado una mejora de la autoestima, de la integración de los vecinos y la reducción de la inseguridad y el miedo. Asimismo, la evaluación también destaca que se han reducido los homicidios y otros crímenes como robos a panaderías y colectivos.

En Chile el programa localizado en Centro “Nuevo Lican Ray” de la Comuna de San Ramón contó con una alta participación de los carabineros y de las juntas vecinales, mientras que el Proyecto “Actividades organizadas y permanentes de arte, deporte y educación comunitaria para jóvenes y niños” de la Comuna de Pedro Aguirre Cerda dio lugar a una alta participación de los vecinos. El proyecto de “Nuevo Lican Ray”

consiguió establecer altos niveles de asociatividad que han permitido avanzar con iniciativas de largo plazo. La capacidad de gestión alcanzada sumada a los efectos positivos de las iniciativas del Centro generaron un círculo virtuoso e incentivaron a dirigentes y otros participantes a mejorar la calidad y la cantidad de actividades. Asimismo, la especificidad de las acciones y actividades implementadas permitió el reconocimiento e identificación del proyecto y de sus logros. El Proyecto localizado en la Comuna de Pedro Aguirre Cerda consiguió integrar organizaciones territoriales y funcionales. Los responsables del proyecto consideran haber alcanzado un alto nivel de involucramiento de los jóvenes en el mismo, un alto nivel de participación de los vecinos en su liderazgo y una notable mejoría de la relación de los vecinos con los Carabineros.

En Perú el “Proyecto de Recuperación del Parque de Miraflores”, en el Distrito de San Juan Bautista de la Provincia de Huamanga, contó con la participación muy activa y continuada de ciudadanos comunes, policías y miembros de diferentes ramas del gobierno local. Las actividades realizadas en el marco del proyecto consiguieron recuperar una zona emblemática de la comunidad: reestablecer completamente el suministro de agua y parcialmente el suministro de luz, reemplazar una escultura considerada ofensiva por parte de los vecinos y reverdecer el parque. Asimismo y como producto de la labor del proyecto se constituyó en el distrito una red de vigilancia y un sistema de información barrial. En el “Proyecto de Fábrica de Escobas para Pandilleros “San Martincito” localizado en el Distrito de San Martín de Porres, participaron 30 jóvenes ex pandilleros cuyas edades rondaban entre los 15 y 25 años así como policías y miembros de las juntas vecinales. La participación fue alta en las etapas de diseño y puesta en marcha del proyecto y decreció luego. El proyecto aumentó la percepción de seguridad y autoestima de los participantes, redujo el pandillaje en la zona y mejoró la percepción la policía tenía de los jóvenes. Educadores y padres participaron activamente en el diseño e implementación del “Plan de Capacitación” que tuvo lugar en tres colegios de San Juan de Lurigancho. A través de ferias y foros el Plan consiguió sensibilizar a la población educativa sobre la relación de la seguridad ciudadana con la vida de los integrantes de la comunidad.

En República Dominicana el “Programa Barrio Seguro” mostró altos niveles de participación por parte de organizaciones públicas y privadas así como por parte de la policía nacional. La evaluación del proyecto no

solo da cuenta de una significativa reducción de la criminalidad violenta (los homicidios reportados se redujeron de 26 a 2) sino también destaca la reducción en la percepción de inseguridad por parte de los vecinos, la reducción del número de víctimas por disparos de la policía, un mayor involucramiento de la policía en las cuestiones de la comunidad y una mayor comprensión de las condiciones en las que los agentes policiales cumplen su labor. Por su parte, el “Programa de Educación Ciudadana” contó con la participación de 24 promotores y 5.160 personas, en su mayoría jóvenes adolescentes. Si bien la participación de los promotores fue muy intensa los asistentes a los talleres tuvieron un rol pasivo. Las reuniones no fueron particularmente exitosas aunque los evaluadores señalaron que los talleres consiguieron mostrar que los problemas de inseguridad ciudadana son una responsabilidad compartida entre la ciudadanía, el gobierno local y otros actores institucionales. Finalmente, el “Programa de Capacitación en Derechos Humanos” del Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional contó con la participación de grupos de 30 y 40 personas integrados por policías, líderes comunitarios y personas de la comunidad y resultó en la capacitación de 473 vecinos y policías. La participación en los talleres fue muy activa e intensa y superó las proyecciones de los organizadores. El programa logró disminuir los niveles de desconfianza y prejuicios frente a temas tales como la seguridad ciudadana, y permitió la aparición de líderes comunitarios que se hicieron cargo de la organización de los talleres.

Las distintas experiencias analizadas muestran que, en casi todos los casos, los niveles de participación tendieron a ser altos o intermedios. Estos niveles de involucramiento no se sostuvieron, sin embargo, a lo largo de toda la experiencia. La participación tendió a ser mayor en el momento del diseño e inicio de los programas y tendió a decaer en las etapas subsiguientes. Otro de los rasgos que destacan las evaluaciones en relación a la participación es que los funcionarios tendieron a participar más activamente que los vecinos. A pesar de estas diferencias en la sustentabilidad, intensidad e identidad de los participantes, en la mayor parte de las experiencias se consiguieron alcanzar algunos de los objetivos que habían sido propuestos. En todos los casos y más allá del logro de otros resultados específicos, las evaluaciones destacan que se consiguió disminuir la percepción de inseguridad por parte de la población involucrada y mejorar la relación con las agencias policiales participantes.

DATOS RELEVADOS SOBRE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS						
Iniciativa o programa evaluado	Participación de la sociedad civil		Participación de actores gubernamentales			Resultados
	Participantes	Tipo y nivel de participación	Participantes	Inter-agencia-lidad	Tipo y Nivel de participación	
<i>A. Programa escuelas seguras, senderos Seguros.</i> Estrategia de prevención situacional ambiental que involucra la participación de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales.	Vecinos de las zonas atravesadas por los senderos.	Pasiva e intermedia	Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito (GCBA); Centros de Gestión y Participación; Ministerio de Educación; CEVIP, que luego fue absorbido por la Guardia Urbana (2005); Policía Federal Argentina.	Alta	Pasiva y baja	Mejora en el nivel de información de los participantes respecto de las agencias involucradas, tales como la Guardia Urbana. Gran disminución de la inseguridad y de la sensación de inseguridad, manifestada en la reducción de incidentes viales y delictuales leves y en la demanda de más senderos. Mejora la relación entre policías y comunitarios.
<i>B. Foro de Seguridad Vecinal.</i> Mecanismo de participación comunitaria establecido en el espacio territorial de la comisaría por la ley 12.154 (1998) de la Provincia de Buenos Aires.	Ciudadanos en carácter individual y representantes de organizaciones de la sociedad civil.	Activa y baja	Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Municipalidad de San Fernando.	Baja	Pasiva y baja	La iniciativa contribuye a confeccionar el “mapa del delito” local. Mejora la relación entre los participantes y la institución policial.
<i>C. Foro de Seguridad Vecinal.</i> Mecanismo de participación comunitaria establecido en el espacio territorial de la comisaría por la ley 12.154 (1998) de la Provincia de Buenos Aires.	Ciudadanos en carácter individual y representantes de organizaciones de la sociedad civil.	Activa y baja	Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Municipalidad de San Fernando.	Baja	Pasiva y baja	La iniciativa contribuye a confeccionar el “mapa del delito” local. Mejora la relación entre los participantes y la institución policial.

Argentina

DATOS RELEVADOS SOBRE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS						
Iniciativa o programa evaluado	Participación de la sociedad civil		Participación de actores gubernamentales			Resultados
	Participantes	Tipo y nivel de participación	Participantes	Inter-agencia- lidad	Tipo y Nivel de participación	
A. <i>Conselhos de Segurança Pública</i> (CONCEP). Modalidad de asociación comunitaria, de utilidad pública y sin fines lucrativos.	Ciudadanos individuales y representantes de iglesias, escuelas, etc.	Activa y alta	Secretaria Nacional de Segurança Pública, Gobierno Nacional de Brasil, batallones y compañías de la policía militar	Baja	Activa e intermedia	La confianza y la creencia en la eficiencia de la policía militar y civil creció hasta casi duplicarse. Los participantes creen que las reuniones ejercen gran influencia en el planeamiento del accionar de la policía militar y que hubo una mejora en el nivel de seguridad de la región, en el nivel de desempeño de la policía y en la calidad de la relación entre la comunidad y la policía militar.
B. <i>Programa Integração e Gestão de Segurança Pública</i> (IGESP). Modelo de gestión integrada de seguridad pública.	CONCEPs y representantes de sectores interesados en problemas específicos.	Pasiva y baja	Secretaría de Defensa Social, Gobierno del Estado de Minas Gerais, gerentes locales de nivel estratégico o táctico-profesional de las policías militar y civil, y representantes de la fiscalía pública, del poder judicial estatal y del sistema penitenciario.	Muy alta	Activa y alta	Reestructuración administrativa del sistema de seguridad pública. Se crearon nuevas regiones y áreas de coordinación, todas integradas entre sí a través de una secretaría ejecutiva. Implementación de una mejor metodología de trabajo con uso intensivo de bases de datos y producción diaria de información, planeamiento y ejecución de un policiaamiento inteligente integrado, articulación de acciones y trabajo integrado con las demás agencias del sistema de defensa social, establecimiento de encuentros sistemáticos con los CONCEPS, etc.
C. <i>Programa Fica Vivo</i> (ex <i>Programa Controle de Homicídios</i>). Conjunto de proyectos orientados a la reducción de las tasas de homicídios en los "hot spots" donde se concentra la violencia.	Organizaciones públicas y privadas, comunitarias no gubernamentales, ciudadanos individuales.	Activa e intermedia	Secretaría de Defensa Social, Gobierno del Estado de Minas Gerais, múltiples agencias municipales, estatales y federales en las áreas de salud, trabajo y asistencia social, y a las policías civil y militar.	Alta	Activa y alta	Mejora de la autoestima, la integración de los vecinos y la reducción de la inseguridad y el miedo. Reducción de los homicídios y otros crímenes como robos a panaderías y colectivos.

Brasil

DATOS RELEVADOS SOBRE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS						
Iniciativa o programa evaluado	Participación de la sociedad civil		Participación de actores gubernamentales			Resultados
	Participantes	Tipo y nivel de participación	Participantes	Inter-agencia-lidad	Tipo y Nivel de participación	
A. Centro "Nuevo Liam Ray": Centro de participación vecinal. Iniciativa de la comunidad que comenzó a contar con financiamiento parcial por parte del estado a partir de 2003.	Vecinos de distintos sectores de la comuna y directivos de juntas vecinales.	Activa y alta	Ministerio del Interior, Gobierno de Chile, Carabineros de Chile.	Muy baja	Pasiva y baja	Las actividades realizadas contribuyeron a recuperar los espacios públicos y a reavivar la convivencia entre vecinos en los espacios comunes. La iniciativa estimuló la participación, en la medida que el proyecto es aprobado por los vecinos y eso dirige a los participantes a mejorar la calidad y la cantidad de actividades.
B. Proyecto "Actividades organizadas y permanentes de arte, deporte y educación comunitaria para jóvenes y niños", desarrollado en el año 2005 en el marco del programa "Comuna Segura".	Juntas de Vecinos, Organizaciones Vecinales, Grupos Juveniles, etc.	Activa y alta	Múltiples agencias del Ministerio del Interior que ejecutan el programa Comuna Segura.	Alta	Activa y baja	Permitió integrar una serie de organizaciones territoriales y funcionales. Se consiguió involucrar a los jóvenes en el programa. Un proyecto particular de instalación de alarmas vecinales mejoró la relación con los Carabineros.

Chile

DATOS RELEVADOS SOBRE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS						
Iniciativa o programa evaluado	Participación de la sociedad civil		Participación de actores gubernamentales			Resultados
	Participantes	Tipo y nivel de participación	Participantes	Inter-agencia- lidad	Tipo y Nivel de participación	
A. <i>“Proyecto de recuperación del Parque de Miraflores”</i> , Proyecto de recuperación y uso adecuado de los espacios públicos enmarcado en el Plan Distrital de Seguridad Ciudadana del Distrito de San Juan Bautista.	Juntas vecinales, ciudadanos individuales.	Muy activa y alta	Municipalidad, policía, autoridades del Sector Educación, del Sector Salud y del Poder Judicial.	Alta	Activa y alta	Se recuperó una zona emblemática de la comunidad: se reestableció completamente el suministro de agua y parcialmente el suministro de luz, se reemplazó una escuela que los comunitarios consideraban ofensiva y se reforestó el parque. Se constituyó en el distrito una Red de Vigilancia y un Sistema de Información Barrial.
B. Proyecto Fábrica de Escobas para pandilleros “San Martincito”. Iniciativa de la comunidad con colaboración de la Comisaría de Habich.	Juntas Vecinales y Consejo Nacional de la Juventud.	Activa y alta	-	-	-	Mejóro la percepción de seguridad y de autoestima de los jóvenes involucrados. Impacto significativo en la reducción del pandillaje. Mejoro la percepción que la policía tenía de los jóvenes.
C. Plan de capacitación para sensibilizar en seguridad ciudadana en tres colegios de San Juan de Lurigancho. Iniciativa de la comunidad enmarcada en un plan de fortalecimiento e institucionalización del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana.	Asociaciones de padres y de alumnos.	Activa y alta	Policía Nacional de Perú y Municipio de San Juan de Lurigancho.	Baja	Pasiva y muy baja	Sensibilización de la población educativa sobre la importancia de la seguridad ciudadana y su relación directa con la vida diaria. Se llevaron a cabo con éxito una serie de Foros Juveniles, en el que participaron alumnos de diferentes colegios del distrito.

Perú

Seguridad ciudadana: Nuevas intervenciones, nuevos resultados

DATOS RELEVADOS SOBRE LAS INICIATIVAS O PROGRAMAS EVALUADOS						
Iniciativa o programa evaluado	Participación de la sociedad civil		Participación de actores gubernamentales			Resultados
	Participantes	Tipo y nivel de participación	Participantes	Inter-agencia- lidad	Tipo y Nivel de participación	
A. <i>Programa Barrio Seguro</i> . Iniciativa de intervención en materia de Seguridad que reproduce a nivel micro las reformas formuladas a nivel macro por el Plan de Seguridad Democrática (PSD).	Ciudadanos individuales y voceros del barrio, representantes de las organizaciones comunitarias y barriales.	Activa y alta	Secretaría de Estado de Interior y Policía, Gobierno Nacional de R. Dominicana, Policía Nacional y Ministerio Público, Procuraduría General de la República.	Media	Activa y alta	Reducción contundente de la criminalidad violenta. Reducción en la percepción de inseguridad por parte de los comunitarios. Reducción de víctimas por disparos de la policía, mayor participación de la policía en las cuestiones de la comunidad, mayor comprensión de las condiciones en las que los agentes cumplen su labor, una presencia más consistente de la policía. El programa funcionó como catalizador de la integración intracomunitaria y de la continuación entre organizaciones; empoderamiento de los ciudadanos y redefinición de roles.
B. <i>Programa de Educación Ciudadana</i> , enmarcado en el Proyecto Nacional "Provisión de Cooperación Técnica para mejorar la Seguridad Ciudadana en República Dominicana".	Jóvenes voluntarios capacitados para promocionar el manual.	Escasa en el periodo de diseño y Activa y alta en el proceso de promoción del manual	Ayuntamiento del Distrito Nacional.	Baja	Activa y alta en la fase inicial	Las reuniones para la promoción del manual dejaron en claro que los problemas de inseguridad ciudadana son una responsabilidad compartida de la ciudadanía y el gobierno local, entre otros actores institucionales. El material logra sensibilizar a la comunidad sobre los temas que aborda, pero sobre todo promueve una participación que pasa de la sensibilización a la movilización y a la acción social.
C. <i>Programa de Capacitación en Derechos Humanos</i> del Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional. Programa de capacitación en derechos humanos desarrollado en el marco del Plan de Seguridad Democrática.	Voluntarios individuales.	Activa y muy alta	Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional (IDH).	Muy baja o nula	Activa y muy alta	La masiva participación es un logro del programa. Disminución de los niveles de desconfianza y prejuicios de los comunitarios acerca de las actividades policiales.

República Dominicana

DESAFÍOS PENDIENTES Y LECCIONES APRENDIDAS

El mayor desafío que enfrentan las distintas iniciativas evaluadas se refiere a las condiciones que afectan su sustentabilidad en el tiempo. Si bien en todos los casos los informes muestran que las iniciativas analizadas lograron disminuir la percepción de inseguridad por parte de la población involucrada y mejorar la relación con las agencias policiales participantes, las evaluaciones también detectaron cuestiones específicas que es necesario tener en cuenta si se quiere asegurar la perdurabilidad de los proyectos.

En el caso argentino, por ejemplo, y en relación a los problemas que podrían hacer peligrar la sustentabilidad de los Foros de Seguridad, la evaluación señaló que la manipulación externa (policial o político-partidaria) debilita la credibilidad de los foros. Esto no sólo les resta legitimidad sino que también desincentiva la participación de los ciudadanos en los programas. Otro factor que afectó negativamente la participación ciudadana fue el requisito que establece que sólo estaban autorizados a ser autoridades de los foros aquellos ciudadanos que han sido designados por una organización. En el caso de la iniciativa “Escuelas Seguras” los mayores riesgos que enfrenta el programa se relacionan con la necesidad de mantener la coordinación entre las diferentes agencias involucradas a fin de consolidar los senderos existentes; y por el otro, con la necesidad de diseñar un plan de acción que permita revitalizar y recrear continuamente la participación de los actores involucrados.

En las iniciativas analizadas en Brasil se destacan las siguientes dificultades. La principal dificultad que enfrentó la participación y la sustentabilidad de la iniciativa del Programa Fica Vivo fueron las amenazas de muerte por delación a los participantes que se acercaban al programa. En el Programa de Integração e Gestão, en cambio, los riesgos provenían de la resistencia de las policías civil y militar a aceptar la presencia de miembros de la comunidad en las reuniones de trabajo y de la resistencia de funcionarios públicos y policías a compartir información estratégica con miembros de la comunidad.

En “Nuevo Lican Ray” de la Comuna de San Ramón en Chile pudo observarse que los jóvenes no llegaron a involucrarse en las actividades del Centro. Los evaluadores señalaron, al respecto, que hasta tanto esto no se logre, la continuidad de las actividades del Centro será incierta. En cambio en el Proyecto “Actividades organizadas y permanentes de arte, deporte y educación comunitaria para jóvenes y niños” de la Comuna de Pedro

Aguirre Cerda, los evaluadores señalaron que los problemas de gestión y las fuertes divisiones entre los distintos grupos involucrados dificultaron el logro de los objetivos propuestos por los impulsores del proyecto.

En Perú, las iniciativas desarrolladas no sólo contaron con escasos recursos económicos sino que también tuvieron que enfrentar la desconfianza e incredulidad de los participantes. En el caso de las Juntas Vecinales con las que se intentó colaborar en el “Proyecto de Recuperación del Parque de Miraflores” los vecinos no confiaban en la intención de los impulsores de la intervención. Y en el caso del Proyecto de Fábrica de Escobas los vecinos desconfiaban acerca de la posibilidad de reinsertar y modificar la conducta de los jóvenes que participaban. Por su parte, la sostenibilidad del “Plan de Capacitación” en los colegios de San Juan de Lurigancho siempre fue dudosa en tanto el proyecto no contó con recursos logísticos y económicos para implementar las iniciativas planteadas, nunca se logró que la propuesta fuese incluida en el Plan de Desarrollo Local del distrito y tampoco se encontró apoyo entre las autoridades educativas.

El Programa Barrio Seguro implementado en República Dominicana no alcanzó a conformar un equipo técnico que monitoreara y evaluara la ejecución del plan y tuvo dificultades para crear consensos entre las instituciones participantes. Entre los problemas que tuvo que enfrentar la iniciativa se destacan la politización de los espacios de participación comunitaria, la falta de autoridad de las organizaciones comunitarias y la escasa relación entre los voluntarios participantes y sus voceros. Por su parte, y si bien el “Programa de Capacitación en Derechos Humanos” del Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional consiguió reunir a los miembros de la comunidad para evaluar la efectividad de los talleres, esta tarea se hizo a través de mecanismos informales por lo que su continuidad en el tiempo es incierta.

Como puede observarse entonces, y si bien las iniciativas consiguieron en el corto plazo disminuir la percepción de inseguridad de la población involucrada y mejorar la relación con las agencias policiales participantes en el corto plazo, los inconvenientes que amenazan la continuidad de la participación en estos programas abren un interrogante acerca de sus resultados a mediano plazo. En este sentido es de notar que más allá de la escasez de recursos económicos una de las dificultades que caracterizó a varias de estas iniciativas fue la desconfianza de los participantes sobre los motivos de las autoridades para desarrollarlos o en la factibilidad y conveniencia de llevarlos adelante.

CONCLUSIONES

Las iniciativas analizadas en las distintas etapas del Action Research Project permiten distinguir dos tipos de casos, aquellos en los cuales el énfasis de la iniciativa era la resolución del problema de la criminalidad y la violencia y aquellos en los cuales el énfasis era la percepción de inseguridad. Asimismo entre los primeros es posible distinguir aquellos en los cuales el desarrollo de la iniciativa descansa centralmente en las acciones de la sociedad civil y aquellos en los cuales el rol de las agencias gubernamentales y policiales es más relevante.

El cuadro que sigue resume las características y resultados obtenidos por los distintos tipos de iniciativas implementadas en las distintas etapas del *Action Research Project*.

Contra el crimen y la violencia		Contra la sensación de inseguridad
Iniciativa gubernamental	Iniciativa de la sociedad civil	Iniciativa de la sociedad civil
Orientada al diagnóstico, la prevención y la acción para la reducción del crimen y la violencia	Orientada al diagnóstico, la prevención y la acción para la reducción del crimen y/o la violencia y la sensación de inseguridad	Orientada al diagnóstico y la prevención de situaciones sociales no delictuales que incrementan la sensación de inseguridad de los ciudadanos
Objetivos comprehensivos y de largo plazo	Objetivos comprehensivos de mediano plazo	Objetivos acotados y de corto a mediano plazo
Efectos programados a nivel macro	Efectos programados a nivel micro	Efectos programados a nivel micro
Extensión territorial nacional o regional	Extensión territorial regional o local	Extensión territorial local o regional
Alta duración y continuidad programadas	Baja duración y muy poca continuidad	Baja duración y continuidad programadas
Alta interagencialidad	Alta interagencialidad programada	Baja o ninguna interagencialidad
Nivel medio o alto de policiamiento involucrado	Nivel medio de policiamiento involucrado	Bajo o nulo nivel de policiamiento programado
Participación comunitaria baja y más bien pasiva como <i>input</i> de política (ej: diseño del "mapa del delito")	Participación comunitaria alta y activa en diseño, implementación y evaluación	Participación comunitaria alta y activa en el diseño, la implementación y la evaluación de la iniciativa
Contexto: Niveles altos de criminalidad y violencia, alta sensación de inseguridad	Contexto: Niveles medios o altos de criminalidad y violencia, alta sensación de inseguridad	Contexto: Niveles medios de criminalidad y violencia, alta sensación de inseguridad
Pueden ser exitosas	Pocas chances de éxito	Pueden ser exitosas, dependen de la sustentabilidad de la participación
Ejemplo: Brasil	Ejemplo: casos estudiados fase I	Ejemplo: Perú

NOTAS

1. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Censo de Población 2001
2. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
3. Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal. Los datos de estadísticas delictivas del municipio de Lomas de Zamora corresponde al departamento homónimo que incluye otros municipios. Los datos de estadísticas delictivas de Núñez corresponden a la comisaría N° 35. En cuanto a los datos de victimización, corresponden a zona Noroeste de Ciudad de Buenos Aires (Núñez) -425 casos, margen de error +/- 4,85%-, Sur 1° cordón (Lomas de Zamora) -456 casos, margen de error +/- 4,68%- y Norte 2° cordón (San Fernando) -448 casos, margen de error +/- 4,72%.
4. Fuente: Idem nota anterior.
5. Fuente: Municipalidad de San Fernando (2005) “Encuesta de Satisfacción y expectativas ciudadanas del Municipio de San Fernando”. (Disponible en www.sanfernando.gov.ar)

SOBRE LOS AUTORES

CARLOS BASOMBRÍO IGLESIAS es sociólogo, de nacionalidad peruana. Se desempeña actualmente como investigador y consultor para diferentes instituciones en temas de seguridad y defensa. Es autor de numerosos libros y artículos, y escribe quincenalmente el editorial político de *Peru21*, un importante periódico de su país. Se ha desempeñado como Vice-Ministro del Interior de Perú. Durante tres años ha sido el director del Instituto de Defensa Legal, una organización no gubernamental que se dedica a la defensa y promoción de los derechos humanos como forma de consolidar la paz y las instituciones de democráticas de su país.

CLÁUDIO C. BEATO F. es Director del Centro de Estudios sobre el Crimen y Seguridad Pública, y Profesor de Sociología y Antropología, de la Universidad Federal de *Minas Gerais*, Brasil. Doctorado en Sociología del *Universitário de Pesquisas* de Río de Janeiro, fue Profesor Visitante de la Universidad de Oxford en el Centro para los Estudios sobre Brasil y actualmente se desempeña como consultor para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado mas de 40 artículos y capítulos de libro sobre el crimen y violencia en Brasil y América Latina, entre ellos: “*Políticas sociais, crime e espaço urbano*,” en *Seguridad Ciudadana* (2003); “*Determining Factors of Criminality in Minas Gerais*,” en el *Brazilian Review of Social Sciences* (2001); y “*Políticas Públicas de Segurança e a Questão Policial: Eficiência, equidade e accountability*,” en *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil* (1999).

LILIAN BOBEA es socióloga dominicana egresada de la Universidad de Binghamton N.Y. y candidata a PhD por la Universidad de Utrecht, Países Bajos. Experta en temas de seguridad y defensa, relaciones cívico-militares y seguridad ciudadana en América Latina y principalmente la zona del Caribe. Profesora e investigadora de FLACSO, República Dominicana desde donde ha coordinado el proyecto PROCIVIL, sobre relaciones cívico-militares. Autora de numerosos artículos sobre seguridad ciudadana, publicados en revistas especializadas y libros. Editora de los libros “Soldados y Ciudadanos en

el Caribe” y “Entre el Crimen y el Castigo: Seguridad Ciudadana y Control Democrático en América Latina y el Caribe.” Es consultora para el Plan de Seguridad Democrática de la República Dominicana, en las áreas de investigación y diseño estratégico. Desde hace una década ha sido miembro del proyecto *Creating Community*, que coordina el Woodrow Wilson Center y la Fundación Guillermo Manuel Ungo en el Salvador.

LUCÍA DAMMERT es socióloga, candidata a doctor en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y en la actualidad se desempeña como Coordinadora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Entre sus últimas publicaciones se encuentra “Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos” (URB-AL, Valparaíso, 2004), y “Prevención comunitaria del delito en Chile. Una visión desde la comunidad” (Universidad de Chile, Santiago, 2004). En el plano de la gestión pública ha participado de programas de seguridad ciudadana en Argentina y fue asesora de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Se desempeña también como asesor experto en seguridad ciudadana de la Red 14 del Programa URB-AL de la Comisión Europea.

GUILLERMO FERNÁNDEZ es licenciado en Sociología y maestro en Desarrollo Urbano del Pontificia Universidad Católica de Chile. Se especializa en participación ciudadana, desarrollo social y urbano, intervenciones en espacio público y prevención social y situacional de la violencia y el delito.

ALBERTO FÖHRIG es profesor de Ciencia Política en la Universidad de San Andrés (Buenos Aires, Argentina). Realizó sus estudios de maestría en la Universidad de Georgetown y actualmente se encuentra trabajando en su tesis de doctorado en la Universidad de Oxford. Se ha desempeñado como Jefe de Gabinete del Ministro de Interior de Argentina. Ha escrito numerosos artículos sobre seguridad pública y políticas públicas.

VIELKA POLANCO es presidenta ejecutiva del Instituto de Derechos Humanos Santo Domingo, especialista en derechos humanos de la Fundación Global Democracia y Desarrollo, e imparte docencia desde

1994, en centros educativos dominicanos en ambas áreas. Ha trabajado en varias consultorías, entre éstas, el Proyecto de Reforma de las Fuerzas Armadas hondureñas del PNUD de Honduras y en el Plan de Seguridad Democrática de la República Dominicana. Es licenciada en Diplomacia y Servicios Internacionales, egresada de la Universidad Católica Santo Domingo, Summa Cum Laude en el año 1992; con Postgrado en Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática y Consular de la República Dominicana. También egresada de la especialización en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid y es experta universitaria en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo en el ámbito de la Educación, la Ciencia y la Cultura.

JULIA POMARES es licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y con estudios de maestría en política comparada en la *London School of Economics and Political Science*. Cursa actualmente sus estudios de Doctorado en dicha universidad del Reino Unido. Anteriormente, trabajó en diferentes proyectos de implementación y evaluación de políticas públicas en Argentina (en el orden federal y provincial) y en el Reino Unido. Ha publicado diversos artículos sobre evaluación basados en su trabajo en el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars y para PNUD Argentina.

GABRIEL PRADO fue presidente de la Asociación Civil WARMA, dedicada al trabajo de prevención de la violencia juvenil en Lima y Ayacucho, 2001-2003. Se desempeñó como coordinador del II Encuentro Regional de Jóvenes de Chile, Bolivia y Perú y, de la Cooperación Técnica Holandesa SNV Bolivia. Fue Coordinador General del Seminario internacional “*Sistema Nacional de Políticas de Juventudes. Experiencias Aprendidas en Colombia, México y España. Retos para El Perú.*” (CEDEP, SPAJ, FOVIDA, GRUFIDES, WARMA, IDL). Se desempeñó previamente como asistente de investigación en el proyecto *Desarrollo de un Marco Conceptual e Instrumentos de Gestión para el funcionamiento de un modelo de servicio de salud para adolescentes cogestionados por el sector salud y la comunidad* (GTZ, MINSA, SPAJ) y como responsable de investigación del proyecto: *Por una educación y salud integral de los niños adolescentes y trabajadores del mercado Mayorista No. 1 La Parada – Lima* de la Asociación Solidaridad Países Emergentes – ASPEC.

ANDRÉA MARIA SILVEIRA se graduó en Medicina en la Universidad Federal de Minas Gerais (1986), con especialización en Medicina Social y Preventiva en la Universidad Federal de Minas Gerais (1989) y realizó estudios de maestría en Sociología en dicha universidad (1996) con énfasis en sociología urbana. Actualmente es Profesora Asistente de la Universidad Federal de Minas Gerais e investigadora del Centro de Estudios sobre el Crimen y Seguridad Pública. En la actualidad se encuentra desarrollando estudios de doctorado en ciencias sociales.

Latin American Program

Woodrow Wilson International Center for Scholars
1300 Pennsylvania Ave., NW, Washington, DC 20004

Tel. (202) 691-4030 Fax (202) 691-4076

www.wilsoncenter.org/lap