

## Experiencias Emblemáticas

Eje Espacio Público: favorecer la sociabilidad, diversidad, seguridad e integración en la vida urbana<sup>1</sup>

1. **Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile**
2. **Programa de Recuperación y animación participativa de Espacios Públicos, Calama, Chile**
3. **Plan Alerta del Barrio Saavedra: Internet en la seguridad urbana, Buenos Aires, Argentina**

## INTERVENCIÓN A ESCALA LOCAL

En los últimos años, en la región se han implementado numerosas experiencias que han intervenido en el ámbito del espacio público de la ciudad, y que han estado vinculadas — directa o indirectamente— con la seguridad urbana. Estas experiencias son diversas en cuanto al tipo de actores o agentes —públicos y de la sociedad civil— que las han impulsado y ejecutado, y en cuanto a sus objetivos específicos, enfoques y cobertura.

Las experiencias en seguridad y convivencia urbana, por su grado de innovación y por la incorporación de la participación de la comunidad, tienen la potencialidad de incidir en el espacio local. Los habitantes que viven, trabajan y juegan en el territorio son los que mejor conocen y comprenden las necesidades de ésta. También son ellos los más indicados para identificar y movilizar actores y recursos en un proceso de construcción local de seguridad. Entre sus desafíos está el fortalecimiento de la articulación de actores relevantes, y la identificación de problemas y soluciones específicas de seguridad que a su vez favorezcan el uso y la convivencia social en los espacios públicos.

Los programas analizados se caracterizan por sus objetivos y estrategias que están focalizadas en el ámbito local. Las dos iniciativas de Chile muestran —de diferente forma e intensidad— un punto de partida para revisar y fortalecer la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes sociales comunitarias, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. La tercera experiencia analizada es un proyecto de seguridad ciudadana autogestionado por vecinos organizados en un barrio de Buenos Aires, Argentina.

## IMPORTANCIA DE LA EXPERIENCIA

---

<sup>1</sup> Este resumen se basa en el documento de trabajo de la consultora Olga Segovia, “Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: espacio público,” Serie W, CEPAL, Santiago de Chile, a publicarse durante el primer semestre de 2006. Forma parte del estudio sobre experiencias emblemáticas para la superación de la precariedad y pobreza urbana del proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe ,” realizado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas. Este es un estudio de diecinueve casos de intervenciones significativas en el hábitat urbano en cinco áreas prioritarias —suelo, servicios urbanos, vivienda, espacio público y empleo e ingresos—. Para un resumen del estudio véase Winchester, Lucy, “Precariedad del hábitat y pobreza urbana: estrategias para la acción,” Serie Manuales, CEPAL, Santiago de Chile, a publicarse el primer semestre de 2006.

En la actualidad, en muchas de las grandes ciudades de la región la gente se siente amenazada, insegura. El espacio público es percibido como una amenaza. En un contexto de construcción social de la inseguridad, se abandona el espacio público y, como gran paradoja, en el retraimiento a los espacios ‘protegidos’ se genera o fortalece la sensación de inseguridad. El fortalecimiento de la convivencia social en espacios públicos seguros a escala de barrios y a escala de la ciudad es un desafío para las políticas sociales: habitacionales, urbanas, sociales y culturales.

Existen diferencias respecto de cómo se viven los espacios públicos en diferentes sectores de la ciudad. Sin embargo, estas diferencias no responden sólo a la distinción de estrato. La cantidad de tiempo libre durante el día, y los modos, costumbres y normas sociales, condicionan el tipo de uso. La delincuencia es un fenómeno que impacta en forma socialmente desigual. Diversos estudios muestran que, en todos los continentes, son los pobres los más afectados por los efectos de la delincuencia.

### **POLITICAS DEL EJE**

Para el eje espacio público y los casos específicos se destaca las siguientes opciones de política:

- Proveer espacios públicos y equipamiento: en el ámbito local que atienden a las necesidades vecinales de los sectores populares.
- Utilizar procesos de desarrollo del espacio público para acumular el capital social.

Para cada opción de política se distingue diferentes acciones que apoyan el logro de su objetivo. Para los casos de seguridad y convivencia ciudadana se destaca la importancia de las siguientes acciones:

- Incorporar en el diseño y el equipamiento criterios de seguridad.
- Promover la rehabilitación de espacio público, poniendo fuerte énfasis en la integración social y en la participación de los residentes en la planificación, implementación y manutención de las intervenciones.
- Utilizar la intervención social y cultural en conjunto con el espacio público.

### **METAS DEL MILENIO**

Para el eje se destaca la importancia de la meta 11: Haber mejorado considerablemente para el año 2020 la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

### **LOS CASOS**

El Ministerio del Interior es la cartera del Estado de Chile responsable de la seguridad ciudadana. En este plano, tiene competencias para ejecutar la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Entre los objetivos de la Política para los próximos tres años (2004-2006) está ejecutar la Agenda Chile + Seguro, que incluye medidas en los ámbitos

policíaco, de prevención social, legislativo y de coordinación intersectorial. En el ámbito preventivo, la agenda incluye ampliar la implementación de los programas Comuna Segura y Barrio Seguro.<sup>2</sup>

El **Programa Comuna Segura – Compromiso 100** es en la actualidad uno de los programas de inserción local más importantes del Gobierno para prevenir y controlar la violencia y el consumo de drogas. Se trata de una iniciativa que surgió el año 2001 al alero de la División de Seguridad Ciudadana (DSC), dependencia de la Subsecretaría del Interior, responsable de planificar, acordar y hacer operacional las políticas de seguridad ciudadana en el país.

La segunda experiencia analizada se localiza en la ciudad de Calama de alrededor de 135.000 habitantes, que se ubica en el norte de Chile. Calama presenta problemas para consolidarse como ciudad, los cuales han incidido en una fuerte percepción de inseguridad ciudadana. Entre otros, Calama es percibida como un lugar de paso, donde sólo se va a ganar dinero; la ciudad carece de bienes y servicios urbanos de calidad; y los medios de comunicación difunden imágenes sesgadas hacia lo negativo en torno a la ciudad.

El **Programa de Recuperación y Animación Participativa de Espacios Públicos**, ha propuesto hacer transformaciones en la perspectiva de mejorar la calidad de vida urbana, ambiental y social de Calama. En este contexto, esta experiencia se planteó contribuir a cambiar la cultura de la violencia, asociada a la desorganización familiar y social propia de la vida de una ciudad minera, haciendo a ésta más amable y segura.

El barrio Saavedra es un sector habitado por vecinos de clase media y media baja de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. En sus cercanías se localiza un sitio de muy escasos recursos, el barrio Mitre. Un alto porcentaje de los vecinos del barrio es de la tercera edad. El **Plan Alerta** nació el año 1997 como propuesta de un grupo de vecinos del barrio Saavedra ante el incremento del delito y ante la falta de acciones concretas por parte del Estado. Surgió como intento de vencer el miedo y la inmovilidad. Un grupo de vecinos se constituyó informalmente y desarrolló el Plan Alerta.<sup>3</sup>

## MARCO DE ACCION

“**Comuna Segura – Compromiso 100**” es una iniciativa coordinada desde el nivel central con implementación en el nivel local o municipal. El objetivo general del

---

<sup>2</sup> Estos Programas forman parte del programa en marcha Chile + Seguro, coordinado por la División de Seguridad Ciudadana, Subsecretaría del Ministerio del Interior de Chile. El Programa Chile + Seguro es apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. El Programa Barrio Seguro tiene como objetivo disminuir el control territorial del narcotráfico en espacios urbanos específicos, a través de acciones de fortalecimiento comunitario y prevención social y situacional.

<sup>3</sup> El sistema que propone el Plan Alerta está adaptado del programa “Neighbourhood Watch” (Vigilancia Vecinal) que aplica Scotland Yard, el cual fue conocido por los vecinos a través de Internet. Posteriormente Scotland Yard envió al grupo de vecinos un folleto, explicando el programa en detalle. La adaptación consistió en que en Inglaterra bajan del Estado a la comunidad y el Plan lo hace a la inversa.

Programa es generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de prevención y control en materia de seguridad ciudadana.

Con el logro de sus objetivos el programa pretende:

- Habilitar técnicamente a Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana y Mesas Técnicas Municipales para asesorar el programa en cada comuna.
- Transferir capacidades técnicas a los municipios a través de un Secretario Técnico (ST).
- Fortalecer la participación comunitaria en la reducción de la delincuencia mediante la transferencia de capacidades técnicas y financieras para la ejecución de iniciativas comunitarias.
- En los Consejos Comunales están representadas instituciones públicas Carabineros de Chile, Fiscales del Ministerio Público y organizaciones comunitarias.

La intervención financia proyectos comunitarios mediante Fondos Concursables:

- Proyectos de promoción y participación comunitaria.
- Proyectos de infraestructura participativa.
- Proyectos de intervención psicosocial.

En total, 70 comunas en Chile se verán beneficiadas el año 2005 por el Programa Comuna Segura.<sup>4</sup>

La segunda experiencia analizada es una intervención local en **Calama**. El programa se propone intervenir en el ámbito físico, por medio de la producción y recuperación de espacios públicos y en el ámbito social y comunitario, mediante la promoción de conductas pro-sociales. Las diversas reuniones entre el equipo del Programa y los pobladores permitieron definir problemas, necesidades y aspiraciones. El proceso de creación, diseño y construcción colectiva de los espacios públicos ha tenido efectos positivos en el aumento del respeto y solidaridad al interior de las comunidades en las que ha intervenido el Programa. En los diferentes espacios públicos se han realizado actividades de animación.

El **Plan Alerta** del Barrio Saavedra corresponde a una intervención, en un marco de participación y colaboración de los vecinos, que busca reducir la violencia urbana y prevenir el delito. Sus objetivos principales son:

- Difundir los conceptos básicos de la prevención individual y comunitaria del delito.
- Favorecer el debate público sobre la seguridad urbana.
- Colaborar para que la seguridad pública sea ofrecida con equidad a todos los habitantes.
- Demostrar a funcionarios y gobernantes que la comunidad está dispuesta a colaborar en la solución de sus propios problemas en pleno ejercicio de sus derechos cívicos.

---

<sup>4</sup>. Desde 2001, año en que comenzó a operar el programa, a la fecha, Comuna Segura ha financiado más de 2.700 iniciativas por un monto superior a los \$10 mil millones. Para 2005, este programa tiene contemplado invertir \$4.585 millones.

El Plan se basa en tres líneas de trabajo:

- Desarrollo de hábitos de conducta y rutinas individuales para reducir la oportunidad del delito.
- Desarrollo de actitudes solidarias en la comunidad para lograr una protección colectiva.
- Coordinación de actividades comunitarias con la policía del área.

El Plan Alerta no combate a los delincuentes. Apunta a desalentar los delitos más comunes. Se definen dos ámbitos de acción: el espacio público físico de la ciudad y el espacio público de los flujos en la red de información vía Internet. En el inicio del Plan Alerta, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) fueron un medio de búsqueda de información y de difusión. Su uso estaba vinculado a la necesidad creciente de diversificar y sistematizar la información que resultara pertinente y luego expandir los alcances de las experiencias desarrolladas.<sup>5</sup> Se ha superpuesto estrategias urbanas con estrategias en la Internet. El valor agregado del Plan Alerta respecto de otras experiencias vinculadas al tema de la seguridad comunitaria, es el alcance y sustentabilidad alcanzado a través del uso de las TIC.

Uno de sus impactos más significativos ha sido la transformación cultural que se ha producido en sus integrantes. Los integrantes del Plan Alerta creen haber incidido en la disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos del barrio. El Plan ha establecido múltiples contactos nacionales e internacionales

## **MARCO ORGANIZACIONAL Y DE GESTION**

El programa **Comuna Segura** considera dos componentes:

Componente 1: Instalación y fortalecimiento de capacidades locales. La ejecución está a cargo del Departamento Comuna Segura de la División de Seguridad Ciudadana y los municipios participantes. El trabajo en las comunas se realiza a través de los Secretarios Técnicos y en coordinación con el Alcalde y los Consejos Municipales de Seguridad Ciudadana.<sup>6</sup>

Componente 2: Modelos piloto multisectoriales de prevención social. La ejecución de este componente está a cargo de instituciones sectoriales especializadas. El Departamento Comuna Segura tiene el mandato de convocar a Sernam, el Mineduc, el Sename y el Conace<sup>7</sup> a presentar diseños de proyectos piloto multisectoriales, que deberán formularse

---

<sup>5</sup> Los recursos humanos, técnicos, económicos y tecnológicos con los que contaron los integrantes del Plan Alerta fueron aportados por el grupo de vecinos: conexiones a Internet, tarifas telefónicas, carteles en las diferentes cuadras del barrio.

<sup>6</sup> Consejos Comunales, en las cuales están representadas instituciones públicas (Ministerios de Educación y Salud, Servicio Nacional de la Mujer, entre otros), Carabineros de Chile, Fiscales del Ministerio Público y organizaciones comunitarias. Estos Consejos —apoyados por un Secretario Técnico— elaboran Diagnósticos Comunales de Seguridad Ciudadana, acuerdan Planes de Seguridad Ciudadana, y financian proyectos que responden a las prioridades de los planes.

<sup>7</sup> Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Ministerio de Educación (MINEDUC), Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE).

sobre la base de criterios técnicos, metodológicos y de coordinación sugeridos por la División de Seguridad Ciudadana y acordados con estas instituciones.

La gestión del Programa se sustenta en la implementación de un Plan Comunal de Seguridad Ciudadana, que tiene como objetivos básicos:

- Aportar a la institucionalización del tema ‘seguridad ciudadana’ en el nivel local con un marco organizador de la acción.
- Promover la movilización y compromiso de la comunidad local, institucional y organizada en torno a soluciones a los problemas prioritarios de seguridad, generando alianzas entre los diversos actores locales para la construcción participativa de soluciones.
- Implementar acciones tendientes a la prevención social y situacional de situaciones de inseguridad en la comuna.

Los proyectos son diseñados y ejecutados por organizaciones comunales y agrupaciones de residentes.

**En el caso de Calama** El trabajo comenzó con reuniones en las que se conoció a los vecinos y se les planteó la propuesta. En conjunto se definió el lugar que sería intervenido. Los vecinos dibujaron sus expectativas e ideas acerca del espacio seleccionado. El equipo técnico de la ONG realizó un diseño final, que reunió las características y requerimientos expresados por los vecinos. El Programa entregó los materiales y apoyo técnico, en tanto que la gente colaboró en la construcción del nuevo espacio. Una vez terminado el proyecto, se dio comienzo a una etapa que ha estado, principalmente, en manos de los habitantes: animar y cuidar el nuevo espacio.

En el **Plan Alerta** se distinguen dos ámbitos de acción:

- En el espacio público físico, las acciones se vinculan a la organización del grupo de vecinos, a la modificación y establecimiento de nuevas actitudes, conductas y rutinas en el marco de la vida del barrio. Su entorno geográfico es el barrio Saavedra y otros barrios aledaños, en los cuales se implementan estrategias territoriales.
- En el espacio público de los flujos en la red de información, las acciones forman parte de la “la red” (páginas web, lista de correo, e-mails). Se puede distinguir su proyección a través del análisis del uso de TIC, vía Internet, que han permitido una fluida comunicación entre los miembros del grupo participante del Plan Alerta, y funcionarios políticos y policiales.

## **FORTALEZAS**

- El proceso de creación, diseño y construcción colectiva de los espacios públicos ha tenido efectos positivos en el aumento del respeto y solidaridad al interior de las comunidades en las que ha intervenido el **Programa Comuna Segura**. Se ha fortalecido la convivencia y la capacidad de lograr acuerdos entre las personas para llevar a cabo nuevas acciones en beneficio de su hábitat.

- El **Programa de Recuperación y Animación de Espacios Públicos** realizado en Calama ha estado inserto en una red en la cual diversas instituciones colaboran.<sup>8</sup> Esta articulación de actores ha permitido aumentar el impacto y fortalecer la sustentabilidad del Programa en el tiempo.
- En los diferentes espacios públicos se han realizado actividades de animación, se han celebrado aniversarios y fiestas y se han compartido ollas comunes. Este uso intensivo y la animación de los lugares han sido una oportunidad para que los habitantes consoliden la confianza, favoreciendo la cohesión social.
- Se destaca la importancia de las reuniones periódicas de las organizaciones de vecinos de Calama con diversas instituciones, en las cuales han logrado acuerdos con autoridades en función del mejoramiento de la seguridad y convivencia en la ciudad. Los vecinos también han aprendido a hacer y presentar proyectos complementarios a los realizados en los espacios públicos.
- Respecto de los efectos y beneficios indirectos, se debe destacar que el Programa, producto del éxito logrado en el primer año, logró ampliarse a una segunda etapa.<sup>9</sup>
- Las autoridades técnicas y políticas de la ciudad han incorporado el tema de la recuperación participativa de espacios públicos, y sus procedimientos, en su política.
- La experiencia del **Plan Alerta** ha superpuesto estrategias urbanas con estrategias en la Internet. El valor agregado del Plan Alerta respecto de otras experiencias vinculadas al tema de la seguridad comunitaria, es el alcance y sustentabilidad alcanzado a través del uso de las TIC.
- Los integrantes del Plan Alerta creen haber incidido en la disminución de la sensación de inseguridad de los vecinos del barrio.

## APRENDIZAJES

En base de un proceso de retroalimentación se rediseña el **Programa Comuna Segura**. Elementos claves del rediseño son:

- Será un requisito indispensable que los municipios tengan un Plan Anual de Inversión en Seguridad Ciudadana. Comuna Segura financiaba proyectos presentados por diversas organizaciones sociales, a través de los municipios. El objetivo es que para el año 2005 estas iniciativas estén enmarcadas en un Plan Comunal de Seguridad definido por el municipio.
- Se pone énfasis en los proyectos psicosociales y en el área de la prevención situacional. En relación con el 70% del Fondo Concursable, los proyectos de prevención psicosocial y situacional deben representar, cada uno, entre el 25% y 50% del total de estos recursos. De esta manera, se focalizarán los recursos en aquellos proyectos especializados en prevención delictual.

<sup>8</sup> Entre otras: Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Calama (PEDUC), Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), Municipio, Gobernación del Loa, Programa Previene, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), y programas vinculados la salud y la educación.

<sup>9</sup> En el año 2002, a los fondos de CODELCO se sumaron recursos de la Empresa Nacional de Explosivos (ENAEX) y el Fondo de las Américas-Chile.

- En el área de la prevención situacional, los proyectos deberán centrarse en potenciar la construcción de espacios, recintos públicos, conjuntos habitacionales, calles y pasajes que garanticen un desplazamiento y habitar seguro de las personas.

El **Plan Alerta** ha establecido múltiples contactos nacionales e internacionales. Muchos barrios y cuadras de la ciudad de Buenos Aires y del interior del país lo han tomado como referente de cómo organizarse y cómo participar en el tema de seguridad desde la condición de vecinos.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### **Programa Comuna Segura – Compromiso 100, Chile.**

- Comuna Segura – Compromiso 100. Documento descriptivo Fase Uno-2001, Ministerio del Interior, Fundación Paz Ciudadana, Tinker Foundation Incorporated, 2002.
- Documento del Banco Interamericano de Desarrollo BID. Programa Chile + Seguro. Préstamo de Innovación (Ch-0178). 2003.
- [www.seguridadciudadana.gob.cl](http://www.seguridadciudadana.gob.cl)

### **Programa de Recuperación y Animación Participa de Espacios Públicos.**

- Documentos de trabajo Sur Profesionales Consultores. Santiago, Chile. [www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)
- Libro Buenas Practicas Urbanas 2002, Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile.

### **Plan de Alerta del Barrio Saavedra Buenos Aires Argentina**

- Revista EnREDando N° 172 (2002) Autores: Susana Finkelievich, María Lidia Saguier, Ariel Vercelli. Origen Instituto Gino Germani. <http://www.fsoc.uba.ar>.
- <http://members.tripod.com/planalerta>