

# +

# Prevención

Proyecto de Fortalecimiento de Políticas Públicas e Intervenciones dirigidas a la Prevención del Delito en América Latina

# + Comunidad

Boletín N°14, Julio 2012

## EDITORIAL

El presente número del Boletín + Comunidad + Prevención está dedicado al análisis y reflexión sobre la gestión de la seguridad ciudadana a nivel local. Con este tema como eje central, se presentan tres artículos. El primero, de Enrique Castro Vargas, es el resultado de una investigación que compara la gestión de la seguridad en seis gobiernos locales pertenecientes a Chile y Perú. Los dos artículos que siguen a continuación, corresponden a sistematizaciones de experiencias de intervención en prevención del delito y gestión de la seguridad a nivel local, cuyos objetivos son la reducción de los niveles de violencia. El primero es de autoría del equipo de Sou da Paz, Ong brasilera de Sao Paulo. El segundo, corresponde a una intervención realizada por el Municipio de Canoas, ubicado en Rio Grande du Sul, y sistematizada por Paola Tapia, investigadora del CESC. Por último, se presentan algunas reseñas de libros.

El primer artículo, es el resultado de una investigación que busca comparar la forma en la que se gestiona la seguridad a nivel local, tanto en Chile como en Perú, y cómo dicha gestión es vista y prospectada por 16 expertos de ambos países. De esta forma se identifican los factores que son esenciales en la gestión de la seguridad para proponer un Modelo de Gestión Local en Seguridad Ciudadana que incluye estos elementos.

En el segundo artículo se presenta la experiencia de recuperación y gestión de espacios públicos, realizado por Sou da Paz, en conjunto con una empresa privada y la comunidad de los barrios en los que se realizó el proyecto. El documento entrega los antecedentes de la iniciativa y el contexto de los lugares donde se llevó a cabo, así como los principales aspectos del proceso de intervención y los resultados de las evaluaciones realizadas.

El tercer artículo presenta la iniciativa ganadora del primer lugar en la categoría premio a la Calidad de la Gestión, en el 2º Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe. La iniciativa es una intervención integral, realizada por el Municipio de Canoas, que combina acciones de control y prevención social, en un barrio de alta vulnerabilidad, con el fin de disminuir los niveles de violencia, aumentar la percepción de seguridad y establecer nuevos vínculos de sociabilidad y convivencia ciudadana.

Por último, presentamos las reseñas de cinco publicaciones recientes. Tres de ellas abordan el tema de la seguridad y la prevención en América Central y El Caribe. La cuarta se refiere a la peligrosidad de la disminución de las libertades individuales en pos de la seguridad, y la última corresponde a la presentación de la revista INVI número 74, cuya temática central es la violencia en barrios en América Latina.

Nuestra página web [www.comunidadprevencion.org](http://www.comunidadprevencion.org) reúne más enlaces y destaca otras publicaciones de la región.

Invitamos a nuestros lectores a usar los espacios que desde +Comunidad +Prevención están abiertos para el intercambio de información. Para incluir su información puede enviarla a [contacto@comunidadprevencion.org](mailto:contacto@comunidadprevencion.org) o [mespolo@uchile.cl](mailto:mespolo@uchile.cl).



Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile

## Destacados

**Diez claves para sortear el laberinto de la gestión municipal en seguridad ciudadana**

**Experiencia local: Proyecto plazas de paz Sulamerica**

**Território de Paz Guajuviras, Canoas - Brasil**

**Publicaciones Destacadas**

**Nuevo número de revista INVI**

**Publicación realizada con el apoyo de Open Society Foundations**

Este boletín se encuentra disponible en: [www.cesc.uchile.cl](http://www.cesc.uchile.cl)

• **Lugar de Publicación:** Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana • Santa Lucía 240, Santiago, Chile.

• Fono 56-2-9771520 • [www.cesc.uchile.cl](http://www.cesc.uchile.cl)

• **Editora:** Romina Nespolo

• **Dirección de Investigación:** Alejandra Mohor

• **Diagramación:** Felipe Arias

I.S.S.N. N° 0718-1183



## 1. A MANERA DE INTRODUCCIÓN Y CARACTERIZACIÓN METODOLÓGICA

El laberinto es una alegoría que hace referencia a las muchas maneras de entrar y salir de la gestión del fenómeno de la inseguridad. El punto de partida es el acuerdo respecto que se trata de un complejo que tiene características de sistema y que, de acuerdo a CIDH (2009) atiende un plexo normativo que garantiza la validez teórica y fáctica de los derechos humanos.

La investigación, cuyos resultados principales presenta este artículo, asume esta definición de seguridad ciudadana de la CIDH<sup>3</sup> para aproximarse a cómo hacer gestión de ella. Los resultados reportan el análisis comparado de cómo gestionan la seguridad 6 gobiernos locales pertenecientes a Chile y Perú, y cómo dicha gestión es vista y prospectada por 16 expertos de ambos países.

Más allá de la cercanía territorial e histórica que une a Chile y Perú, las preocupaciones sociales de la actualidad colocan a la pobreza y la inseguridad como los principales problemas que aquejan a los ciudadanos. Pero esto no es todo. En ambos países se plantean políticas nacionales y modificaciones, primero de discurso, en la manera cómo intervenir el fenómeno; y luego, en las estructuras estatales. En ambos países son hechos mediáticos importantes los que promueven los impulsos en las políticas públicas. En ambos países se establecen mesas de coordinación a nivel nacional y a nivel territorial, se instauran espacios inclusivos para actores privados y estatales que deben, junto con un secretario técnico, determinar un diagnóstico y un plan local de intervención. En suma, los elementos comunes son los suficientes para justificar teórica y metodológicamente una comparación entre ambos.

No obstante, la mera comparación nos pareció que sería un resultado insuficiente. Apostamos entonces por avanzar hacia un análisis que decante en elementos y ejes importantes para una gestión potente en materia de seguridad; y que además, nos permita establecer hipótesis a futuro que luego serían planteadas a expertos en ambos países respecto de su posibilidad de ocurrencia al año 2020.

Así, el objetivo de la investigación fue llegar a esbozar un modelo de Gestión Local en Seguridad Ciudadana

La determinación de municipios no fue una tarea sencilla. En lo teórico resultaba relativamente sencillo establecer criterios para la selección, sin embargo los datos necesarios para concretarla se encontraron con la falta de transparencia y negación del acceso a la información pública. Se debió entonces recurrir a la opinión de expertos que permitieron arribar a municipios bastante representativos. Los criterios utilizados en la determinación estuvieron basados en factores territoriales; factores socioeconómicos<sup>4</sup>, en donde integramos la pobreza, el desempleo, los servicios de educación y trayectorias educativas; y finalmente, los factores delictuales. La consulta a expertos consideró información sobre el mayor o menor compromiso de la administración local con la gestión de seguridad, y otros aspectos como la concentración de población penal en determinados territorios<sup>5</sup>.

Una vez seleccionados y caracterizados los municipios, se reunió información primaria, a través de entrevistas a informantes claves en lo

<sup>1</sup>“El Laberinto de la Gestión local en materia de seguridad” es el nombre original del texto en que se basa este artículo. Dicho documento fue elaborado como resultado de una investigación ejecutada gracias a una beca entregada por el Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad. Ver íntegro en: <http://www.tallerdeasuntospublicos.org/v2/publicaciones/LGLSC.pdf>.

<sup>2</sup>Abogado y Master en Gobierno y Gestión Pública, actual Investigador Asociado del Taller de Asuntos Públicos. [www.tallerdeasuntospublicos.org](http://www.tallerdeasuntospublicos.org). [ecastro@tallerdeasuntospublicos.org](mailto:ecastro@tallerdeasuntospublicos.org).

<sup>3</sup>“La base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad, el derecho a las libertades procesales, y el derecho al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos” (CIDH, 2009; 7).

<sup>4</sup>La desigualdad es un factor que aparece con mayor frecuencia en la literatura especializada, entendida como distribución inequitativa del ingreso. Pese a ello no es considerada como tal por su dificultad para acceder a información y luego determinarla distritalmente.

<sup>5</sup>Aquí queda en evidencia la poca apertura de información en el Perú, pues la información no es publicada de manera sistemática, no es territorializada localmente y tampoco es proporcionada como lo exige la ley de transparencia y acceso a información.

local; y secundaria, las herramientas de gestión de cada municipio y distrito, compuestas por los planes, las estrategias, notas técnicas, boletines y otras fuentes de información secundaria observadas a la luz de su relación con los planes nacionales. Finalmente, acudimos al Sistema de Matrices de Impactos Cruzados (SMIC) para el análisis prospectivo de las opiniones de expertos.

Éste se realiza en tres etapas: formulación de hipótesis a partir de la observación las seis experiencias locales; la selección de 16 expertos (8 por país) y aplicación de la encuesta prospectiva; y, finalmente, el análisis y presentación de los resultados.

CUADRO N° 1: HIPÓTESIS DE SITUACIONES EN QUE PODRÍA ENCONTRARSE LA GESTIÓN LOCAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA AL AÑO 2020

Nro.	Hipótesis
1	Se consolida la presencia de unidades técnicas multidisciplinarias de gestión local en seguridad ciudadana.
2	Se mejoran las condiciones para monitorear y evaluar la gestión local en materia de seguridad ciudadana.
3	Se mejoran las condiciones de la intersectorialidad.

Fuente: Elaboración propia

## 2. EL LABERINTO DE LA INTERSECTORIALIDAD

La década de los noventa marca un punto de inflexión en materia de seguridad urbana en Latinoamérica. Al respecto, los indicadores de los denominados delitos urbanos son significativos pese a la imprecisión, falta de rigurosidad, precariedad y manipulación de los datos criminales. Lo cierto es que el incremento de este tipo de hechos es contundente y de coincidencia indesligable con el proceso globalizador que termina de consolidarse, precisamente, en los noventa.

La observación de experiencias en seis (06) municipios: Peñalolén, Cerro Navia y San Bernardo en Santiago de Chile, así como Villa el Salvador, Comas y Miraflores en Lima metropolitana, sumado a literatura complementaria, nos permite sugerir los siguientes elementos para la realización de una adecuada gestión local en seguridad ciudadana.

### 2.1. LIDERAZGO POLÍTICO MATERIALIZADO AL INTERIOR DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

La retórica del compromiso con la reducción de la violencia y la inseguridad debe concretarse en acciones al interior de la gestión municipal. Resulta positivo que cinco de seis municipios observados<sup>6</sup>, salvo Ch1, cuenten con una unidad o sub unidad

organizacional de seguridad ciudadana. De ellas, la instalada en P2 no es una unidad especializada sino que asume esta tarea como adicional a otras en materia de fiscalización, es también y probablemente por la misma razón, el único que no cuenta secretario técnico (ST). En los otros cuatro municipios, aun cuando hay ST, en tres de ellos hay un trabajo efectivamente integrado con la gerencia especializada (P1, P3 y Ch3).

Subrayamos que el liderazgo político puede resultar retórico y por ello se requiere de decisiones concretas y sostenidas, visibilizadas preferentemente en una Gerencia o Dirección Municipal ubicada en el organigrama institucional. Las dimensiones de esta, y por tanto, los recursos que demande del presupuesto municipal y de transferencias nacionales, deberán ser coherentes con la problemática local.

### 2.2. INSTITUCIONALIZAR LA INTERSECTORIALIDAD

Para las seis realidades locales existen espacios de deliberación y acuerdo - los Consejos Comunales de Seguridad Pública (CCSP) en Chile y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana (CDSC) en Perú – como instancias externas a la orgánica Municipal. Éstos, por su naturaleza plural y deliberativa, no se

<sup>6</sup>En adelante para identificar a los municipios utilizaremos la codificación P1, P2 y P3 para los municipios en Perú y Ch1, Ch2 y Ch3 para los seleccionados en Chile. La codificación se realiza para preservar nuestras fuentes y promover una comparación en positivo sin la posibilidad de castigar o mirar negativamente alguna gestión local.

encuentran exentos de dificultades, al contrario son zonas de conflicto y oposición. Son además los principales lugares para la participación de la sociedad civil.

Al observar los planes y relatos de los secretarios técnicos se pueden encontrar algunas contradicciones en relación al trabajo conjunto y la intersectorialidad: *"Nunca viene nadie de la Fiscalía, por lo menos desde mayo no ha participado, antes había un fiscal pero lo reemplazaron y a pesar de haber solicitado su presencia no se ha apersonado"* (STCh2). En este caso se evidencia que la intersectorialidad aparece sujeta a la voluntad de los representantes y no como una práctica institucionalizada.

Por otro lado, la existencia del plan y/o del comité no asegura el trabajo conjunto, transversal ni intersectorial, pudiendo convertirse sólo en un requisito formal. *"La Gerencia (que entrega licencias) no participa del plan y tampoco coordina mucho con la Gerencia de Desarrollo Social ni con esta Sub Gerencia (...) el trabajo conjunto es mayor con policías para colocar cámaras y acciones de control"* (STP2).

### 2.3. EQUIPOS TÉCNICOS CON PROFESIONALES ESPECIALIZADOS

Salvo Ch3 -y Ch2 en menor medida- no existen equipos integrales y multidisciplinarios si no que más bien se tiene una visión represiva materializada en la vigilancia operativa, como veremos en el apartado siguiente. Es relevante contar con equipos interdisciplinarios que aporten a la gestión local desde sus especialidades para abordar de manera integral la problemática local particular: *"Trabajamos con una geógrafa que geo referencia la comuna con cortes trimestrales, también contamos con asistentes sociales que trabajan en la unidad de análisis, abogados y ex policías en la unidad jurídico/policial. A ello sumamos los equipos de los proyectos FAGM<sup>7</sup> y el aporte de académicos externos al Municipio"* (STCh3).

### 2.4. EL ÉNFASIS EN LOS ENFOQUES DE INTERVENCIÓN

Los secretarios técnicos tienen origen en las fuerzas de orden y seguridad (P1, P3, Ch1 y Ch2), quizás por esta razón impera la oferta basada en aumentar el número de efectivos, las unidades móviles, alarmas y cámaras de video vigilancia. No existen enfoques de intervención integral, se privilegia el mayor policiamiento sin establecer

estrategias o mecanismos de rendición de cuentas. Sólo se aplica irreflexivamente una idea tradicional.

El Plan de SC 2010<sup>8</sup> de P2, por ejemplo, señala la necesidad de *"desarrollar un programa municipal de inclusión de jóvenes en riesgo (...)"*, sin embargo las actividades que se ejecutan sólo consideran charlas universales a los alumnos de instituciones educativas, la realización de pasacalles y concurso de pancarta alusivos al tema. No se evidencia una intervención reflexionada, profunda ni ligada a los objetivos.

Los casos de P1, P2, P3 y Ch1 cuentan oferta reducida en prevención social y comunitaria. Sólo Ch2 y Ch3 que abren su abanico hacia una prevención más integral e innovadora.

## 2.5. TRABAJO CIENTÍFICO BASADO EN LA EVIDENCIA

Una gestión racional se basa en el uso de fuentes de información confiable y oportuna. En Chile se aplican de manera sistemática encuestas de victimización nacionales desde el año 2005, que aportan datos representativos para Ch1, Ch2 y Ch3. Este no es el caso de Perú, en algunos casos cuentan con encuestas (P1 y P3), de las que no se conoce su ficha metodológica sino sólo los resultados finales. También se cuenta con registros policiales, que en algunos casos son poco confiables y en otros, existe superposición de registros (los que lleva la Policía, los que lleva el Municipio y los que lleva una empresa a la que se le terceriza el servicio). Pese a la existencia de estas encuestas y registros de la actuación policial, en rigor ninguno de los gobiernos locales cuenta con líneas de base que permitan medir el efecto o los resultados de las intervenciones o acciones que se ejecutan.

De otra parte, diagnósticos locales en P1, P2 y P3 identifican como prioritarios el maltrato contra la mujer y el niño, el consumo problemático de alcohol y drogas, las riñas vecinales y la violencia intrafamiliar. Sin embargo, profundizan acciones sobre los robos, la prostitución y el tráfico de drogas, que aparecen exigidas en el modelo que envía el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) a los gobiernos locales. Esta distorsión enfatiza el mayor policiamiento en desmedro de otro tipo de intervenciones. Se requiere entonces, del levantamiento de información constante, su uso efectivo y adecuado, y la elaboración de herramientas de gestión y de medición de las acciones.

<sup>7</sup>El Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM) destinaba recursos desde el Ministerio del Interior de Chile a los proyectos presentados por las comunas para trabajar líneas de prevención.

<sup>8</sup>Se trata de un plan que no estaba aprobado a la fecha de realizar las entrevistas.

## 2.6. FOCALIZAR TERRITORIALMENTE LAS INTERVENCIONES

La intervención debe diferenciar las necesidades territorialmente, considerando para ello la participación de los actores vinculados al fenómeno social. En nuestras observaciones encontramos mapas de Plan Cuadrante (Ch1, Ch2 y Ch3), mapas de Georeferenciación (P1, P2, P3, Ch1, Ch2 y Ch3) y mapas de juntas de vecinos o de agrupaciones de juntas vecinales (P1, P2, P3, Ch1, Ch2, Ch3). Estos instrumentos de gestión permitirían la concentración de los esfuerzos en aquellos factores de diseño urbano o dinámicas sociales que mantienen un espacio como problemático. Las acciones se delimitan geográficamente y se racionaliza el uso de los recursos, que casi siempre son escasos. Pese a la existencia de dichos mapas, no fue posible establecer si es que éstos son efectivamente utilizados con los fines descritos.

No obstante, no existe georeferenciación respecto a factores de riesgo que identifiquen aspectos como el consumo problemático de alcohol y drogas, la presencia de familias o grupos de menores de edad con ingresos en los registros policiales, deserción escolar de niños y adolescentes, etc. Los diagnósticos y mapas son herramientas de gestión que requieren de actualizaciones constantes, considerando precisiones en áreas territoriales pequeñas o barrios (*Distressed urban areas o deprived neighbourhood*) (Manzano, 2009).

## 2.7. FOCALIZAR LA POBLACIÓN VULNERABLE E INTERVENIR INTEGRALMENTE

En los tres municipios chilenos existen intervenciones de mayor focalización direccionada y condicionada por la entrega de recursos desde el Ejecutivo hacia el gobierno local. El municipio Ch3, adicionalmente, invierte en programas complementarios que focalizan la atención en niños y niñas infractores así como la mediación social de conflictos.

En los distritos de Lima existe una amplia oferta inutilizada de fuentes de información (agencias y servicios) que haría posible la realización de un catastro, organizado en grupos e individuos infractores y/o vulnerables, una ficha familiar, una ficha personal y la posibilidad de intervenir focalizada e integralmente. Sin embargo no se hace.

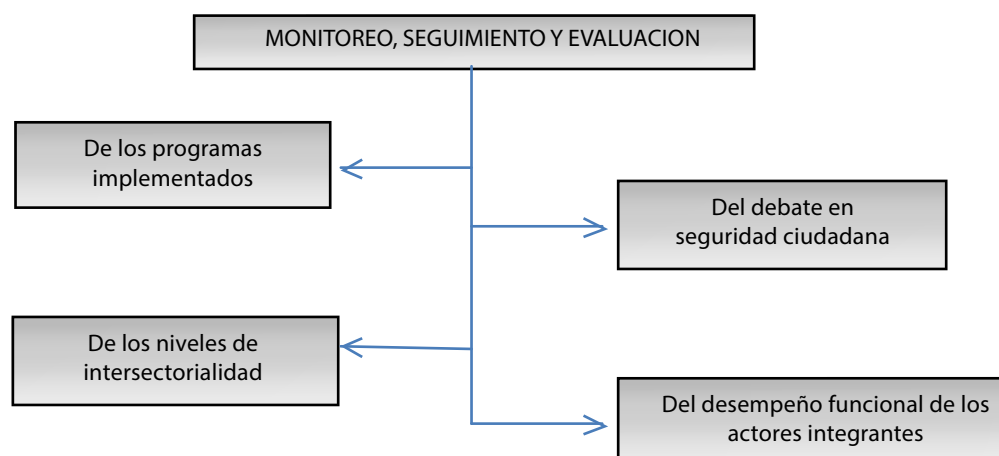
De otro lado, la focalización debe invitar a la integralidad, ya que de nada sirve la sola asistencia laboral para una persona con problemas de dependencia farmacológica, o los talleres de prevención en el consumo de drogas para un niño o niña víctima de maltrato al interior de su hogar o escuela. La observación evidencia que existe una aplicación extensiva de prevención universal y homogénea en P1, P2 y P3 donde las capacitaciones y los talleres a extensos grupos indiferenciados de personas parece una prioridad.

## 2.8. DISEÑO URBANO PREVENTIVO

Este enfoque se orienta a reducir la probabilidad de ocurrencia de hechos delictivos y la percepción de inseguridad mediante estrategias y metodologías de carácter ambiental, aplicadas desde el enfoque multidisciplinario, hacia la disuasión del comportamiento de los criminales, disminución de la sensación de inseguridad así como el aumento de la cohesión social. Basado en principios como la vigilancia natural, el reforzamiento territorial, el control natural de accesos, la mantención de espacios públicos y la participación comunitaria.

En la totalidad de las circunscripciones analizadas se implementan iniciativas de prevención situacional que lindan con nociones de diseño urbano preventivo. No obstante, no parece haber una instalación conceptual en los secretarios técnicos que permita pensar, por ejemplo, el diseño de los barrios considerando aspectos como la vigilancia natural.

GRÁFICO Nº 1: SOBRE QUÉ HACER MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



## 2.9. PERMANENTE SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN

Cuando la División de Presupuesto del Ministerio de Hacienda evalúa a la División de Seguridad Pública del Ministerio de Interior en Chile, hace hincapié en el débil monitoreo y evaluación de los programas que financia. De la misma opinión son las instituciones que proponen mejoras para el Plan 2010- 2014 que ejecutaría el nuevo gobierno. En Perú, por su parte, los planes anuales de seguridad establecen objetivos bastante poco claros e inespecíficos: "Acercar y optimizar la Justicia" aparece como objetivo del sector para los años 2008, 2007 y 2006, por ejemplo. Este tipo de objetivos imposibilita que se construyan indicadores que permitan medir los niveles de avance y logro de ellos.

En suma, en ninguno de los gobiernos locales observados, existía a la fecha de recogida de la información, estrategias claras y sistemáticas, ni metodologías adecuadas para evaluar las acciones. Como se señaló anteriormente, pese a

existir potenciales fuentes de información, no se ha establecido como prioridad, y por tanto no se han asignado recursos, al monitoreo y seguimiento permanente que permitan evaluar los procesos, resultados e impactos de los programas que se implementan, sean éstos del tipo que sean.

## 2.10. INCORPORACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC) EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD

En ninguno de los gobiernos locales encontramos una utilización extendida de las TIC, mínimamente se hace uso de las plataformas virtuales. En todos ellos la información en sus páginas web entrega información de contacto de la unidad respectiva del municipio y/o policía municipal. En Ch2 se incorpora un sistema de denuncia en línea y enlaces a sitios de nivel central; en Ch1 y en P3 se entrega información de uno o dos programas. En el otro extremo Ch3 entrega información más acabada sobre qué se hace en la comuna en materia de seguridad.

## 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**3.1.** La investigación evidencia la necesidad de impulsar y exigir una mayor transparencia y acceso de información en materia de seguridad de parte de todas las agencias involucradas, sin esta condición previa resulta limitada la realización de investigaciones y evaluaciones que legitimen y perfeccionen los programas e intervenciones.

**3.2.** Al finalizar este recorrido exhibimos un resumen comparativo producto de las observaciones a

los gobiernos locales donde Ch3 desarrolla una actividad bastante más completa e integral en relación a los demás municipios, conjugando acciones en prevención y control e incluyendo agencias internas y externas al gobierno municipal. El cuadro que presentamos a continuación no pretende ser acucioso sino más bien demostrativo de un panorama general en ámbitos que nos parecen cruciales .

CUADRO N° 2: RESUMEN COMPARATIVO DE LAS OBSERVACIONES EN GOBIERNOS LOCALES

Ámbitos	Perú			Chile			
	P1	P2	P3	CH1	CH2	CH3	
NSE 10	-	-	+	-	-	+ _	
Incidencia delictual	+	+ _	-	+	+ _	+	
Magnitud poblacional	+	+ _	-	+	-	+ _	
Espacios concertados intersectoriales	Espacio	CDSC: por norma		CCSP: por norma / 50% soc. civil			
	Participación horizontal	Del MP es limitada sin info para justicia		Activa de todos actores	s/i	Irregular. personalismo	Regular involucra aporte de recursos
	Participación vertical	JJVV - no opina en materia presupuestaria			JV+ org. Territoriales y funcionales - no opina en materia presupuestaria		

<sup>9</sup>Para leer este cuadro entiéndase (+) Alto; (-) Bajo; (+ -) Medio.



Unidad técnica	Perú			Chile			
	P1	P2	P3	CH1	CH2	CH3	
<b>Denominación</b>	Gerencia de SC	Subgerencia de fiscalización	Gerencia de SC	No existe como unidad	Dirección de seguridad y desarrollo humano	Gerencia de SP	
<b>Integración funcional del ST y la UT</b>	ST integrado	ST doble función	ST = Gerente	ST trabaja solo	ST en conjunto	ST integrado	
<b>Fuente de financiamiento del ST</b>	Municipal directa	Municipal a otra unidad	Municipal directa	Gob. central	Gob. central	Gob. central	
<b>Equipo multidisciplinario</b>	No	No	No	No	+ -	+	
<b>Origen ST</b>	Ex policía	Otro	Ex policía	Ex policía	Ex policía	Otro	
<b>Planes locales de seguridad</b>	Existe repite modelo	Existe sin aprobar	Existe en profundidad	Existe estrategia local	Contenido en PLADECO	Existe en profundidad	
<b>Prevención</b>	<b>Social</b>	Minimo	Minimo	Minimo	Regular	Bastante	Más que bastante
	<b>Situacional</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
	<b>Focalización</b>	No	No	No	Si FAGM	Si FAGM	Si FAGM + municipales
<b>Control</b>	<b>Integración de la vigilancia municipal</b>	Rondas mixtas/Vigilancia compartida - con soc. civil		Rondas mixtas con policía	s/i	Patrullaje integrado	Conectados con carabineros x radio
	<b>Relación con policía</b>	Rondas mixtas/Vigilancia compartida - con serenazgo		Alcalde presta terreno y tecnología	Relación directa con alcalde/ entrega de información		Dos vías de conexión Alcalde/ Gerencia
<b>Territorialización</b>	<b>Georreferenciación delito</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
	<b>Mapas JJVV</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Encuestas</b>	Si s/i metod.	No	Si s/i metod.	Si Nacional (ENUSC)			
<b>TIC</b>	<b>Uso</b>	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado
	<b>Sitio Web</b>	Sólo fono policía	Básico plan piloto	Básico + sistema control policial	Básico describe FAGM Links	Básico - solo denuncia en línea	Avanzado Programas Acciones Contactos

Fuente:  
Elaboración propia

3.3. La investigación propone una serie de elementos a considerar en las intervenciones locales. En primer lugar el liderazgo político, aunado a la rendición de cuentas que describa el actual estado de la situación, que introduzca la seguridad ciudadana como una matriz en la gestión local, que abandone la retórica de la prevención y se materialice mediante constructos organizacionales, es decir, una unidad de gestión local o su tercerización en Universidades, ONGs u otras, fiscalizada por el municipio y la población.

La práctica participativa e inclusiva de las agencias involucradas, dentro y fuera del municipio – y de la sociedad civil- es una tarea sostenida en el tiempo,

que involucra metas, acciones y presupuestos comunes. *Sólo así, mediante la práctica continuada, se logra institucionalizar la intersectorialidad.*

*El trabajo científico basado en la evidencia estará sujeto a la capacidad de compartir información y de requerirla a los organismos de nivel central.* De esta manera, las decisiones que se tomen para la definición de un plan o estrategia podrán responder efectivamente a necesidades y no a imaginarios sobre ellas. El rol que cumple aquí la Unidad Técnica es crucial ya que es la llamada a recolectar y sistematizar la información de manera permanente y oportuna para ponerla a disposición del colectivo local intersectorial. Resulta de suma

utilidad contar con registros que den cuenta de prácticas locales exitosas y fallidas, debidamente contextualizadas.

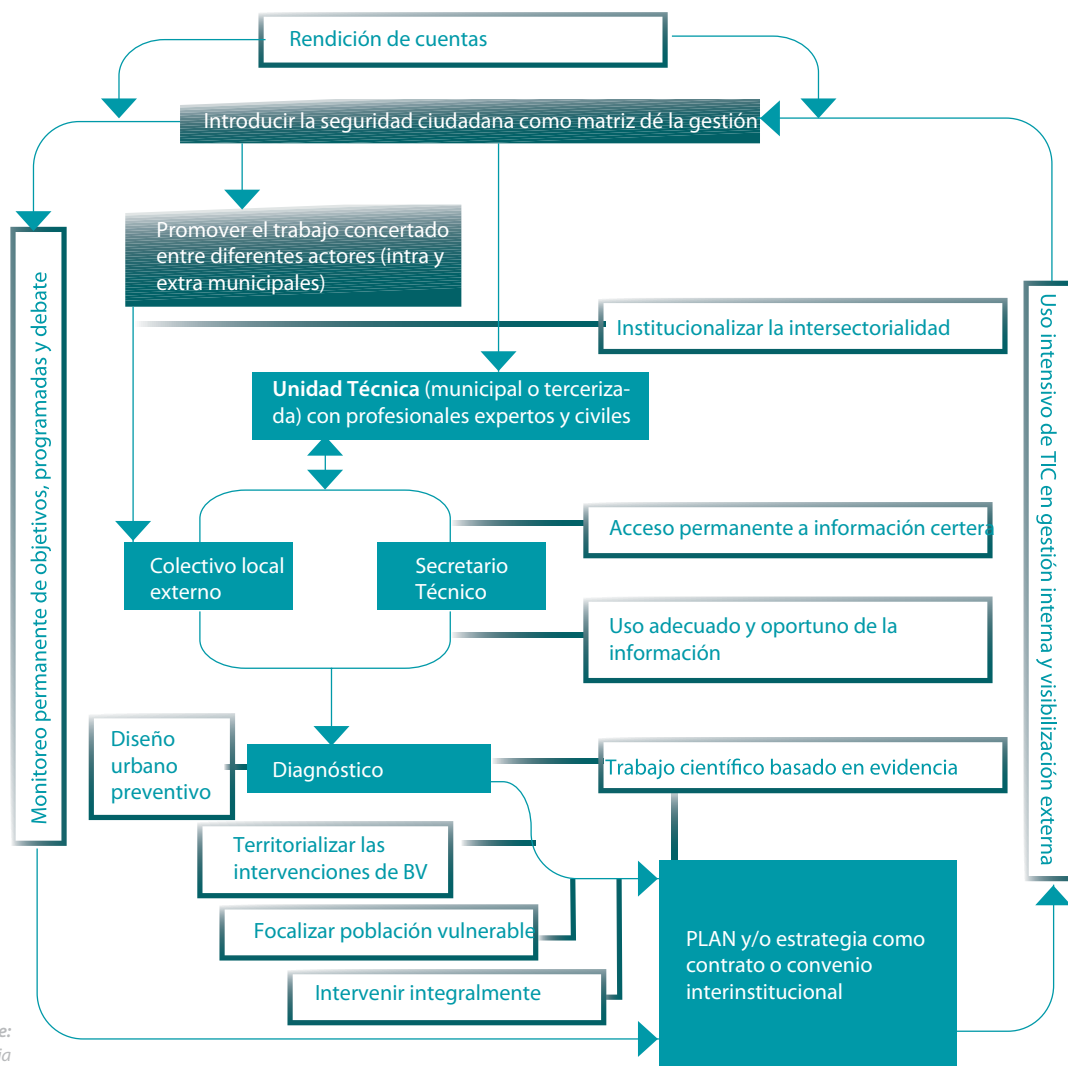
En ese sentido, *la seguridad ciudadana se viene constituyendo como un trabajo en aristas disímiles y complejas que nos lleva a pensar en mejorar las condiciones de la ciudad, minimizando los factores de desintegración*, a través de la instalación de servicios educativos inclusivos, servicios de salud cercanos, la práctica de actividades alternativas, como terapias corporales y deportes no tradicionales como el skate, ciclismo, caminatas a la montaña (traking), correr olas (surf), entre otras; en donde exista contacto con la naturaleza, la música y otras maneras de desarrollar las artes. Es decir, la pelota por ser menos costosa no puede ser la base de los únicos programas recreativos a desarrollar.

Tanto la elaboración del diagnóstico como del plan y/o estrategia deben *considerar el diseño urbano preventivo, territorializar las intervenciones en barrios vulnerables, focalizar en la población vulnerable e intervenir integralmente*. El tamaño

y los problemas del fenómeno de inseguridad provoca que, así como *se focaliza la intervención en espacios territoriales pequeños, también se elaboren intervenciones mayores de carácter interdistrital o intercomunal, según sea el caso*.

Existen tres líneas transversales al proceso y a la participación de los actores, la primera se refiere al uso de las TIC para la gestión interna y externa, ellas permiten optimizar los recursos a través de la comunicación remota vía intranet; visibilizar las acciones mediante soportes multimedia disponibles en oficinas públicas y el uso de las páginas web para dar cuenta de la oferta de programas, de las acciones realizadas y los resultados de estas. En segundo lugar, el seguimiento permanente de los programas que incluye la evaluación de procesos y resultados. Finalmente, y tal vez lo más importante, la rendición de cuentas que debe abrir y cerrar el proceso transparentando las acciones y permitiendo el acceso a toda la información que se genere a partir de la gestión de la Seguridad ciudadana a nivel local. Acercamos nuestra propuesta flexible de gestión local.

GRÁFICO N° 2: PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN LOCAL EN SEGURIDAD CIUDADANA



Fuente:  
Elaboración propia



3.4. En relación a la probabilidad de hipótesis y construcción de escenarios al 2020, realizamos 16 encuestas a expertos (8 de Perú y 8 de Chile, cuidando una adecuada proporcionalidad en el origen de su experticia, sea de sociedad civil o del Estado), cuestionándolos respecto de la probabilidad de hipótesis expuestas en el cuadro Nr.1. (H1. Unidades técnicas multidisciplinarias a nivel local; H2. Mejores condiciones de monitoreo y evaluación; y, H3. Mejores condiciones de intersectorialidad). Y para efectos de este ejercicio elaboramos rangos numéricos que permitan ubicar la probabilidad de ocurrencia de escenarios futuros.

El análisis general respecto de las percepciones de todos los expertos, exhibe que para las tres hipótesis planteadas, la probabilidad de ocurrencia es media. La consolidación de unidades técnicas municipales es la hipótesis con mayor probabilidad, seguida de la intersectorial y el monitoreo. En el análisis desagregado por país, aparecen diferencias. Si bien el orden antes presentado se mantiene, aumentan significativamente las probabilidades para los expertos chilenos. En ambos países, existe desde el Estado, mayor optimismo respecto de la posibilidad de consolidar unidades técnicas de gestión municipal (UTM).

Al condicionar las hipótesis, la opinión general de los expertos respecto de la consolidación de UTM aumenta considerablemente si es que ya se ha instalado el monitoreo y la evaluación. Lo mismo ocurre respecto de la intersectorialidad.

Al condicionar negativamente su ocurrencia, se evidencia un alto nivel de asociación general entre las hipótesis, ya que de no ocurrir cualquiera de ellas baja de manera significativa la probabilidad de ocurrencia de las otras <sup>11</sup>.

*La recomendación frente a resultados poco auspiciosos respecto de las posibilidades de la consolidación al 2020 de un modelo de gestión en la línea de las tres hipótesis, es consolidar primero estrategias de monitoreo y evaluación. Parece ser que a los ojos de los expertos es fundamental que los gobiernos locales sean observados desde cerca para que alcancen las condiciones deseadas de gestión.*

Esto representa un doble desafío toda vez que los mismos expertos señalan que el monitoreo de la gestión es la hipótesis con menor expectativa de realización.

El monitoreo y la evaluación aparece como determinantes de las posibilidades de avanzar hacia unidades técnicas consolidadas y el trabajo intersectorial permanente.

3.5. Concluir diciendo que las similitudes entre Perú y Chile abren la posibilidad de trabajar juntos y aprender mutuamente de nuestras experiencias. *Existe una importante cantidad de conocimiento acumulado en torno a lo que se ha venido haciendo en los últimos diez años, por lo que ya no se justifica repetir la fórmula de la mano dura, con seguidores en el mundo de la política y vinculado a lo que se viene denominando el "populismo penal".*

<sup>11</sup> Por motivos de espacio no se presentan la totalidad de los desagregados (por países, por origen profesional ya sea de sociedad civil o del Estado).

## 4. BIBLIOGRAFÍA<sup>12</sup>

**Araya J** (2009) La incidencia de los factores de riesgo social en el origen de conductas delictuales. Índice de Vulnerabilidad social delictual. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.

**Basombrío, Carlos** (2007) Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina. Lima: Instituto de Defensa Legal.

**Ciaffardini, Mariano** (2005) Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles, Buenos Aires: Ariel.

**CIDH** (2009) Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Washington.

**Crawford, A** (1997) The local governance of crime. Appeals to Community and Partnerships, Londres: Clarendon.

**División de Seguridad Pública** (2008) Boletín comunas de Peñalolén, Cerro Navia y San Bernardo, Santiago de Chile: Ministerio de Interior Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 Ministerio de Interior, Chile.

**Frühling, Hugo** (1997), La violencia delictual en América Latina y El Caribe. Diagnóstico y Medidas, Guatemala: Foro de Justicia, BID.

**Instituto Nacional de Estadística e Informática** (2008), Perfil sociodemográfico de la Provincia de Lima, Lima: INEI y UNFA.

**Manzano, Liliana** (2009), Violencia en barrios críticos. Explicaciones teóricas y estratégicas de intervención basadas en el papel de la comunidad, Santiago de Chile: CESC.

**Margaret Shaw** (2000), El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades, Quebec: ICPC .

**Ministerio de Interior**, Chile (2010), Plan de Seguridad Pública 2010-2014: Chile seguro.

**Ministerio de Interior**, CONASEC, Perú Plan de seguridad ciudadana (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

**Munizaga, María** (2010) Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito, CONCEPTOS, (15).

**Zuñiga, Lisa** (2010) Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile, Santiago de Chile: FLACSO.

---

<sup>12</sup> La bibliografía que se presenta es un extracto de la bibliografía del artículo completo.

## INTRODUCCIÓN

El artículo presenta la experiencia del Proyecto Plazas de Paz SulAmérica, implementado en la ciudad de São Paulo, Brasil, por la ONG Instituto Sou da Paz en alianza con la empresa SulAmérica Seguros. Su objetivo es desarrollar espacios públicos y de participación comunitaria seguros, administrados por los actores locales en comunidades con altos niveles de violencia. El proyecto tiene una duración de cuatro años, divididos entre la selección de las plazas, la entrada en el terreno, la movilización comunitaria, la reforma, la organización de la gestión de las plazas y el empoderamiento comunitario. El proyecto ha implementado también una etapa de difusión de su metodología en alianza con la Secretaría de Habitación de la Alcaldía de São Paulo. En el texto se describe la metodología del proyecto, se presentan sus principales aciertos y desafíos y, finalmente, se exponen sus resultados y perspectivas.

Palabras claves: Espacios públicos seguros – participación comunitaria – resolución pacífica de conflictos – prevención de la violencia – convivencia democrática.

## 1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO Y CONTEXTO INSTITUCIONAL

El objetivo del proyecto Plazas de Paz de SulAmérica es fomentar espacios públicos seguros de convivencia y participación de la comunidad, gestionados por los actores locales en comunidades con altos niveles de violencia. Fue desarrollado por el Instituto Sou da Paz<sup>5</sup>, organización no gubernamental que tiene su sede en São Paulo y que trabaja para la prevención de la violencia en Brasil, buscando influir en las políticas públicas en esta área.

Desde 1999, el Instituto desarrolla proyectos para fortalecer la articulación y la movilización de la comunidad, estimulando formas de sociabilidad guiadas por el diálogo, la diversidad y la acción colectiva. En el 2003, Sou da Paz implementó el proyecto Polos de Paz, con una metodología innovadora de revitalización de los espacios públicos en la ciudad de São Paulo que buscaba involucrar la comunidad y especialmente los jóvenes. El proyecto



Angela - Antes  
Fuente: Instituto Sou da Paz



Angela - Después  
Fuente: Instituto Sou da Paz

<sup>1</sup> Máster en Derecho de la Universidad de Sao Paulo. Coordinadora de Gestión Local de Seguridad Pública del Instituto Sou da Paz. carolina@soudapaz.org.

<sup>2</sup> Sicólogo de la Universidad de Sao Paulo. Fue educador de Plazas de Paz SulAmérica en la región de Lajeado y actualmente es coordinador del proyecto de difusión de la metodología Plazas de Paz SulAmérica para la Secretaria de Habitación de Sao Paulo (SEHAB). andres@soudapaz.org.

<sup>3</sup> Periodista de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo. Especializada en periodismo social. Coordinadora de gestión del conocimiento del Instituto Sou da Paz. ligia@soudapaz.org.

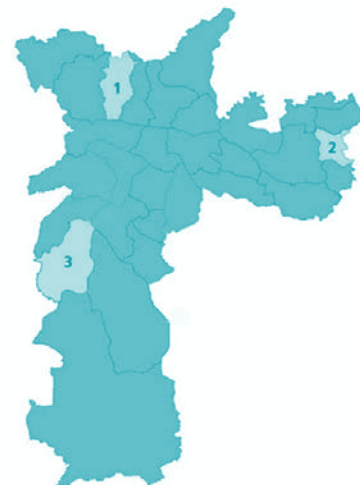
<sup>4</sup> Sicólogo de la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo. Fue educador del proyecto Polos de Paz en la región del Parque Regina y desde 2006 coordina el proyecto Plazas de Paz SulAmérica del Instituto Sou da Paz. ricardo@soudapaz.org.

<sup>5</sup> Para obtener más información acerca de las actividades de Sou da Paz consulte [www.soudapaz.org](http://www.soudapaz.org)

se ejecutó hasta el 2006 en dos plazas en la zona sur de la ciudad, en los barrios de Parque Regina y Alto do Riviera (distritos de Campo Limpo y Jardim Ângela<sup>6</sup>). Además de promover la reforma de lugares físicos abandonados y poco utilizados por los residentes, aumentar la sensación de seguridad y contribuir a la prevención de la violencia, el proyecto fomenta una cultura de participación y confluencia alrededor de los espacios.

#### LOCALIDADES DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO ENTRE 2007 Y 2010 (CIUDAD DE SÃO PAULO)

- 1- Subprefectura de Freguesia do Ó/Brasilândia: plaza de Brasilândia
- 2- Subprefectura de Guaianases: plaza de Lajeado
- 3- Subprefectura de M'Boi Mirim: plaza de Jardim Ângela



Fuente: elaboración propia en base a Proyecto Plazas de Paz de SulAmérica.

A partir de la experiencia y las lecciones aprendidas, la iniciativa fue lanzada en el 2007 en asociación con la compañía SulAmérica Seguros para revitalizar tres plazas en tres distritos de São Paulo: Brasilândia, Lajeado y Jardim Ângela, con el propósito de finalizar en el año 2010.

El proyecto tiene como objetivos específicos:

- + Alentar a la comunidad para construir alianzas con las autoridades públicas en la promoción de acciones sociales en las plazas cubiertas por el proyecto
- + Fomentar y calificar la participación de actores locales en materias de interés colectivo de la comunidad
- + Conducir la transformación de las plazas involucrando a las comunidades circundantes en el desarrollo del diseño, de la arquitectura y la ejecución de las obras
- + Consolidar las plazas como espacio de esparcimiento y convivencia democrática
- + Contribuir a que los actores locales puedan mantener y administrar los espacios democráticamente y con autonomía

El proyecto considera diversas estrategias, que están organizadas cronológicamente en los siguientes pasos:

- + Selección de plazas
- + Motivación y movilización de la comunidad
- + Reforma de la plaza
- + Consolidación de la gestión de la plaza
- + Inversión en la autonomía de los residentes

La metodología es innovadora debido a su carácter participativo, por el hecho de centrarse en la revitalización de los espacios más allá de la reforma física, y también, por contar con la participación del sector privado en una iniciativa de prevención de la violencia, lo que todavía es algo inusual en Brasil.

<sup>6</sup> En la ciudad de Sao Paulo, los barrios se organizan en 96 distritos. Los distritos están bajo la jurisdicción de 31 subprefecturas, órganos administrativos locales, que concentran servicios de conserjería (limpieza, mantenimiento), cultura y deportes.



Lajeado - Antes  
Fuente: Instituto Sou da Paz



Lajeado - Después  
Fuente: Instituto Sou da Paz

## 2. EL PROYECTO Y LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

La violencia es uno de los mayores problemas de las metrópolis brasileñas, modificando los hábitos y comportamientos de sus habitantes. En São Paulo, los delitos contra la propiedad se concentran en los barrios más céntricos y afectan a los grupos más ricos, mientras que los homicidios son más frecuentes en las regiones periféricas, donde los jóvenes son las principales víctimas.

TASA DE MORTALIDAD (POR AGRESIONES) POR 100 MIL HABITANTES - SÃO PAULO Y DISTRITOS ADMINISTRATIVOS (2007)

Distrito de la ciudad	2007
Alto de Pinheiros	7,35
Brasilândia	25,05
Guaianases	21,35
Itaim Bibi	1,23
Jardim Angela	26,60
Jardin Paulista	2,55

Fuente: elaboración propia en base a Fundación Seade, 2007

La tabla anterior indica la diferencia en la distribución de la tasa de muertes por agresiones (homicidios) en diferentes sectores de la ciudad. En Brasilândia, Guaianases y Jardim Ângela. Distritos donde ha estado presente el proyecto Plazas durante el decenio, tienen tasas mucho más elevadas que los distritos de Alto de Pinheiros, Jardim Paulista, Itaim Bibi. Éstas últimas son zonas más desarrolladas económicamente y pertenecen al sector más céntrico de la ciudad.

Los sectores donde se concentran las mayores tasas de homicidios tienen características comunes con respecto a aspectos tales como la presencia del Estado; infraestructura y servicios disponibles o relación de los residentes con los espacios públicos. En un estudio reciente realizado por el Foro Brasileño de Seguridad Pública, (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009), sobre la relación entre juventud y violencia, es posible observar la correlación entre estos aspectos y la concentración de violencia letal en determinados territorios. Los sitios con alta vulnerabilidad de los jóvenes en situaciones de violencia tienen proporciones más altas de hogares ubicados en asentamientos precarios<sup>7</sup>. Adolescentes

y jóvenes incluidos en la encuesta (por haber cometido crímenes y estar en régimen de privación de libertad) informan haber tenido poco acceso a bienes culturales, instancias deportivas y de ocio en sus vecindarios.

Por último, en los territorios donde se concentran más homicidios, es común que los espacios públicos abandonados se conviertan en territorios que generan temor, inseguridad e incluso práctica de actividades ilegales.

Estos datos indican la importancia de invertir en estrategias de prevención de la violencia en sectores con altos índices de homicidios. Particularmente en acciones que busquen resignificar y revitalizar los espacios públicos. Sin embargo, el desarrollo de proyectos y programas de prevención más calificados es limitado, hay pocos datos disponibles o información actualizada y desglosada a nivel local sobre la delincuencia, la violencia y la sensación de inseguridad.

En el caso de las Plazas de Paz SulAmérica, fue posible conocer más profundamente la realidad de

<sup>7</sup>Para obtener más información visitar el sitio web: <http://www2.forumseguranca.org.br/ivj/juventude-prevencao-violencia>

los barrios donde se ejecutó el proyecto gracias al diagnóstico de marco cero, el cual produjo datos primarios sobre diferentes aspectos de las plazas. El diagnóstico proporcionó la base para la evaluación de los resultados que se realizó al final del proyecto y entregó información sobre aspectos tales como:

- + Las asociaciones existentes entre las autoridades públicas y las comunidades que rodean las plazas
- + Grado de movilización de la comunidad
- + Existencia de grupos de jóvenes alrededor de las plazas

- + Participación de los jóvenes en los espacios de interacción con las autoridades públicas
- + Existencia de grupos que participan en la gestión de la plaza

Las normas colectivas que regulan el uso del espacio, estaban ausentes en el comienzo del proyecto. Adicionalmente, se advierte la percepción de las plazas como lugares inseguros. La siguiente tabla ilustra mejor esta información:

#### LA SENSACIÓN DE SEGURIDAD DE LOS ESPACIOS, DE ACUERDO CON LOS RESIDENTES (%)

	Basilândia	Lajeado	Jd Ângela	Total Plaza	
Poco segura/ peligrosas	38,1	55,3	64,4	252	52,6
Medianamente seguras / utilización posible en algunos horarios	40,6	31,4	29,4	162	33,8
Muy segura	21,3	13,2	6,3	65	13,6
Base	100,0	100,0	100,0	479	100,0

Fuente: elaboración propia en base a IDECA, 2008

Otro punto a considerar sobre la violencia en São Paulo se refiere a su aspecto cultural y simbólico, es decir, el cómo se establecen las relaciones interpersonales y las prácticas colectivas y cómo influyen en las tasas de violencia interpersonal, incluidos los homicidios. Una encuesta realizada por la Policía Civil de São Paulo en el año 2010 señaló que en el 60% de los homicidios cometidos en la ciudad, en el año 2009, hubo razones banales, se trataba de crímenes entre personas que se conocían y sin antecedentes penales.

Por último, vale la pena señalar la incredulidad de la población sobre las acciones colectivas como un

medio para garantizar los derechos y cuestionar las relaciones de desigualdad que caracterizan a toda la sociedad brasileña. Este sentimiento se intensifica en contextos de violencia y de inseguridad donde las personas optan por el espacio privado como un lugar de protección. Cada vez se observa más la tendencia, en las ciudades, a la construcción de muros, rejas y sistemas de seguridad, mientras que el espacio público se asocia a miedo e inseguridad. El resultado es el abandono de plazas y otros lugares públicos de la ciudad, reduciendo las posibilidades de convivencia con personas diferentes y, finalmente, debilitando las relaciones de la comunidad y el tejido social.

#### ¿Por qué la plaza pública?

La elección de plazas se justifica por la condición privilegiada de estos lugares para el desarrollo de proyectos de prevención de la violencia y la articulación de la comunidad; por su carácter público, la plaza tiene el potencial de estimular la convivencia, proporcionando el encuentro de diferentes actores sociales.

El proyecto contempla los espacios públicos como entornos de aprendizaje importante y ejercicio de habilidades sociales – que contrasta con el discurso que asocia a la calle y a la plaza como lugares de miedo y riesgo y, por lo tanto, que deben evitarse. Hay muchas plazas que se han convertido en lugares inseguros, porque son ocupadas para el tráfico de drogas o simplemente porque son abandonadas. Pero estos sitios pueden ser seguros y adquirir otro significado para la comunidad. Para ello, se promueve la pertenencia y la participación de las personas en la plaza. Esta es una de las líneas fundamentales de acción del proyecto.





*Día da Consciência Negra - Lajeado*  
Fuente: Instituto Sou da Paz



*Cortejo de maracatu - Angola*  
Fuente: Instituto Sou da Paz

### 3. METODOLOGÍA Y APLICACIÓN DEL PROYECTO

La metodología del proyecto fue concebida como una alternativa distinta a la forma en que se viene ejecutando la revitalización de los espacios en zonas vulnerables. Considerando la experiencia de la ciudad de São Paulo, donde en la mayoría de los casos este proceso no contempla mecanismos de escucha hacia los residentes que permitan identificar sus demandas o decidir el tipo de ocupación de estos espacios y el cuidado de éstos.

Además, la revitalización suele terminar con la entrega del espacio reformado, sin un plan que incluya la mantención periódica de sus equipos ni el estímulo al uso democrático, a través del incentivo de actividades deportivas, culturales y de ocio para los diferentes públicos e intereses presentes en la comunicad.

Esta forma de trabajo no ha obtenido resultados sustentables, especialmente en lo que se refiere a la consolidación de espacios públicos seguros. Sin la mantención de estos espacios y el estímulo a su ocupación democrática, muchos acaban deteriorándose o convirtiéndose en local de prácticas ilegales como uso y/o venta de drogas.

Hay también aspectos culturales que están asociados a la sensación de inseguridad de los residentes, como la resolución de conflictos mediante la violencia, la exclusión de las mujeres de los espacios públicos, la intolerancia a las diferencias y un tipo de relación con la autoridad pública que consolida la vulnerabilidad de las comunidades.

El proyecto pretende ser un contrapunto a este fenómeno por involucrar a los residentes de los alrededores de las plazas en el proceso de revitalización y en la planificación de la reforma, hasta la finalización de las acciones de ocupación de los espacios; al mismo tiempo que crea condiciones

para que los residentes sostengan discusiones acerca de sus demandas, expectativas e intereses y aporten su experiencia en la negociación y resolución de los conflictos. También busca fortalecer el diálogo con los órganos de la autoridad pública responsables por el cuidado y mantenimiento de estos lugares. Este trabajo es guiado por cinco principios:

- a) La participación de la comunidad es vital en la revitalización de la zona

El proyecto pretende promover cambios en la relación de los residentes con la plaza y estimular una nueva ocupación de ese espacio, y esto sólo es posible con una mayor participación de éstos.

- b) Debe tener en cuenta la realidad local al momento de implementar el proyecto

Todavía es muy común en las intervenciones públicas el no tomar en cuenta las especificidades de los lugares donde se realiza una obra o las demandas de los residentes. El proyecto busca conocer la cultura local y considerar los intereses de las personas que viven en sus alrededores, promoviendo, al mismo tiempo, la convivencia con las diferencias como valor importante para la sociedad.

- c) La promoción de la ocupación democrática después de la reforma

La reforma de la plaza no es suficiente para promover una revalorización de ese espacio. El proceso de revitalización también debe considerar la planificación de la ocupación para que todas las personas se sientan seguras cuando visiten el lugar y éste se convierta en un punto de encuentro de la población.

#### d) No aceptación de la violencia

En todas sus etapas, el proyecto busca eliminar la violencia en las relaciones interpersonales e institucionales y cuestionar los valores y comportamientos que refuerzan la ocupación violenta de los espacios. Incita también a la resolución pacífica de los conflictos mediante el diálogo y la mediación.

#### e) Comunidad como sujeto de derechos

El proyecto desarrolla acciones que permiten una nueva relación entre la comunidad y los funcionarios públicos, donde los residentes se movilizan en busca de derechos colectivos. Además, invierte en la autonomía de los pobladores para que puedan planificar acciones, desarrollar actividades asociativas eficaces que puedan ejecutarse en las plazas e involucrar a las autoridades públicas competentes. Se trata de un diseño y una forma de trabajar junto a los residentes que se diferencia de muchas prácticas que sólo perpetúan la situación de dependencia de los ciudadanos.

### 3.1. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL PROYECTO

En todas las etapas de implementación, desde la llegada del equipo a las plazas, hasta la construcción del proyecto arquitectónico y la realización de eventos culturales y deportivos en el lugar, para reforzar a la comunidad, se promueve una ocupación diferente, estimulando la participación de todos los habitantes. Ellos son movilizados e invitados a participar en asambleas comunitarias realizadas periódicamente con el fin de conversar sobre sus

aspiraciones para la plaza, construir el proyecto arquitectónico y planificar las acciones culturales y deportivas que son realizadas en el espacio aún antes de su reforma. Con esto, los habitantes son parte de un proceso de participación comunitaria, de diálogo, de negociación de intereses y de toma de decisiones.

### 3.2. CONSOLIDACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA PLAZA

Posterior a la reforma, el objetivo del equipo consiste en consolidar la gestión del espacio público entregado, promoviendo que los residentes sigan reuniéndose para discutir el uso y mantención de la plaza, así como otras cuestiones pertinentes. Sou da Paz actúa como mediador para que, gradualmente, los pobladores asuman un rol de liderazgo.

En la primera versión del proyecto, se tenía la expectativa de que las plazas fueran administradas por una asociación de residentes (principalmente jóvenes) formalmente constituida para ese fin. La experiencia, sin embargo, ha demostrado que la administración de plazas se da de forma más fluida e informal: no hay un grupo único que toma posesión del espacio, sino un núcleo de personas que podrá modificarse de acuerdo a sus intereses y disponibilidad. Así, la orientación de la labor de consolidación de la gestión participativa consiste en proporcionar a las personas apoyo para que puedan diseñar y ejecutar iniciativas en las plazas, articular acuerdos con socios potenciales, buscar recursos financieros, gestionarlos adecuadamente y conducir y mediar en reuniones de la comunidad. Esto también significa alentar a los residentes para explorar otros espacios de participación y movilización de la comunidad (foros, redes locales, el Consejo de seguridad del barrio) además de conocer y acercarse a los organismos públicos.

#### *El acercamiento entre la comunidad y las autoridades públicas*

El fortalecimiento de la relación de la comunidad con el Gobierno promueve la mejora de la calidad de vida y garantiza los derechos de sus habitantes. Conocer el rol y el funcionamiento de los diversos organismos públicos es fundamental para que los residentes puedan establecer asociaciones que velen por el cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones.

En la labor del día a día y principalmente en las reuniones de la comunidad, el educador busca preparar a las personas para la discusión con el poder público.

Situaciones prácticas tales como la organización de eventos, el mantenimiento y limpieza de la plaza o problemas experimentados por la comunidad son oportunidades para reunirse, reclamar acciones y establecer alianzas con las diferentes instituciones públicas.

## 4. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto prevé un proceso de evaluación que ocurre en tres etapas:

1. **Inicial de diagnóstico marco cero:** para detectar la situación inicial de plazas, orientar la ejecución del proyecto y permitir la medición de los resultados finales. Realizado por una consultoría externa y por medio de una investigación cuantitativa y cualitativa. Asimismo se les consulta a residentes y jóvenes de los alrededores de cada sector, su opinión sobre el uso de plazas.
2. **Evaluación procesal:** realizada durante la ejecución del proyecto, para identificar el ritmo de

desarrollo de las acciones y estrategias previstas. Esta evaluación se realiza internamente, a partir de la observación, informes mensuales, registros, actas de reuniones, reuniones trimestrales con la supervisión de todo el equipo, supervisión de educadores y mecanismos para escuchar a la comunidad y los jóvenes participantes.

3. **Evaluación de los resultados:** realizada después de la implementación. Por el momento, todos los instrumentos aplicados en el diagnóstico inicial se volverán a aplicar, lo que permite comparar indicadores y medir los resultados alcanzados por el proyecto.

## 5. DIFUSIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA SECRETARÍA DE HABITACIÓN DE LA ALCALDÍA DE SAO PAULO, EN BRASIL.

En abril de 2009, la Secretaría de Habitación (SEHAB) de São Paulo mostró interés en el uso de la metodología de revitalización de plazas del proyecto Plazas de Paz SulAmérica. Este interés se inserta en un contexto de avance de las políticas de vivienda de la ciudad, donde cada vez más, las urbanizaciones de la Secretaría incluyen las áreas públicas de ocio para los residentes, con bloques de construcción, parques, skate, juegos, etc. Sin embargo, muchos de los espacios construidos se deterioran con el abandono de la infraestructura o con el uso poco democrático de estos.

En poco más de un año de trabajo conjunto, la metodología Plazas de Paz agregó nuevas prácticas a la política habitacional del municipio. Estos fueron algunos de los aportes del proyecto en las 8 áreas donde la metodología fue implementada y diseminada:

- + Etapa de pos-ocupación de los emprendimientos habitacionales pasó a tener también como foco la apropiación de los espacios públicos.
- + Aumento del período de permanencia del equipo en las áreas, por lo menos durante un año después de la entrega de los espacios.
- + Ampliación de los espacios de participación de los habitantes a partir de la consolidación de reuniones comunitarias en las áreas donde se lleva a cabo el proyecto.

Sin embargo, la difusión de una metodología para la institución pública es compleja y requiere de tiempo para consolidarse.

## 6. ÉXITOS Y DESAFÍOS DE LA INTERVENCIÓN

### 6.1. ÉXITOS:

- + Fortalecimiento del diálogo como instrumento de resolución de conflictos

Desde su creación, el proyecto ha estimulado que los diferentes conflictos que surgieron en el curso de su implementación fueran resueltos colectivamente por la comunidad. Una de las principales estrategias fue llevar a cabo reuniones comunitarias en las tres plazas. En cada reunión el equipo del proyecto asumió el papel de mediador, estimulando el diálogo y la negociación. En las reuniones se analizaron desde problemas que podrían estar sucediendo en el

espacio, como el deterioro de algunos juegos, hasta la organización de eventos de la comunidad para la ocupación de la plaza, como los campeonatos de baloncesto y fútbol o la fiesta del día de la madre.

Para encaminar los problemas que aparecieron, se buscó el consenso a través de la negociación, conciliación e intercambio. Esto hizo que las decisiones se adoptaran incorporando a la mayoría de los involucrados en el proceso, además de fortalecer la resolución de conflictos, lo que implica un contraste significativo frente a las acciones que contemplan actitudes violentas.

+ Significado de la plaza como polo de ocio y convivencia

Es muy común en proyectos de prevención de la violencia, el fomento del mejoramiento del espacio público promoviendo importantes reformas y cambios en el entorno urbano, que poco tiempo después están deteriorados y vacíos.

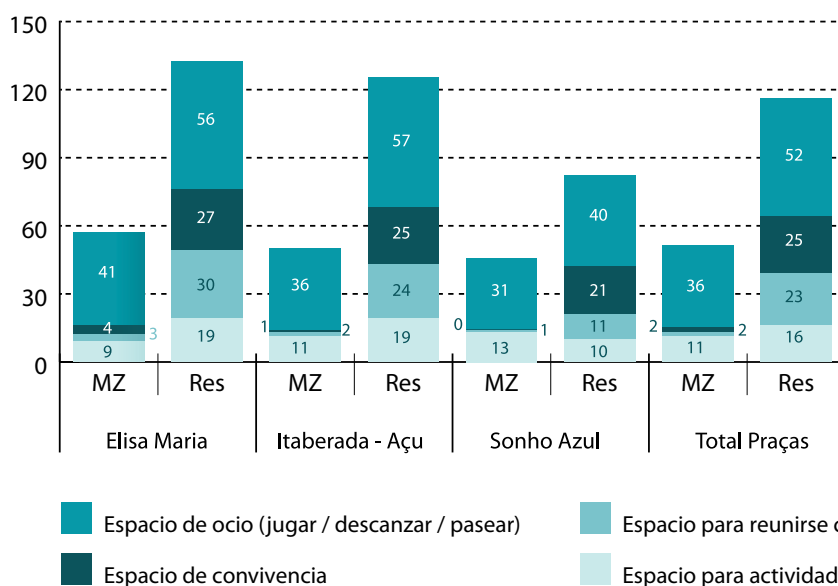
Esto sucede porque el trabajo en los espacios públicos debe considerar la definición de su uso y ocupación, y esto a su vez, debe hacerse a partir de intereses de las personas que viven o circulan en el sector.

Las plazas del proyecto Plazas de Paz Sulamérica desde el comienzo se desarrollaron colectivamente

con planes de ocupación, incluyendo actividades culturales y deportivas. La construcción de los planes de ocupación se hizo también colectivamente, con reuniones comunitarias, y considerando a las diferentes audiencias e intereses presentes en la comunidad.

Estas estrategias fueron fundamentales para que la comunidad se apropiara del espacio después de la reforma, fortaleciendo su significado como espacio de ocio y reunión entre los habitantes. Eso puede verificarse en la evaluación del proyecto, cuando comparamos la percepción de las comunidades, en relación a los espacios, al inicio del proyecto y un año después de su conclusión.

GRÁFICO 1 ¿QUÉ REPRESENTA PARA USTED ESTE ESPACIO?



Fuente: IDECA, 2012. MZ: Marco Zero, Res: evaluación de resultados

El resultado revela una gran ampliación de respuestas consideradas "positivas" con relación a las plazas incluyendo las percepciones como espacio de convivencia para reunirse con amigos o realizar actividades deportivas. El testimonio de una habitante en uno de los grupos focales de la evaluación ilustra bien ese significado:

*"Esto aquí no era nada... Después de ese proyecto yo creo que fue un beneficio total. Hoy usted ve los niños en la placita, haciendo las tareas de la escuela, entonces uno se siente cómodo allí. De vez en cuando estoy en casa y las niñas me llaman preguntándome qué voy a hacer, entonces yo les digo que voy a ir a la plaza a pasar el tiempo, y pues traigo a todos y nos quedamos por ahí.... Yo digo que la placita es como si fuera parte de mi casa, es como si fuese mi patio, porque hago todo lo que me gusta aquí... hay deportes y ocio, entonces es muy bueno."*

+ Fomentar el aumento de la presencia femenina en la ocupación de espacios

La configuración de un espacio público democrático y seguro implica la posibilidad de la ocupación conjunta de diferentes audiencias. Sin embargo, es posible percibir en las plazas del proyecto que la ocupación es desigual entre hombres y mujeres, lo que evidencia la existencia de la desigualdad de poder en las relaciones de género.

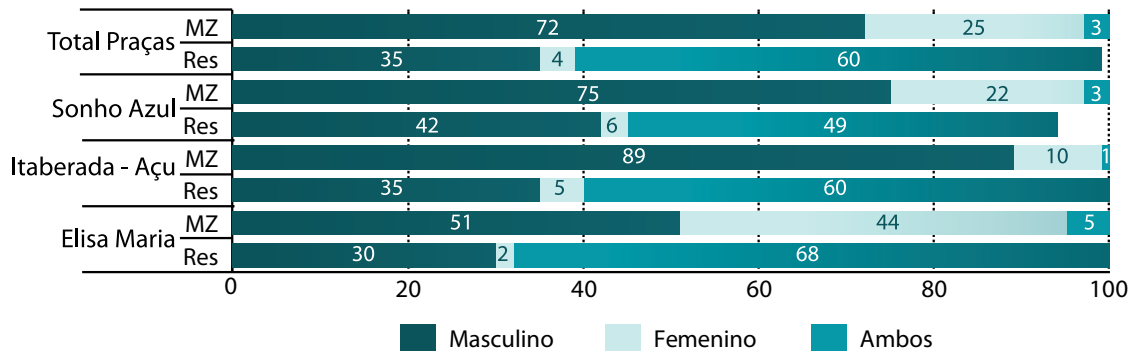
A pesar de una amplia participación de las mujeres en las etapas de planeamiento y diseño de los espacios, la baja presencia de ellas en las plazas se observó día a día por los educadores del proyecto, y esto fue consignado en diagnósticos y cuestionarios de marco cero.

El proyecto Plazas de Paz Sulamérica se propuso estimular la ocupación de espacios por parte de las

mujeres, así como promover espacios de reflexión sobre cuestiones de género en la sociedad. Con este fin, ha adoptado estrategias para el desarrollo de la mujer, a través de diversas actividades de su interés. En la plaza de Lajeado, por ejemplo, el equipo de fútbol femenino se convirtió en una tradición y el campo hoy está dividido entre hombres y mujeres. Además de los entrenamientos periódicos, se celebran campeonatos femeninos en la esfera de la plaza.

El mayor uso del espacio por ambos sexos también fue notado por los habitantes. De acuerdo con el cuestionario aplicado en la evaluación del proyecto, 60% de los entrevistados reconocieron que el espacio es utilizado de forma igual por hombres y mujeres, resultado sensiblemente mayor que el de marco hoy está dividido entre hombres y mujeres, cuando apenas 3% de los habitantes reconocieron que ambos sexos ocupaban los espacios:

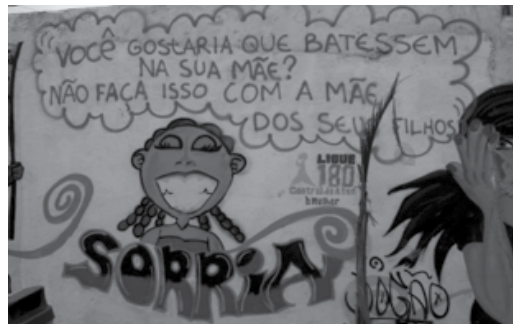
GRÁFICO 2: PORCENTAJE DE USO DE LAS PLAZAS SEGÚN GÉNERO PARA EL TOTAL Y CADA UNA DE ELLAS



Fuente: IDECA, 2012. MZ: Marco Zero, Res: evaluación de resultados

#### GRAFITO EN PLAZA LAJEADO SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA

El proyecto también sirvió para articular a la comunidad con las instituciones locales que trabajan en cuestiones de género, los que generaron varias acciones conjuntas, ayudando a llevar el tema de género hacia las plazas.



Fuente: Instituto Sou da Paz

#### 6.2. DESAFÍOS:

##### + Relación con el narcotráfico y con los políticos locales

Las relaciones del narcotráfico con la comunidad en las áreas del proyecto se establecen en diferentes formas, de manera compleja y contradictoria. La presencia del comercio ilegal de drogas tiende a ser asociada con violencia. La intimidación de los residentes y la mayor circulación de usuarios, implica, muchas veces, el desestímulo de la ocupación de los espacios públicos y el desarrollo de un sentimiento difuso de inseguridad por parte de la comunidad. Sin embargo, el narcotráfico también puede generar un sentimiento de 'orden', de protección e incluso de gratitud, puesto que algunos festejos y acciones de bienestar en los espacios públicos pueden ser financiados por este.

En esos sectores existe, también, la presencia oportunista de candidatos políticos que ofrecen recursos de procedencia desconocida para la promoción de acciones en los espacios públicos con la intención de generar simpatía y votos en las vísperas de las elecciones. Esas actitudes contribuyen a crear relaciones de dependencia entre la comunidad y los políticos, basadas en el intercambio de favores.

Para hacer frente a estos retos, el proyecto trató de recuperar y reforzar de diferentes maneras la presencia del Estado y su responsabilidad de garantizar los derechos sociales básicos. Por ejemplo, durante la organización de un evento colectivo, como es un Campeonato de fútbol en el que la comunidad necesita organizarse para gestionar la actividad, era común que alguien mencionara que el líder del narcotráfico o un político podrían ayudar mediante la donación

de materiales. El equipo intentó deconstruir esa lógica, ayudando a la comunidad a buscar esos recursos junto a la alcaldía.

Los intentos por iniciar o fortalecer la relación con las autoridades públicas pueden traer buenos resultados y también fracasos y frustraciones. Estas dificultades, junto a la histórica falta de órganos gubernamentales en estas zonas suelen aumentar la incredulidad de muchos residentes en las instituciones públicas. El proyecto insiste en que esta labor de movilización tiene como premisa la búsqueda de una eficiente y eficaz presencia del Estado, esta es una forma legítima de garantizar los derechos de la comunidad y de hacer que la presión popular y el establecimiento de asociaciones entre la sociedad civil y la administración pública sean instrumentos importantes y necesarios para el cumplimiento de los derechos.

#### + Relación entre la comunidad y la policía

En un proyecto de prevención de la violencia es fundamental involucrar a la policía. Cooperar con su acercamiento hacia la comunidad puede ayudar a que su trabajo de atención a esta sea más eficaz.

Esto es un asunto delicado para las comunidades donde la policía no actúa siempre respetando los derechos individuales de los ciudadanos. Cuando se quiebran los lazos de confianza entre estos actores, es necesario trabajar para que el vínculo sea establecido.

Para fomentar el acercamiento entre los residentes y la policía se buscó un contacto más institucional, desarrollando proyectos de trabajo conjunto

con la policía de la región y también en el día a día, generando un acercamiento entre los profesionales, la comunidad y la policía del barrio.

El proyecto buscaba también informar a los residentes acerca de los lugares a los que podía acudir a denunciar los abusos cometidos por miembros de la Corporación local de policía.

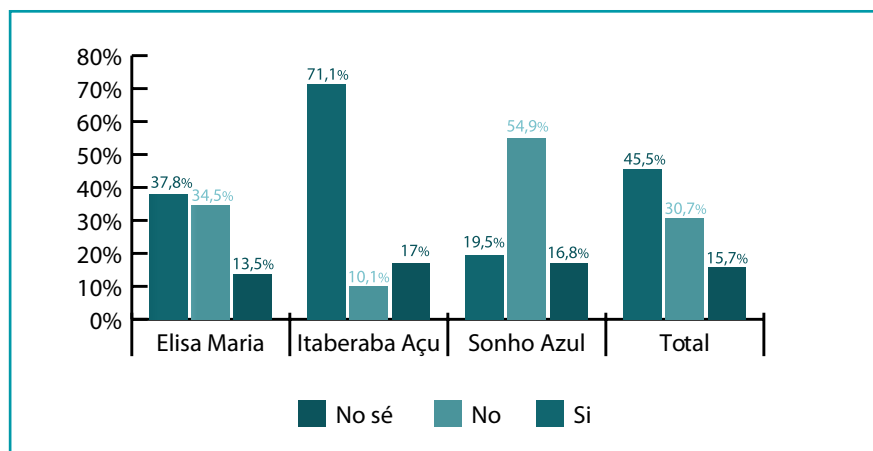
#### + Infraestructura del barrio / Mantenimiento de espacios

El mantenimiento de la plaza a largo plazo se ha configurado como un desafío del proyecto. En este sentido, se ha observado que hay un aumento en el sentimiento de pertenencia de la comunidad en relación con el espacio, lo que se refleja en la atención que los residentes dedican a la plaza.

El buen estado de mantenimiento de las plazas, así como la limpieza periódica del espacio, son de responsabilidad de las Subprefecturas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no hay ninguna planificación por parte de la institución pública para la ejecución de estos servicios, dejando el espacio bajo una imagen de abandono. En algunos casos, la propia comunidad se organiza para realizar la limpieza de la plaza, cuando esto resulta posible, pero este esfuerzo no reemplaza la acción de las autoridades públicas.

Este desafío fue vivido especialmente en las plazas de Jardim Angela y Brasilândia, donde la acción de la subprefectura en el mantenimiento de los espacios fue bastante precaria. El gráfico número 22 revela cómo evaluaron los residentes el cuidado de la subprefectura con relación a la plaza.

GRÁFICO 3: CUIDADO DE LA SUBPREFECTURA EN EL MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA DE LAS PLAZAS



Fuente: IDECA, 2012

Con el fin de manejar estas situaciones, el proyecto presiona a la autoridad para que realice este servicio y, lo más importante, se discute con los residentes la responsabilidad de las autoridades

públicas en el mantenimiento del espacio, para que conozcan las vías de reclamo necesarias para exigir los arreglos de la infraestructura urbana y de los servicios públicos del sector.



## 7. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS FUTURAS DEL PROYECTO

Uno de los resultados más evidentes del proyecto se refiere a la intervención física que amplió considerablemente las posibilidades de usos de las plazas, contemplando los diferentes intereses y contribuyendo a democratizar su ocupación. El proceso participativo de definición del diseño arquitectónico permitió la construcción de plazas “personalizadas”, respetando la cultura de cada sector, los deseos de los residentes de los alrededores y sus principales usuarios. Además de la sensación de pertenencia de la comunidad en relación con estos espacios, éstos se han vuelto mucho más concurridos y con una mayor diversidad de usuarios.

**En 2008, poco después de la inauguración de las tres plazas, se realizó una encuesta con 198 residentes del entorno de los nuevos espacios. Su percepción fue extremadamente positiva: en Brasilândia y Jardim Ângela, 100% de los encuestados afirmó haber gozado de la nueva plaza; en Lajeado, este porcentaje era del 98%.**

La transformación ocurrida en el espacio tuvo un impacto, también, en la percepción de los habitantes con relación a la seguridad de éste, ya que más de 40% de los residentes reconocieron que el sector estaba más seguro después de la reforma. Considerando que se trata de un tema bastante complejo, que exige la combinación de diversas acciones, entendemos que este resultado del proyecto puede ser considerado un avance importante.

### ¿EL LOCAL ESTÁ MÁS SEGURO DESPUÉS DE LA REFORMA?

	Elisa Maria	Itaberaba Açú	Sonho Azul	Total Plaza
Si	46,1%	52,2%	22,8%	41,7%
No	23,0%	23,9%	40,7%	28,3%
Más o menos	28,3%	23,3%	32,5%	27,6%
No respondió	2,6%	0%	4,1%	2,1%
No sé	0%	6%	0%	2%

En general, la revitalización del espacio público participativo, desarrollada en un período de 4 años, intensificó la convivencia entre los residentes al fortalecer el tejido social del barrio. El resultado fue un espacio público más seguro y una comunidad más organizada y articulada para hacer frente a varios desafíos experimentados en las afueras de la ciudad.

Con respecto a la transmisión de la metodología del proyecto a la Secretaría de Habitación de São Paulo, uno de los principales desafíos para incorporarla fue la disponibilidad de tiempo de la gran mayoría de los técnicos<sup>8</sup>, lo que afectaba considerablemente su participación en

las actividades de apropiación de los espacios públicos en las zonas, dificultando la realización de reuniones de la comunidad, eventos y acciones de movilización con los residentes.

Para superar este reto, la Superintendencia de Vivienda Popular de la Secretaría de Habitación está estudiando la creación de un núcleo que se centre exclusivamente en el trabajo de apropiación de los espacios públicos que garantice el tiempo del personal para la aplicación de la metodología. Si se confirma esta iniciativa, el proyecto estaría incidiendo directamente en las políticas públicas municipales de revitalización de los espacios públicos urbanos.

<sup>8</sup>El técnico social tiene, además de la post-ocupación, una serie de otras asignaciones (registro, convocatoria de monitoreo social y unidades de alquiler social de problemas físicos, la regularización de la tenencia de la tierra, entre otros). Algunos técnicos que trabajan sólo con la labor de post-ocupación lo hacen en muchas áreas, lo que genera una sobrecarga en sus labores.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

### Bibliografía Consultada

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2009). IVJ-Violência e Exposição da Juventude à Violência. São Paulo. Disponible en: <http://www.forumseguranca.org.br>.

DECA (2008). Avaliação de marco zero do Projeto Praças da Paz - Relatório Geral. São Paulo.

Seade, Fundação. Taxa de mortalidade por agressão (homicídios) por 100 mil habitantes - São Paulo e Distritos Administrativos (1995-2009). Disponible en <http://www.seade.gov.br>.

### Bibliografía Recomendada

Caldeira, Teresa Pires Rio (2000). Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Sao Paulo: ed. 34/Edusp.

Caldeira, Teresa Pires Rio. Mundos separados. [http://www.Urban-Age.net/10\\_cities/08\\_saoPaulo/\\_essays/SA\\_Caldeira\\_por.html](http://www.Urban-Age.net/10_cities/08_saoPaulo/_essays/SA_Caldeira_por.html).

Miraglia, Paula. Espaços seguros em São Paulo. [http://www.Urban-Age.net/10\\_cities/08\\_saoPaulo/\\_essays/SA\\_Miraglia\\_por.html](http://www.Urban-Age.net/10_cities/08_saoPaulo/_essays/SA_Miraglia_por.html).

## 9. CÓMO PONERSE EN CONTACTO CON EL PROYECTO

**Coordinador:** Ricardo Mello

**Sitio Web de Sou da Paz:** <http://www.soudapaz.org/pracasdapazsulamerica>

**Correo electrónico:** [Ricardo@soudapaz.org](mailto:Ricardo@soudapaz.org)



Reunião comunitária Brasilândia  
Fuente: Instituto Sou da Paz

# TERRITÓRIO DE PAZ GUAJUVIRAS: A EXPERIÊNCIA DE SEGURANÇA CIDADÃ DE CANOAS – BRASIL

Iniciativa ganadora del primer premio en la categoría Calidad de la Gestión en el 2º Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe<sup>1</sup>.



## RESUMEN

Consiste en una intervención integral sobre un barrio de Guajuviras, de alta vulnerabilidad, en la ciudad de Canoas. Es dirigida por la Secretaría Municipal de Seguridad Pública y Ciudadanía, órgano del Ejecutivo Municipal y responsable central de la política de seguridad pública local, iniciándose el año 2009.

El modelo combina acciones de control y prevención social, y lleva a la práctica las directrices de la política nacional de seguridad pública y del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), plasmadas en los principios de integración interinstitucional, interagencial e intersectorial, y participación popular.

En el ámbito de intervención social su diseño metodológico se basa en los focos territorial, etéreo –con énfasis en la juventud– y social. En este marco se ejecutan programas de prevención social dirigidos a mujeres, a jóvenes y varias otras líneas de acción en mediación comunitaria. Destaca el énfasis en la práctica y promoción de los derechos humanos.

Su diseño de evaluación, de proceso, resultados e impacto, descansa fuertemente en una instancia creada al efecto, el Observatorio Local de Seguridad Pública.

Palabras clave: Control – prevención – intervención - derechos humanos – evaluación.

## 1. CONTEXTO DE IMPLEMENTACIÓN Y ARTICULACIÓN CON PLANES, POLÍTICAS O ESTRATEGIAS DE ENVERGADURA MAYOR

La política de seguridad pública de Canoas fue estructurada desde el año 2009, observando las directrices de la Política Nacional de Seguridad Pública y del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci). Orientada por los principios de la integración interinstitucional, interagencial e intersectorial y de participación popular.

La gestión de las políticas públicas de seguridad en Canoas conjuga inversiones en proyectos de inclusión y cohesión social<sup>2</sup>, en integración y acción policial comunitaria a partir de la aproximación de las fuerzas policiales, de los equipos de fiscalización y de la Guardia Municipal con la comunidad<sup>3</sup>, y en inteligencia y nuevas tecnologías aplicadas a la



Fuente: *Journal do Commercio*

<sup>1</sup> Artículo elaborado por el equipo de la Prefectura Municipal de Canoas y editado por Paola Tapia, Investigadora Área de Prevención del Delito y la Violencia del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

<sup>2</sup> Programa estratégico Acción Territorial Integrada.

<sup>3</sup> Programa estratégico Guardia Comunitaria.

seguridad pública<sup>4</sup>, articuladas en torno al Gabinete de Gestión Integrada Municipal (GGI-M).

La experiencia de seguridad ciudadana de Canoas, fue inspirada por los modelos, en el caso de Brasil, de Diadema y, más recientemente, por las llamadas Unidades de Policía Pacificadora (UPP's) de Rio de Janeiro, y por el Pacto por la Vida de

Pernambuco. Además, se consideró las innovaciones socioculturales de seguridad ciudadana de Bogotá, en Colombia, y las experiencias de Nueva York y Londres, teniendo en vista la utilización de nuevas tecnologías aplicadas al control social de la violencia y de la criminalidad en el campo de la seguridad pública.

## 2. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Según el Censo<sup>5</sup> de 2010, el barrio contaba con 39.526 habitantes, siendo el 51,3% de ellos mujeres. Ocupa un área de 9.7 km<sup>2</sup>, con una densidad demográfica de 4.086 habitantes por km<sup>2</sup>. Un 46,9% del territorio está en áreas irregulares.

La población infantil (de 0 a 14 años) es un 27,6% (10.902); los jóvenes (de 15 a 24 años) representan el 18,6% (7.338); los adultos (de 25 a 59 años) son un 47,1% (18.622); y un 7% de población de la tercera edad (de 60 años o más), se aprecia que el barrio muestra, proporcionalmente, agrupadamente un número mayor de niños, jóvenes y tercera edad.

El barrio de Guajuviras presenta problemas de vivienda y factores socioeconómicos que dan cuenta de la precarización de las condiciones de vida de su población, entre ellas la baja escolaridad, subempleo, altas tasas de homicidio y presencia de un mercado pequeño de drogas.

En materia de violencia y delitos en el barrio de Guajuviras, el año 2009 a inicios de la implementación del programa, ocurrieron 38 homicidios, en 2010 se verificaron 17 y en el primer semestre de 2011, un número de 5. De estos, 30,6% fueron practicados contra jóvenes de Guajuviras en los primeros 6 meses del 2009, 2010 y 2011. En 2009 el porcentaje en este tramo etéreo fue de un 21,1%, en 2010 fue de 58,3% y en 2011 fue de 0%.

En relación a la victimización se evidencia una relación de vecindad conflictiva, pues el 33% de los adultos, según la investigación de victimización de 2009, manifestaron haber sido acosados en sus viviendas, como referencia comparativa, en la ciudad este porcentaje es de 26,6%. Las agresiones físicas también son comunes en este barrio, casi el doble a las correspondientes a la ciudad, 7,5% y 4,2% respectivamente.

En el ámbito escolar, a partir del análisis del Registro on line de la Situación de Violencias en las Escuelas (ROVE), en el período marzo - agosto de 2011, se observa una mayor frecuencia de registros, concentrando el 33,6% de los 310 realizados en la ciudad y una mayor proporción de peleas con agresión física entre los estudiantes.

En denuncias de delitos, el más significativo en Guajuviras es el tráfico de drogas, 16,9% del total de denuncias del barrio, más del doble de la proporción de ese tipo de denuncia para todo el municipio de 6,6%. Así, Guajuviras concentra el 21,5% del total de denuncias de tráfico de drogas en la ciudad.

Pese a esta compleja situación, se reconoce como factor positivo en la población residente en el barrio de Guajuviras, su organización social y comunitaria. En 1987 millares de personas desasistidas por las políticas habitacionales de poder público, se organizaron y lucharon por la puesta en práctica del derecho social a la vivienda consagrado constitucionalmente. La acción, duramente reprimida por las instituciones de seguridad pública y de justicia criminal del período, se materializó en la ocupación<sup>6</sup> de edificios por terminar que estaban en litigio judicial. Las dificultades de mantener la ocupación fueron innumerables (inexistencia de redes de agua, energía eléctrica y servicios sanitarios). Estos antecedentes históricos del origen cimentan la identidad y el sentido de pertenencia comunitaria, características valoradas por las políticas públicas de seguridad por su potencial de trabajo en red y movilización comunitaria.

Las fuentes de información del diagnóstico de la situación del barrio son las siguientes:

- + Información delictual y de violencia es recolectada y analizada por el Observatorio

<sup>4</sup>Programa estratégico Canoas Más Segura.

<sup>5</sup>Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas IBGE.

<sup>6</sup>Nota del editor: Ocupación espontánea de terrenos o viviendas, conformado un barrio de manera informal.



Fuente: Journal do Comercio



Local de Seguridad Pública, creado para contribuir a la política municipal de seguridad pública de Canoas.

+ Desde 2010 se realizan grupos focales en la comunidad, con jóvenes y mujeres, participantes y no participantes de proyectos sociales, y se aplican encuestas a participantes de los proyectos sociales del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía Pronasci. Se incorporó también análisis de los tipos de atenciones de los proyectos sociales.

+ Información complementaria proporcionada por los Foros Comunitarios, en dos momentos distintos, contando con cuestionarios e informes de discusiones. Permitieron crear una base de datos, desde 2009, con peticiones/denuncias del sistema de participación popular del municipio.

+ Investigación de victimización y estudios sobre los homicidios. Los gestores del GGI-M (Gabinetes de Gestión Integrada Municipal) fueron entrevistados con cuestionarios en la web y los operadores del video-monitoreo y Guardias Municipales participaron en grupos focales.

+ Los datos de la violencia en las escuelas se analizan a través de un Registro online localizado en el sitio de la Prefectura, en éste cada escuela registra las situaciones de violencia.

+ Para el análisis cualitativo se usó el software NVivo; los datos cuantitativos se procesaron con el software Pphinx.

+ La georeferenciación, realizada a través del software ArcGIS, fue usado para la complejización del análisis de las posibles raíces socioculturales y otras fuentes de las violencias, comparando datos sociodemográficos, recursos institucionales, disparos de arma de fuego (auto monitoreo), violencia escolar, peticiones/denuncias de la población, datos de homicidios y atenciones de los proyectos sociales.

+ El Observatorio de Seguridad Pública de Canoas analiza mensualmente indicadores criminales y de violencia de la ciudad, en especial de homicidios, cotejando los datos registrados por las policías con aquellos producidos por el sistema de Salud.

+ Se elaboró un sistema propio de registros para la Guardia Municipal (Boletín de Atenciones, Registro de Ocurrencias Administrativas y registro online de Situaciones de Violencia en las Escuelas).



Fuente: Journal do Comercio

### 3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

La temática de seguridad ha ocupado un lugar destacado en la agenda nacional e internacional. En 2003 el Ministerio de Justicia de Brasil, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, inició la implantación del Sistema Único de Seguridad Pública. El sistema tenía en vista la definición y organización de directrices para la reorganización de las acciones de seguridad pública en los diferentes entes federales, a través, entre otros, de la institución del Gabinete de Gestión Integrada (GGI).

Lo "objetivo" de los índices de criminalidad, el aumento del sentimiento de inseguridad pública, el miedo social y la percepción objetiva de que el control social de las violencias y los crímenes es responsabilidad de todas las instancias gubernamentales, fueron las hipótesis plausibles para explicar la relevancia sociocultural y político institucional de este ámbito. En este contexto, la política de seguridad ciudadana de Canoas, desarrollada desde 2009, fue

estructurada observando las directrices de la Política Nacional de Seguridad Pública y más recientemente del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci). Orientada por los principios de integración interinstitucional e intersectorial y participación popular. La experiencia de seguridad ciudadana de Canoas conjuga inversiones en proyectos de inclusión y cohesión social, integración y acción policial comunitaria, inteligencia y nuevas tecnologías aplicadas a la seguridad pública.

Esta concepción de política de seguridad parte del supuesto de la necesidad de dar garantía de seguridad a los individuos en todos sus derechos fundamentales y sociales. Tal entendimiento ciertamente extrapola dos derechos tradicionales de defensa del ciudadano frente al sistema punitivo estatal o de aquellos previstos por la legislación penal para proteger los derechos fundamentales del ciudadano contra la actividad de terceros. Se sustenta



Fuente: *Journal do Comercio*

en un concepto ampliado de seguridad de derechos, cuya mejor síntesis se encuentra subsumida en el concepto de “seguridad ciudadana” detallada en la Nota Técnica Sectorial del BID<sup>7</sup>.

Ese redimensionamiento corrobora constitucionalmente la actual tendencia de intervención de las ciudades en la gestión de políticas públicas de seguridad. También fortalece la existencia y/o construcción de espacios públicos de convivencia ciudadana, en que se afirmen, garanticen y promuevan los derechos humanos, con énfasis en la juventud, segmento social que más perpetra y es victimizado por la violencia letal en Brasil y en América Latina.

Las iniciativas más promisorias en esta área parecen ser aquellas que buscan ampliar y calificar la participación ciudadana en el campo de la gestión de las políticas de seguridad, redimensionando su alcance teórico-práctico y horizontalizando el relacionamiento entre el Poder Público y la comunidad.

La construcción de alternativas más dialógicas, y no solamente criminales o criminalizadoras, combinando acciones de represión calificada y de represión de las violencias y de la criminalidad, aliadas a la eficacia y a la democratización de varios otros derechos (seguridad de los derechos), con la participación de la comunidad, ha garantizado en Canoas la reducción significativa de diversos indicadores, destacando el de homicidios, aumento de la percepción de seguridad y construcción de nuevos vínculos de sociabilidad y convivencia ciudadana.

Bajo estas premisas, el programa definió como su objetivo “Construir alternativas socioculturales y político institucionales dirigidas a la superación de la perspectiva exclusivamente criminal o criminalizante, para garantizar y promover los derechos humanos en el territorio de la Paz Guajuviras, a partir de la conjugación de acciones de represión calificada con políticas de prevención de las violencias y de la criminalidad, aliadas a la eficacia y democratización de varios otros derechos (seguridad de derechos), con vista en la reducción, sobre todo, de la violencia

letal contra los jóvenes y la población más vulnerable socialmente, el aumento de la sensación de seguridad y establecimiento de nuevos vínculos de sociabilidad y convivencia ciudadana.

Sus objetivos específicos se estructuraron como sigue:

*Incluir y proteger socialmente a adolescentes y jóvenes en el rango etéreo de los 15 a los 24 años, habitantes del barrio de Guajuviras, egresados del sistema carcelario, en cumplimiento de medidas socio educativas o en situación de calle, expuestos a violencias domésticas y/o urbana y situación de vulnerabilidad social, con foco en la garantía y promoción de los derechos humanos.*

*Fortalecer las redes sociales de prevención y enfrentamiento de las violencias contra las mujeres a partir del empoderamiento de líderes comunitarios femeninos.*

*Contribuir a la democratización del acceso a la justicia, por medio de la movilización y capacitación de agentes comunitarios en mediación de conflictos.*

*Articular la integración entre las diferentes agencias de control social formal que componen el GGI, a partir de la resignificación de las relaciones entre policías y comunidad, en especial la juventud, y utilización de nuevas tecnologías aplicadas a la seguridad pública (video y audiomonitoreo).*

El programa pretende incidir principalmente en las prácticas de violencia, en general y, especialmente, en la violencia letal que involucra a jóvenes, con mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar y conflictos interpersonales y, eventualmente, en conflictos sociales, por ejemplo en los de tierras.

En síntesis, la experiencia de seguridad ciudadana de Canoas en este territorio privilegia un conjunto de intervenciones territoriales integradas basadas en tres focos: territorial, etéreo (con énfasis en juventud) y social, sintetizado en la metodología del Territorio de la Paz.

<sup>7</sup> Presentada en la Cuarta Clínica, donde especialistas del BID y otras partes interesadas se reúnen anualmente para revisar y analizar estudios de caso en Clínicas Intensivas de Capacitación en Seguridad y Convivencia Ciudadana. La Cuarta Clínica Intensiva de Capacitación: “Brasil y su experiencia innovadora para la prevención de la violencia”. Se realizó en Rio de Janeiro entre el 8 y 9 de agosto de 2011.



## 4. DISEÑO METODOLÓGICO

La metodología para la implementación del Territorio de la Paz de Guajuviras contempla la combinación de represión calificada de los diferentes órganos que componen el sistema de seguridad y justicia criminal, con acciones de prevención de violencias y criminalidad, siendo ejemplos los diversos proyectos Pronasci, en ejecución en el territorio, con interlocución de la comunidad.

Las principales líneas de trabajo son los proyectos Mujeres de la Paz; Casa de las Juventudes, Generación Consiente y Justicia Comunitaria.

**+ Mujeres de la Paz:** Consiste en capacitación y empoderamiento de líderes comunitarias mujeres en derechos humanos, especialmente de las mujeres. Cuenta con un equipo técnico multi profesional formado por técnicos de psicología, servicio social, derecho y educación popular. Se enfoca en la reducción de violencia, especialmente contra las mujeres y jóvenes, multiplicando la información y la construcción de alternativas de acceso a derechos colectivos. Posee una sede "La Casa de las Mujeres de la Paz", donde el equipo técnico realiza las atenciones a las Mujeres de la Paz y a derivadas de la comunidad. Entre sus líneas de actividades están la capacitación de mujeres en Derechos Humanos para actuar como Mujeres de la Paz; atenciones técnicas a mujeres en situación de violencia o vulnerabilidad; participación en reuniones de las Comisiones Internas de Prevención de la Violencia en las Escuelas y reuniones de las redes de protección y atención social; expansión del acceso a la Justicia, por parte de la comunidad, a través de caminatas y eventos de divulgación de la Ley María Penha y de la Red de Protección a Mujeres y con firma del Acuerdo de Cooperación técnico con SAJURI (Servicio de Asistencias Jurídica Gratuita) del Centro Universitario Ritter dos Reis para el seguimiento de mujeres víctimas de violencia.

**+ Casa de las Juventudes:** Consiste en un Centro de Referencia de las Juventudes de Guajuviras. Es un espacio de formación y convivencia para jóvenes, preferencialmente involucrados en situaciones de violencia, sean víctima y/o autor. La Casa posee 3 telecentros, estudio popular de música, taller

de teatro y salas para talleres y atenciones. Cuenta con un equipo multi profesional de técnicos de psicología, servicio social, derecho, educadores/as de cultura digital y multimedia, música y artes. La metodología prioriza la atención en grupos, en calidad de dispositivos que posibilitan el enfrentamiento de subjetividades, intensificación de relaciones de poder y apertura de espacios de problematización de las relaciones sociales y ejercicio de ciudadanía, considerando que estos jóvenes son estigmatizados y marginados socialmente. En este proceso, pueden re-conocerse de formas diferentes a las tradicionales. En la Casa de las Juventudes, los/as jóvenes son convocados a promover nuevas formas de ser/existir en sociedad. Entre sus actividades están el Núcleo de Derechos Humanos, materializado en talleres que priorizan derechos humanos y temáticas pertinentes (juventudes, diversidad, ciudadanía, violencias); Núcleo Artístico-cultural, que desarrollan talleres de música (laboratorio de sonido, práctica de conjunto, creación y edición de música, estudio, etc.) y de artes (juegos teatrales, construcción de máscaras, proyecto luz en el tarro, etc.); y Núcleo de Inclusión Digital, consistente en talleres de informática básica (editor de texto, sistema operacional) y cultura digital y multimedia (tecnologías para web, blogs, redes sociales, herramientas audiovisuales). Este conjunto de líneas de trabajo es acompañado por el equipo de Derechos Humanos (psicólogas, asistente social, educadoras/es sociales, que además realizan atenciones psico jurídico sociales, discusión de casos y seguimiento intersectorial).

**+ Generación Consiente:** Es una línea de formación de jóvenes como educadores/as populares en Derechos del Consumidor. Cuenta con un equipo multi profesional de Educadores/as Populares de formación sociólogos/as y pedagogas/os, abogados y estudiantes de derecho. Sus líneas de actividades son talleres de multiplicación de conocimientos construidos durante la capacitación en las escuelas de la comunidad, para los participantes de otros proyectos sociales y para la Guardia Municipal; actividades de Fiscalización Educativa en conjunto con PROCON<sup>8</sup> municipal para

<sup>8</sup> PROCON es la Oficina de Protección del Consumidor, cuya finalidad es proteger los derechos de los consumidores, con presencia federal, estadual y en ciudades.

comerciantes de la comunidad; y atenciones del PROCON en la comunidad, en conjunto con las/os jóvenes del proyecto, en alianza con el Núcleo de Justicia Comunitaria.

**+** **Justicia Comunitaria:** En el núcleo de Mediación de Conflictos los agentes comunitarios y el equipo técnico capacitado (psicólogo, asistente social, abogado y tres practicantes, una de cada área), tienen como objetivo estimular a la comunidad de la región de Guajuviras a construir y escoger sus propios caminos de realización de la justicia, pacífica y solidariamente. Los casos llegan al núcleo a partir de demandas espontáneas, a través del seguimiento de las/os agentes comunitarios, por medio de la red asociativa y de servicios de la región, de las CIPAVES<sup>9</sup> o de orientaciones realizadas por la Prefectura de Calle, entre otros. Entre sus líneas de actividades están la Mediación de Conflictos, según demandas; Animación de Redes; y Educación para los Derechos.

**+** **Pacificar:** Componente de la línea de proyectos, el cual a través de la capacitación de estudiantes de derecho en regularización de tierras y mediación de conflictos, ofrece servicios de mediación y atención jurídica en casos de posesión de tierra y/o irregularidad de vivienda. Se desarrolla en alianza con otros proyectos, especialmente el Núcleo de Justicia Comunitaria.

**+** **Línea de Comunicación Ciudadana – Agencia de la Buena Noticia Guajuviras:** Ofrece capacitación en comunicación y nuevas tecnologías para jóvenes, formando periodistas ciudadanos. Posee sede propia (estudio, salas de talleres), donde los/as jóvenes producen informaciones y noticias positivas de la comunidad. Sus líneas de actividades son los Talleres de Comunicación Ciudadana que abordan contenidos de Comunicación Ciudadana y del Territorio de la Paz; Radioweb; Webtv; Webdocumentales; Fotografía; Internet; práctica y producción periodística.

La diversidad de proyectos del Territorio de la Paz propician la intervención con grupos sociales de acuerdo con sus especificidades, al trabajar con proyectos para las juventudes, especialmente las que se encuentran en situación de vulnerabilidad y riesgo social, como el caso de los proyectos Casa

de las Juventudes, Proyecto Generación Consciente y Comunicación Ciudadana. El desarrollo de cuestiones de género, como es Mujeres de la Paz, trabaja mediación de conflictos como contribución a la prevención de violencias y promoción de cultura de la paz. Justicia Comunitaria y Pacificar, que por la metodología de actuación integrada, transversaliza estas especificidades para los otros proyectos, promueve acciones de capacitación e intervención social.

El público objetivo de los proyectos de juventudes está constituido preferencialmente por jóvenes egresados del sistema carcelario, en cumplimiento de medidas socioeducativas, atendidos por el Consejo Tutelar, o en situación de vulnerabilidad social. Estos jóvenes son identificados por los equipos públicos de la red socio asistencial del territorio y por las visitas domiciliarias para la divulgación de los proyectos.

Otras actividades son desarrolladas en relación con el mundo del trabajo. El proyecto Casa de las Juventudes realizó una alianza con el Instituto Federal de Educación, y la Coordinadora Municipal de las Juventudes, entre otros, para construir la oferta de talleres profesionalizantes. El proyecto Generación Consciente abrió la selección entre los y las jóvenes formados, para el ingreso de prácticas en PROCON municipal, tornándose parte de la contratación de ese órgano.

En cuanto a gestión institucional el programa Territorio de la Paz Guajuviras, es una innovación en el campo de la gestión municipal de políticas de seguridad, por tres características principales:

1. Integración interinstitucional (Municipal, estadual y nacional), intersectorial e interagencial (GGI) de un conjunto de programas, proyectos y acciones orientadas a reducir las violencias y criminalidad y aumentar la sensación de seguridad en la perspectiva de la garantía y promoción de los derechos humanos, observando tres focos prioritarios:
  - a. concentración de inversiones en los territorios
  - b. enfoque social (efectividad de otros derechos fundamentales)
  - c. corte etéreo (oportunidad de inclusión social para las juventudes, mayoría víctima y autores de violencia letal en Brasil y América Latina).

<sup>9</sup> Comisión Interna de Prevención de Accidentes y Violencia en las Escuelas.

Tradicionalmente las políticas de seguridad están focalizadas o en la realización de acciones de control, eminentemente represivas, o en la construcción de proyectos sociales con foco en la prevención y la promoción de derechos. La experiencia de seguridad ciudadana de Canoas innova al congregar ambos enfoques y estimular la accountability de las políticas públicas de seguridad a partir del Observatorio de Seguridad Pública, en el contexto de la estructuración del órgano colegiado de gestión compartida de seguridad pública (Gabinete de Gestión Integrada Municipal GGI-M).

2. Otro aspecto innovador es el **Foro Comunitario del Territorio de la Paz Guajuviras**, sitio privilegiado para la reflexión de la comunidad acerca de los problemas de seguridad del barrio, y promoción del intercambio de experiencias e ideas, buscando trazar estrategias colectivas de enfrentamiento y prevención de las violencias. Está constituido como un espacio fundamentalmente pedagógico y de movilización, basado en los supuestos de educación popular para los grupos sociales más vulnerables. Promueve la autonomía, emancipación, participación popular, valorización de la diversidad y enfrentamiento de desigualdades. Pretende ser un espacio de comunicación entre los conocimientos construidos socialmente y la acción de los agentes del Estado. Uno de los elementos caracterizadores es la formación y capacitación de todas/os los agentes de los proyectos en Derechos Humanos. El proyecto Mujeres de la Paz trabaja en la promoción de los Derechos Humanos de las mujeres, efectuando caminatas, seminarios y capacitaciones para la comunidad, además ofrece acogida y atención a mujeres víctimas de la violencia. Por su parte, el proyecto Casa de las Juventudes, cuenta con un Núcleo de los Derechos Humanos, que además de efectuar capacitación de las juventudes, realiza el acompañamiento psicológico, asistencial y jurídico de estos. El proyecto Justicia Comunitaria tiene ejes de Animación de Redes para los Derechos, el foco en

la promoción y acceso a estos, también cuentan con un equipo de acompañamiento psicológico, asistencial y jurídico. Las atenciones y capacitaciones de estos proyectos están extendidas a la comunidad y a los participantes de otros proyectos del Territorio de la Paz.

3. En materia de asociatividad, a partir de la constitución de la Coordinación Ejecutiva, y del aporte técnico del **Observatorio de Seguridad Pública**, en conjunto con las/os agentes comunitarios de los proyectos, se construyó un mapa asociativo, que consigna las Asociaciones de Habitantes, infraestructura pública, iglesias y centros religiosos, entidades asistenciales, organizaciones culturales y deportivas, grupos artísticos y todas las formas de organizaciones no gubernamentales presentes en la comunidad. Todo ello con el objetivo de promover un diálogo constante para la construcción, evaluación y adaptación de las políticas de seguridad implementadas por los proyectos del Territorio de la Paz, a través de las Coordinadoras Municipales, responsables de la transversalización de las políticas municipales, destacando la Coordinadora de Política para las Mujeres, de Igualdad Racial, de las Juventudes y Accesibilidad. La iniciativa cuenta con 35 entidades con las que trabaja articuladamente, contándose instituciones públicas, organismos no gubernamentales, internacionales, nacionales o locales, organizaciones sociales o comunitarias e instituciones académicas. La experiencia de seguridad ciudadana del territorio de la Paz Guajuviras en Canoas es desarrollada a partir de un complejo diseño institucional, que involucra al Gabinete de Gestión Integrada, la articulación federal con el Estado y la Unión, y un conjunto de entidades de la sociedad civil organizada, las instituciones de enseñanza superior, destacando las iniciativas de “prevención de las violencias y de la criminalidad” ejecutados por los proyectos sociales del Pronasci.



## 5. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

La política de seguridad ciudadana de Canoas es coordinada y articulada por el Gabinete de Gestión Integrada Municipal (GGI-M), reestructurado según Ley Municipal N°5.386/2009. Está compuesto por aproximadamente cuarenta personas de unas veinte instituciones distintas.

Constituye un foro deliberativo que opera por consenso, sin jerarquía, congregando a las policías, equipos de fiscalización de la Prefectura, Guardia Municipal, la Orden de Abogados de Brasil de Canoas (OAB), el Consejo Pro-Seguridad de Canoas (Consepro) y representantes del sistema de justicia criminal, en especial el Ministerio Público, orientados a promover acciones integradas de fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana en Canoas.

La evaluación y monitoreo de las políticas de seguridad, en especial de aquellas desarrolladas en el Territorio de la Paz Guajuviras, son garantizadas por

el Observatorio Local de Seguridad Pública, formado por seis profesionales del campo de las ciencias sociales y geografía.

La Secretaría Municipal de Seguridad Pública y Ciudadanía, órgano del Ejecutivo Municipal y responsable por la política de seguridad pública, está constituido por treintaisiete profesionales y cuarenta y cinco técnicos integrantes de los equipos multiprofesionales del Territorio.

Para la coordinación programática la Secretaría Municipal de Seguridad Pública y Ciudadanía realiza reuniones semanales de gestión con la Dirección y mensualmente con todos los profesionales. Los proyectos sociales del Pronasci poseen una Coordinación Ejecutiva Local, para potenciar la socialización de experiencias y la toma conjunta y coordinada de decisiones en el Territorio de la Paz.

## 6. DISEÑO DE EVALUACIÓN

El diseño de evaluación empleado por el Observatorio Local de Seguridad Pública y por la gestión de la Secretaría Municipal de Seguridad Pública y Ciudadanía de Canoas, contempla las dimensiones de Procesos, Resultados e Impacto (monitoreo de los indicadores criminales y de las violencias, así como de nuevos indicadores construidos por el Observatorio – video, el Registro online de Situaciones de Violencia Escolar o Registro Electrónico de la Guardia Municipal).

En el ámbito de la evaluación de **Proceso**, la Secretaría monitorea el desarrollo y consecución de los programas estratégicos que integran el Plan de Metas de Canoas, coordinado directamente por el Alcalde en las reuniones semanales del Secretariado, en reuniones ampliadas mensuales y en reuniones generales semestrales del gobierno.

La evaluación de **Resultados** dan cuenta de resultados inmediatos de los proyectos, la información es construida con la colaboración del Observatorio y la Dirección de Proyectos de la Secretaría, que coordina en terreno a los equipos multiprofesionales. Actualmente se crearon instrumentos específicos para sistematizar y medir las atenciones y actividades realizadas.

Respecto a **Evaluación de Impacto**, la metodología se compone de una investigación cuasi experimental, considerando como variable de impacto la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. El área

de intervención es comparada con lo restante del municipio de Canoas que no recibió al programa en esta intensidad. Son utilizados los datos del Censo Demográfico del año 2010 (IBGE), los datos de los Boletines de Ocurrencias de la Policía Civil y del Sistema de Informaciones sobre mortalidad (DATASUS/MS). Por otro lado, se espera verificar, a través de investigación de opinión (encuestas y grupos focales), posibles impactos en el aumento de la sensación de seguridad de los habitantes del barrio. Esta investigación también considera el alcance del programa en la auto-imagen de los/as habitantes, en la utilización y/o apropiación de los espacios públicos, y en la relación de la comunidad con las instituciones policiales. Con ello se espera identificar si las acciones de prevención están más asociadas a la eficacia de las políticas municipales de seguridad que las acciones de represión, estratificando entre las opiniones de los usuarios y no usuarios de los proyectos, o verificar el impacto conjunto de ambas estrategias que conforman el Territorio de la Paz.

Los beneficiarios participan de la evaluación de cada proyecto, a través de reuniones con los equipos directivos y las investigaciones de opinión. También por medio del Foro Comunitario del Territorio de la Paz y de investigaciones emprendidas por el Observatorio Local de Seguridad Pública.

Como se señalara, para la evaluación, en todos sus niveles, y en general, en la gestión del conocimiento en el campo de la seguridad pública en el municipio,

actúa el Observatorio Local de Seguridad Pública, instancia a cargo de sistematizar, analizar y eventualmente proponer indicadores para medir –cualitativa y cuantitativamente– el impacto del programa.

En el caso de la violencia letal la metodología construida por el Observatorio tiene como marco el año 2009, inicio de la actual administración. Esta metodología tiene como finalidad analizar la ocurrencia de crímenes violentos contra la vida con

resultado de muerte, agregando al banco de datos, además de las estadísticas tradicionales oficiales de las policías y los datos originarios del Sistema de Información sobre Mortalidad del área de Salud, observando el parámetro internacional.

La medición de la sensación de (in) seguridad, puede ser constatada a partir del análisis y réplica de grupos focales y de investigación de opinión, a través de encuestas, a la población y a los participantes de los proyectos en el territorio.

## 7. RESULTADOS

La evaluación de resultados directos de los proyectos sociales, arrojan los siguientes logros:

+ El proyecto Justicia Comunitaria formó 30 agentes comunitarios que superaron la meta de atenciones en el primer año, en un 100% (1.472 atenciones) que contemplan acogida, orientaciones, invitaciones a mediaciones. Las atenciones respondieron a diversas problemáticas predominando las cuestiones de familia (53,1%) y de vecindad/cobranza (21,3%).

+ En el proyecto Mujeres de la Paz, se formaron 107 agentes comunitarias y educadoras populares. Se realizaron hasta el presente 120 actividades junto a la comunidad, a través de campañas, seminarios, simposios, encuentros, caminatas y fiestas. Se distribuyeron grandes cantidades de panfletos sobre la Ley María da Penha que es una legislación nacional que asegura los derechos de las mujeres. Hasta septiembre de 2010 fueron realizadas 641 atenciones/derivaciones de mujeres en situación de violencia a las redes de atención e instituciones especializadas.

+ El proyecto Protejo – Casa de las Juventudes inscribió a 849 jóvenes, siendo 400 de ellos seleccionados. Dentro de los seleccionados, 143 cerraron con óptima frecuencia y 257 tuvieron derivaciones, siendo 145 derivados al mercado laboral. En este primer año de funcionamiento se concluyó con éxito el estudio popular de música y la operacionalización de tres telecentros de inclusión digital.

+ El proyecto Comunicación Ciudadana formó a 33 jóvenes que actualmente producen información y noticias sobre los avances en la comunidad. Fueron producidas 5.892 fotografías, 48 videos fueron publicados en

el canal de la agencia en Youtube y fueron cubiertos 60 eventos hasta septiembre de 2011.

+ Proyecto Generación Consciente formó a 48 jóvenes para actuar como Educadores Populares en Derechos del Consumidor. Los conocimientos adquiridos fueron transmitidos a 1.200 alumnos de las escuelas del barrio Guajuviras. También se hicieron talleres de multiplicación de conocimiento para 50 participantes de otros proyectos Pronasci y de la Guardia Municipal.

+ Aproximadamente 110 establecimientos comerciales fueron visitados en actividades de fiscalización en alianza con el PROCON/Canoas. Por lo menos 10 jóvenes capacitados fueron contratados para trabajar en el PROCON/Canoas. Pensando en la sustentabilidad del proyecto, recursos del fondo municipal, originados por multas de fiscalización, son utilizados para mantener el proyecto, transformándose en la primera política pública permanente del municipio nacido de un proyecto social del Pronasci.

Respecto al **Impacto**, a través de investigaciones de opinión con jóvenes del proyecto, preliminarmente, se identifican cambios en la sensación de seguridad en el barrio. Para el 80% de los jóvenes la implementación del Territorio de la Paz impactó positivamente en la imagen del barrio.

Aún más, según los jóvenes, los proyectos impactaron en la reducción de agresiones físicas, asaltos y homicidios. Efectivamente, las tasas de homicidios se redujeron sustantivamente en el municipio y más acentuadamente en el barrio Guajuviras entre los años 2009 y 2010, presentando una reducción del 17,5% y 39,9% respectivamente. Igualmente, los indicadores criminales de hurtos (general) y robos (general), así como hurto de vehículos tuvieron en 2010 sus menores cifras desde el año 2000.

En materia de criminalidad, se presentan 3 gráficos contenidos en el documento "Homicidios en Canoas 2009 – 2011", elaborado por el Gabinete de Gestión Integrada Municipal, anexo al Formulario de

Postulación del 2° Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe, 2011.

GRÁFICO 1: TASAS DE HOMICIDIOS EN CANOAS Y BARRIO GUAJUVIRAS (2009 – 2011)

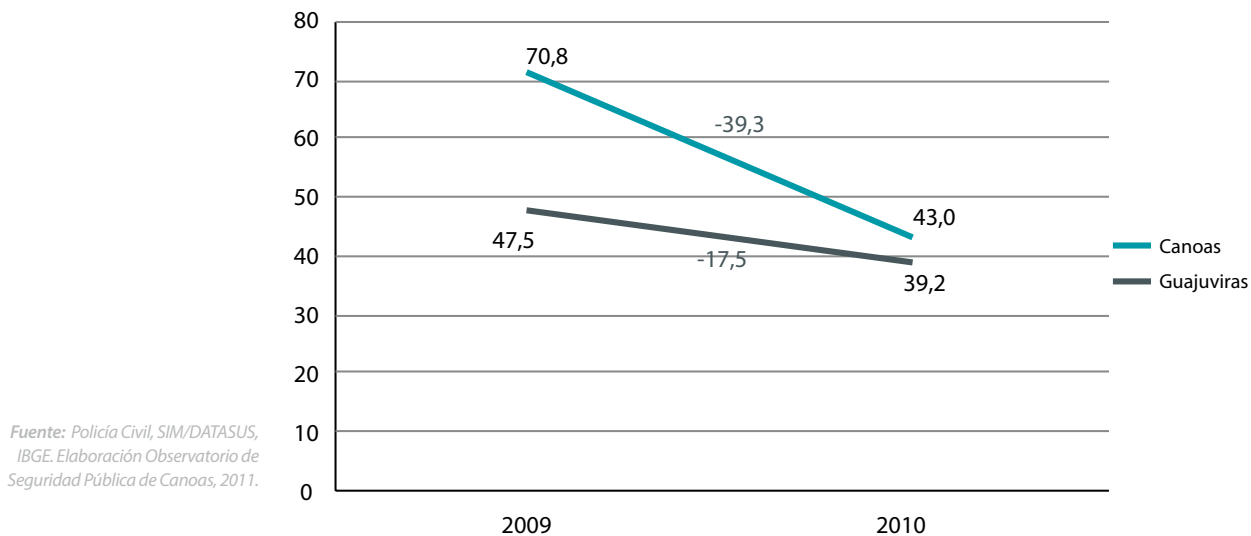


GRÁFICO 2: TASAS DE HOMICIDIOS EN CANOAS Y BARRIO GUAJUVIRAS POR SEMESTRE (2009 – 2011)

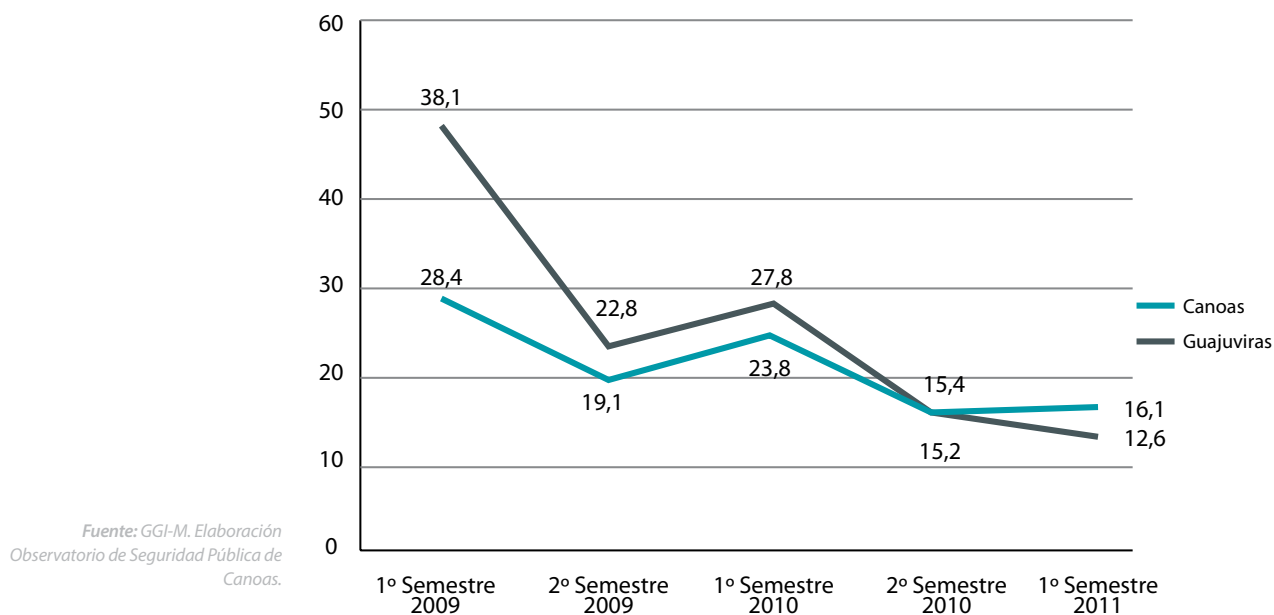
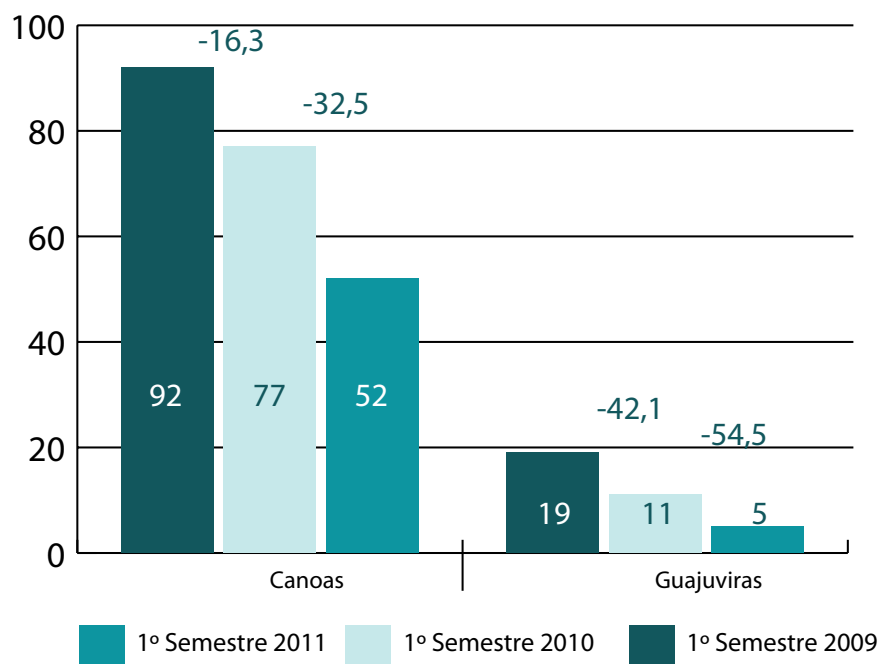




GRÁFICO 3. HOMICIDIOS EN CANOAS-RS: COMPARATIVO 1º SEMESTRE (2010 – 2011)



Fuente: GGI-M. Elaboración Observatorio de Seguridad Pública de Canoas

El municipio ha recibido constantemente visitas de autoridades públicas de otros municipios y del Estado brasileño, y también de otros países. Por ejemplo, de Antanas Mockus, para conocer la experiencia de seguridad ciudadana de Canoas. En una entrevista reciente, el Secretario Estatal de Seguridad Pública del Rio Grande do Sul, Airton Michels, afirmó que la experiencia del territorio de la paz Guajuviras es un ejemplo para todo el Estado y para Brasil <sup>10</sup>.

Se comienza con el supuesto de la importancia de la participación de la comunidad en el Territorio de la Paz Guajuviras. Por ello, se fortalece el diálogo y la capacitación de los liderazgos comunitarios locales (Justicia Comunitaria y Mujeres de la Paz). Se estimula la producción de acciones sociales y culturales de las juventudes en el barrio a través del Observatorio Comunitario de licitaciones de la Casa de las Juventudes, buscando garantizar el acceso a licitaciones públicas y privadas que entreguen inversiones en iniciativas artísticas y culturales locales.

Surgió de la percepción de los jóvenes de que gran parte de la comunidad no tiene acceso a esos fondos debido a la dificultad de comprensión del lenguaje de los mismos. Por esta razón, además de divulgarlos, los

jóvenes han promovido espacios de discusión sobre diversos temas relacionados con las políticas referidas a la cultura, sustentabilidad y desarrollo social.

Los aspectos innovadores de la experiencia de seguridad ciudadana de Canoas se han traducido en el mejoramiento y perfeccionamiento institucional recíproco de los órganos del Estado, de la sociedad civil organizada y de las instituciones de enseñanza superior que componen las alianzas permanentes de esta iniciativa. La resignificación en curso de la relación de las políticas con las juventudes del barrio Guajuviras, Territorio de la Paz es la demostración más sintomática de este proceso.

<sup>10</sup>Vínculo web de la entrevista <http://www.youtube.com/user/agenciadaboanoticia?feature=mhee#p/u/12/rp-0J6Stc-A>.

## 8. APRENDIZAJES DEL PROCESO

Los esfuerzos para la elaboración de diagnósticos previos de los equipos multiprofesionales del Observatorio Local de Seguridad Pública, capaces de orientar y calificar la formulación e implementación de las políticas públicas de seguridad son fundamentales para que sea superada la lógica del empirismo de la "gestión por espasmos", especialmente en esta área.

Además la necesidad permanente de monitoreo continuo y de evaluación de las políticas de seguridad, enfatizan la relevancia político institucional de las inversiones en equipos multiprofesionales,

técnicamente habilitados para gerenciar una situación problemática multifacética y compleja como es el control social de las violencias y de la criminalidad.

En síntesis, el principal aprendizaje reside en la comprensión que la superación de la cultura de la sanción y de la violencia implica un conjunto de acciones territorialmente articuladas y coordinadas, orientadas en un solo momento, a reducir las violencias y los riesgos reales de victimización, para aumentar la sensación de seguridad fomentando una convivencia más pacífica y ciudadana en las localidades

# BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS EN PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ficha completa de la sistematización se encuentra disponible en Banco de Buenas Prácticas donde además hay 37 fichas de proyectos reconocidos en los dos Concursos de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe, realizados en el año 2010 y 2011.

[http://comunidadyprevencion.org/wp/?page\\_id=344](http://comunidadyprevencion.org/wp/?page_id=344)



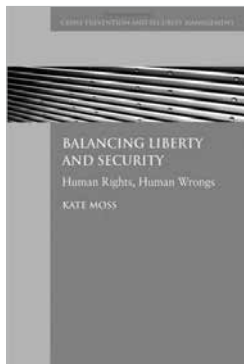
Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile



**ÍNDICE DE SEGURIDAD PÚBLICA Y CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA: EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS**

**Marcela Donadio**. RESDAL, Buenos Aires, Argentina. Agosto 2011, 96 páginas.

Guatemala y Honduras. Si bien cada uno de los casos estudiados es diferente y presenta particularidades que responden a su contexto político, histórico y social, pueden observarse ejes transversales que caracterizan el escenario de seguridad, tales como los recursos económicos, la problemática migratoria, la colaboración de las fuerzas armadas con las policías y la cooperación internacional.



**BALANCING LIBERTY AND SECURITY: HUMAN RIGHTS, HUMAN WRONGS (CRIME PREVENTION AND SECURITY MANAGEMENT)**

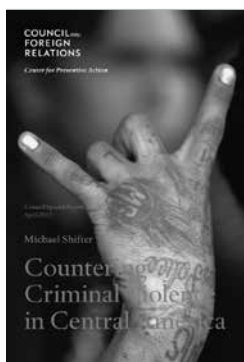
**Kate Moss**. Palgrave Macmillan, Hampshire, Inglaterra. Octubre 2011, 272 páginas

Examinando la erosión de los derechos democráticos de la gente y los potenciales daños catastróficos del no cumplimiento de las libertades civiles, este libro explora el peligro endémico del ampliamiento del poder del Estado y el rol central del Gobierno en el socavamiento de las libertades a través del uso de la fuerza estatal en nombre de la protección de la seguridad.



**INFORME DE DESARROLLO HUMANO DEL CARIBE 2012**  
UNDP, Febrero 2012

El crimen se ha convertido en uno de los principales desafíos que amenazan las economías y los medios de subsistencia en los países del Caribe, pero la combinación adecuada de políticas y programas puede detener el problema, de acuerdo con el informe de desarrollo humano 2012 del Caribe. El informe de Desarrollo Humano del Caribe examina el estado actual de la criminalidad, así como las políticas nacionales y regionales, y los programas para abordar el problema en siete países caribeños de habla inglesa y neerlandesa: Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago.



**COUNTERING CRIMINAL VIOLENCE IN CENTRAL AMERICA**

**Michael Shifter, Presidente, Diálogo Interamericano**. Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, Council Special Report N° 64, abril 2012

civil de treinta y seis años y las armas y los grupos armados siguen siendo comunes. Políticas de “mano dura” en El Salvador hacia la violencia callejera generalizada ha transformado sus superpobladas prisiones en centros de reclutamiento de las pandillas, mientras que no se realizan esfuerzos significativos para reducir el crimen. Incluso países relativamente ricos, como Costa Rica y Panamá se están viendo amenazados por la reducida capacidad de la policía y por problemas significativos con el contrabando y el lavado de dinero. Virtualmente todos los países tienen al menos un cierto nivel de corrupción pública. Este documento, proporciona pistas importantes sobre las causas de la violencia criminal en la región. Se reconocen las fortalezas y debilidades de los esfuerzos que se realizan para abordar el problema, y ofrece recomendaciones sólidas sobre la forma en que esos esfuerzos se podrían perfeccionar y mejorar. A pesar de la abrumadora complejidad de los retos que originan la violencia cada vez mayor de la región, este informe argumenta con éxito que esta tendencia se puede-y debe-ser revertida.

En este informe del Consejo Especial, patrocinado por el Centro para la Acción Preventiva, Michael Shifter evalúa las causas y consecuencias de la violencia que sufren varios países centroamericanos y examina los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales destinados a contener sus efectos. Guatemala, por ejemplo, se está recuperando de una guerra

## NUEVO NÚMERO DE REVISTA INVI

Ya está disponible el nuevo número de Revista INVI, dedicado al tema de Violencia en barrios en América Latina. Los artículos publicados en este número fueron presentados en la conferencia internacional "Violencia en Barrios en América Latina. Sus determinantes y políticas de intervención". Organizada por el Proyecto Anillos "Crimen y Violencia Urbana", ejecutado por el CESC, el Departamento de Gobierno y Gestión Pública, de Economía y la facultad de Arquitectura y Urbanismo, de la Universidad de Chile.

A continuación presentamos un fragmento de la editorial escrita por Desmond Arias

Durante más de una década, investigadores norteamericanos y europeos han elaborado detalladas investigaciones sobre el rol de los barrios y sus características sociales internas, ya sea en el fomento o prevención de la delincuencia. De esta manera, barrios con altos niveles de desorganización social, la cual es medida a través de la pobreza, heterogeneidad étnica, movilidad residencial activa y presencia de familias desintegradas, tienden a experimentar índices más elevados de delincuencia en comparación con localidades que presentan características opuestas<sup>1</sup>. Sin embargo, estos factores negativos pueden ser mitigados mediante la existencia de sistemas formales e informales de control social. Particularmente, vecindarios con altos niveles de concentración de desventaja social pueden superar problemas de criminalidad cuando sistemas locales de control social informal, llamado comúnmente eficacia colectiva, aparecen para combatir la delincuencia<sup>2</sup>. Se sugiere entonces que la colaboración entre residentes, o entre residentes y agentes del estado, puede jugar un papel importante en la reducción de los índices de criminalidad entre la comunidad y las organizaciones.

### Revista INVI

Vol 27, No 74 (2012): Violencia en barrios en América Latina  
Tabla de contenidos <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/issue/view/80>

### Editorial

-----

Editorial (9-18)

Desmond Arias



### Artículo Destacado

-----

El uso de la teoría de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá, Colombia (21-85) *Gipsy A. Escobar*

### Artículos

-----

Determinantes individuales y del entorno residencial en la percepción de seguridad en barrios del Gran Santiago, Chile (87-120) *Javier Núñez, Ximena Tocornal, Pablo Henríquez*

El Plan Unidad Cinturón Sur. Impactos de una nueva política de seguridad en un gran conjunto urbano de la ciudad de Buenos Aires. (123-146) *Tomás Raspall*

Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente (149-185) *Hugo Frühling, Roberto Andrés Gallardo Terán*

La eficacia colectiva como estrategia de control social del espacio barrial: evidencias desde Cuernavaca, México. (187-215) *Alfonso Valenzuela Aguilera*

La reconstrucción de movimiento social en barrios críticos: El caso de la "Coordinadora de Pobladores José María Caro" de Santiago de Chile. (217-246) *Leslie Parraguez Sanchez*

Violencias en la periferia de Santiago. La población José María Caro (249-285) *Juan Carlos Ruiz Flores*

Violencia urbana, exclusión social y procesos de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana (287-313) *Graciela Alejandra Lunecke Reyes*

La prevención del delito en una villa de emergencia en Buenos Aires (Argentina). Inserción y participación, análisis de los supuestos de comunidad en las políticas de prevención (315-341) *Inés María Mancini*

CONTACTOS Y SUGERENCIAS:

• CESC - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana • Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile  
• Romina Nespolo • rnespolo@uchile.cl • Fono: 56-2- 9771520 • Santa Lucía 240, Santiago, Chile • www.cesc.uchile.cl

Instituto de Asuntos Públicos  
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana  
Universidad de Chile

