

PREVENIR

**PROMOCION DE BUENAS PRÁCTICAS
PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PREVENCIÓN DE
DELITO: LA EXPERIENCIA DE LAS CIUDADES SOCIAS**

Coordinador:

Municipalidad de San Joaquín (Santiago, Chile)

Socios:

Municipalidad de Santa Tecla (El Salvador)

Municipalidad de Bellavista (Perú)

Provincia Autónoma di Padova (Italia)

Prefectura Dodecaneso (Grecia)

Equipo asesor: FLACSO, Chile.

Santa Tecla, abril de 2007.

PRESENTACIÓN

De cara al segundo seminario en el marco del Proyecto Promoción de Buenas Prácticas de Participación Comunitaria en Prevención del Delito, hacemos entrega del presente documento donde recogemos lo más relevante de cada informe presentado por las ciudades socias. En ellos consta el trabajo de recopilación de información para el diagnóstico, como son las entrevistas y encuestas realizadas, las cuales señalan un panorama acerca del estado de la participación de la comunidad y la percepción de la delincuencia.

Lo que se encuentra es un abanico amplio de diversas realidades, ciudades como Santa Tecla y Bellavista con un pasado glorioso de crecimiento cuando apostaron por ellas como nuevos asentamientos en lugar de otras ciudades vecinas destruidas por fenómenos de la naturaleza, pero con un presente lleno de carencias que también son esperanzas reflejadas en el entusiasmo que sus habitantes ponen en cada actividad comunitaria. Por otra parte, tenemos la comuna de San Joaquín, con menos habitantes, pues no constituye una ciudad en sí misma sino una comuna dentro del Gran Santiago, pero es un lugar emblemático en cuanto a delincuencia se trata, puesto que ha sido una comuna estigmatizada por la presencia de narcotráfico, aún así sus habitantes se esfuerzan por borrar esa imagen, destacar las actividades positivas y llamar a los vecinos a participar y tomarse los espacios públicos, con un fuerte acento en los jóvenes y niños.

Una realidad totalmente opuesta se encuentra en Padova (Italia) y el Dodecaneso (Grecia), donde la calidad de vida de sus habitantes es un factor clave para entender los bajos índices de criminalidad. La provincia de Padova ha atravesado tanto por etapas de aumento de la criminalidad como de disminución, lo que ha sido resuelto con la elaboración de correctos diagnósticos entregados por investigaciones que hacen un monitoreo constante de la situación y también por la renovación en las relaciones entre las autoridades competentes en el tema y el gobierno central. En el Dodecaneso en tanto, la constante son los bajos índices de criminalidad, a lo que ayuda la privilegiada posición geográfica, la baja desocupación y calidad de vida de sus habitantes, esmerados además en conservar la calidad turística de la zona y su patrimonio histórico y cultural.

La participación de la comunidad es siempre valorada positivamente, pero con el apoyo de las instituciones y la capacitación de las personas, pues de lo contrario la voluntad termina por diluirse. En este sentido, parecen relevantes las organizaciones no gubernamentales y las religiosas, donde las personas se sienten acogidas y capacitadas. Por otro lado, las policías y municipios adquieren un rol importante en cuanto son el apoyo institucional de la población y son los encargados de hacer respetar las normas. Cabe señalar que persisten carencias en la disponibilidad de recursos, continuidad de los participantes y en una correcta conceptualización de lo que se participación, pues en muchas ocasiones se le reduce a las denuncias que se realizan, aunque es un concepto mucho más amplio y que abarca otras áreas de desarrollo de la comunidad.

EL SALVADOR: SANTA TECLA

La ciudad de Santa Tecla tiene una población de 164.171 habitantes, de los cuales la mayoría son residentes en zonas urbanas (150.720) y el resto en zona rural (13.451). Hasta el año 2002 fue conocida oficialmente como Nueva San Salvador, por su origen como zona desplazamiento de la población de la capital cuando ésta sufrió un desastroso terremoto en 1854. Es la cabecera del Departamento de La Libertad, en la zona central de El Salvador en Centro América. Es parte de la región conocida como Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), cuyo centro es la ciudad capital.

Durante las últimas décadas, Santa Tecla ha recibido un importante flujo de nuevos habitantes lo que, entre otras cosas, ha propiciado la invasión de sus principales calles por parte de comerciantes del sector informal en busca del sustento diario, lo que ciertamente representa un desafío para la ciudad. El mayor crecimiento urbanístico acelerado y desordenado, se dio en el período comprendido entre 1970 y 2000, época en la que además ocurrieron catástrofes naturales y sociales como la guerra civil en los ochenta y el terremoto de 1986 que impactó sobre todo en San Salvador.

La extensión urbana hacia Santa Tecla rompe los límites de las zonas naturales restringidas, establecidas por el Metro Plan 80 – 2000 (que regula el ordenamiento territorial y el uso de los suelos en las municipalidades del Área Metropolitana de San Salvador), produciéndose un gran impacto ambiental en las faldas del Volcán de San Salvador y en la Cordillera del Bálsamo. Esa combinación de factores propició la pérdida de vidas humanas en la colonia Las Colinas, una urbanización autorizada por el Gobierno Central en áreas restringidas de la Cordillera del Bálsamo, durante los terremotos de enero y febrero de 2001. Este evento marcó para el Gobierno Municipal la necesidad de planificar de mejor manera y con la participación de la ciudadanía, el desarrollo de la ciudad. En ese contexto, en 2002 el Concejo Municipal liderado por el Alcalde Oscar Ortiz, inició el novedoso proceso de Planificación Estratégica Participativa, concluyendo con el Plan Estratégico Participativo (PEP) de Santa Tecla para el período 2002 – 2012. De ahí que sea importante relevar la experiencia de Santa Tecla en materia de participación y prevención del delito, como vimos el impulso para este cambio estuvo dado por las consecuencias negativas provocadas por dos terremotos ocurridos el 2001, mismo fenómeno que dio origen a la ciudad. Sin duda, esto también es claro ejemplo de que toda amenaza puede representar también una oportunidad, en este caso la destrucción dio paso a la planificación y el desarrollo.

En El Salvador el trabajo directo de los gobiernos locales es un desafío reciente, pues tradicionalmente era una estrategia manejada desde el Poder Ejecutivo dado los fuertes problemas de homicidios, robos y extorsiones. Sin embargo, estos planes famosos por su nombre (Mano Dura y Súper Mano Dura) no dieron resultados, fueron fuertemente criticados desde distintos ámbitos y se terminaron entre agosto y septiembre de 2006. Por ello resulta relevante destacar la experiencia de Santa Tecla, que desde el 2003 realiza un esfuerzo por impulsar una política municipal enfocada en la seguridad ciudadana con enfoque preventivo y participativo.

En este sentido, el Gobierno Local junto a los distintos actores y sectores locales inició un proceso participativo (de dos años) que dejó un valor agregado a la ciudad, impulsando una agenda de desarrollo con 6 ejes estratégicos que son:

- 1) Santa Tecla Participativa.
- 2) Ordenada.
- 3) Limpia y saludable.
- 4) Deportiva cultural y recreativa.
- 5) Sustentable y sostenible.
- 6) Segura y Libre de riesgos.

En este marco se crearon herramientas claves para la institucionalización de la participación comunitaria, tales como, el Plan Estratégico Participativo (PEP), el Plan de Inversión Participativo (PIP) y el más reciente Plan Estratégico Institucional, (PEI), acompañadas de la aprobación de políticas locales como la política de niñez, juventud y adolescencia; la política de género; la política de convivencia y seguridad ciudadana entre otras.

El plan de inversión participativo es un esfuerzo conjunto con las comunidades, en las más de 11 mesas sectoriales que giran en torno a educación, salud, medio ambiente, jóvenes, mujeres, valores religiosos. Con ello han conseguido abrir todo un sistema que va logrando un intercambio de carácter permanente. En la actualidad la seguridad es el eje primario del Plan de Gobierno Municipal y con su implementación se han impulsado 4 programas que buscan crear un entorno más seguro basado en la prevención, la participación y el respeto.

Panorama de la delincuencia

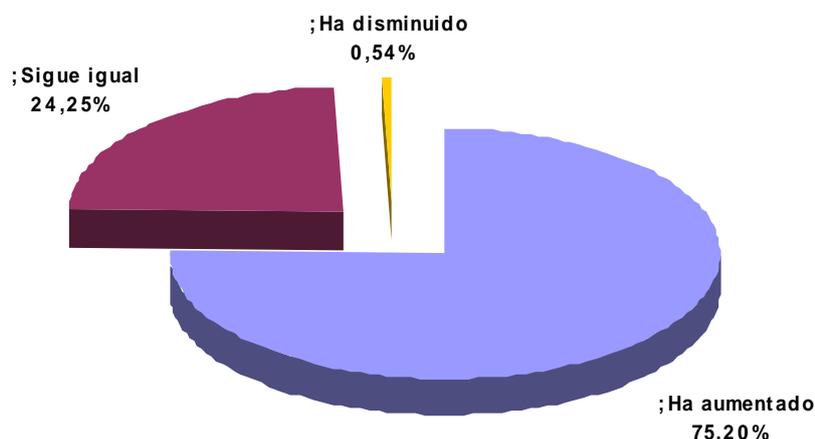
Santa Tecla en el campo social posee una mediana cobertura en los servicios de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y telefonía, principalmente en el área rural. Aunque ha mejorado sustancialmente los niveles de participación e involucramiento de la comunidad en la prevención de la inseguridad y la violencia social, todavía subsisten de acuerdo al plan estratégico municipal y la política formulada- una serie de problemas que afectan el municipio, como son:

- Proliferación de armas de fuego.
- Inseguridad de vivienda.
- Desconfianza en la PNC.
- Venta y consumo de drogas.
- Consumo-venta clandestina de alcohol.
- Pandillas o Maras.
- Incremento de la delincuencia común.
- Violencia sexual contra las mujeres, niños y jóvenes.
- Accidentes de tránsito.
- Desempleo.
- Escasez de alumbrado público.
- Desórdenes en terminales y puntos de buses y microbuses.
- Talleres –de todo tipo- ubicados en las calles y aceras.
- Poca presencia de PNC y el CAM.
- Proliferación de negocios viciosos o “inmorales”.

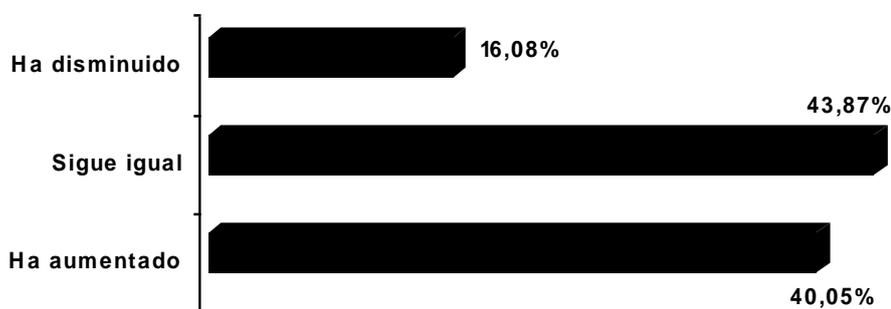
A pesar de estas carencias, hay temas que unen a la comunidad como la electricidad y el agua potable, por los cuales la gente trabaja unida en muchas ocasiones. En cuanto a la delincuencia, de acuerdo a la encuesta realizada, la mayoría de las personas perciben

que ésta ha aumentado o se mantiene igual en el país, pero casi en ningún caso ha disminuido, idea que cambia notoriamente en el caso particular de Santa Tecla, donde es mayor la cantidad de personas que piensa que ha disminuido o al menos se ha estancado. La determinación de este diagnóstico no fue casual ni antojadiza, pues el municipio aplicó una metodología basada en talleres de consulta ciudadana, a lo cual se suman las entrevistas y encuestas realizadas en el marco de este proyecto.

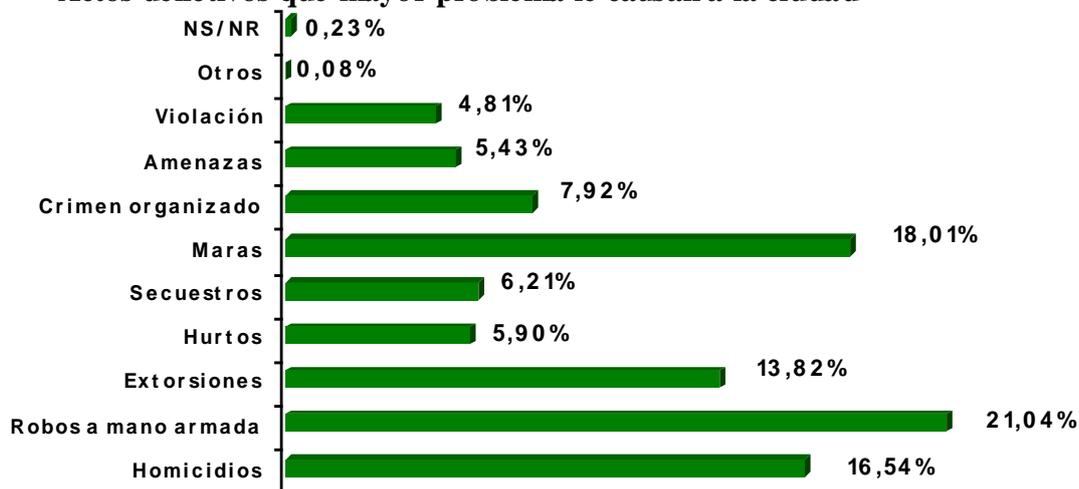
Percepción de delincuencia a nivel nacional



Percepción de delincuencia a nivel local (Municipio de Santa Tecla)

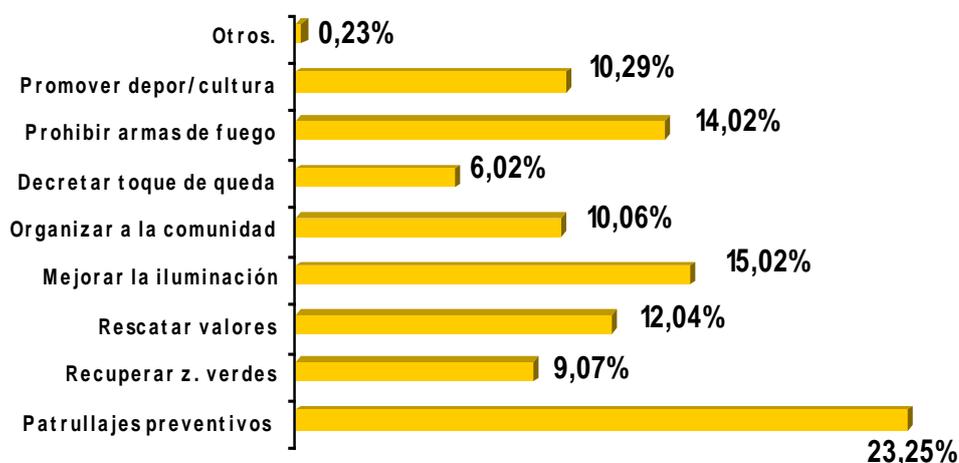


Actos delictivos que mayor problema le causan a la ciudad

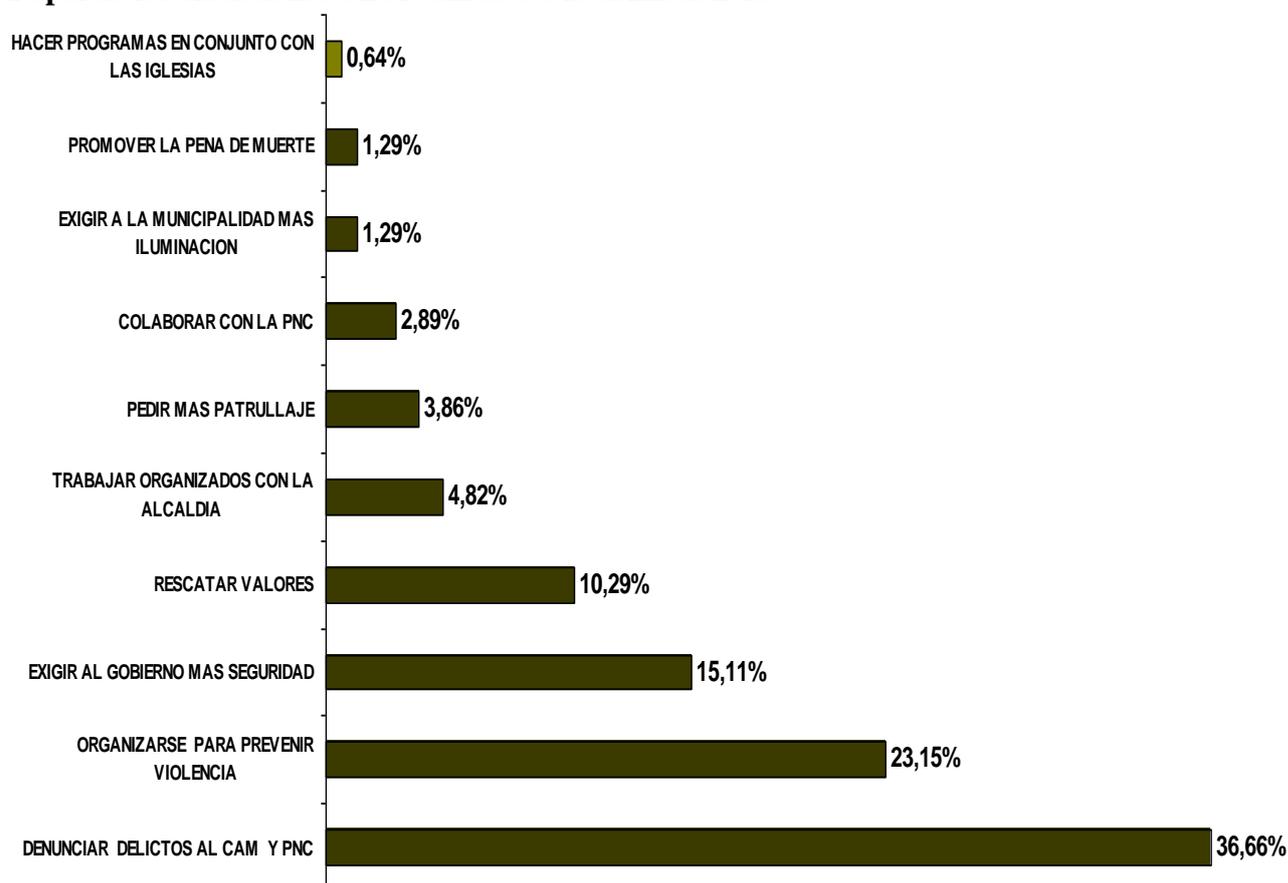


Los patrullajes preventivos son por lejos la mejor medida que perciben los ciudadanos para el control de la delincuencia demostrando con eso confianza en la policía, ya sea la nacional o el cuerpo municipal. En segundo lugar, pero varios puntos porcentuales más abajo, están la prevención situacional que se puede realizar a través de la iluminación de espacios públicos. Es importante destacar también el porcentaje de personas que creen en la educación valórica y en la promoción de actividades recreativas como medio de prevención, pues estas acciones apuntan dos contextos: la familia y el tiempo libre. Esta apreciación se confirma al consultar por el papel de los ciudadanos, donde señalan que las denuncias son la mejor colaboración que pueden realizar.

Acciones que deben ser realizadas para disminuir la violencia y la delincuencia



Papel de los ciudadanos en el combate a la delincuencia



Percepción sobre Participación

Por otra parte, del diagnóstico cualitativo se obtuvieron diversas conclusiones. Una de ellas y quizá la más relevante es que la participación de la comunidad es valorada positivamente, es cierto que reconocen falencias y obstáculos, pero es un proceso del que no se puede volver atrás, pues todas las perspectivas son de avance. Así lo muestra por ejemplo el Alcalde, quien reconoce: *“la gente fue testigo y también protagonista de ese resurgimiento de la ciudad, creo que la gente jugó un papel determinante”*.

La participación se refleja en los avances y cambios producidos en distintas zonas de la ciudad –tanto áreas verdes como patrimonio histórico y zonas recreativas- que fueron recuperadas luego del terremoto. Este es un hecho destacado por la comunidad, por ejemplo el Directivo de Organización Ciudadana Zona Poniente señala las ventajas de la prevención situacional: *“aunque todavía hay robos a casas, hay maras, son muy pocos los hechos que se están generando y en especial desde que el señor alcalde se puso a iluminar la zona verde, porque esa era una zona de nido de ladrones por la noche y marihuaneros y mareros que llegaban a planificar y a cometer actos delictivos, pero hoy con todas las canchas iluminadas ha disminuido grandemente”*. Se detecta que el municipio ha hecho muchos avances en recuperación de espacios públicos pero falta confianza de la ciudadanía para apropiarse de ellos.

En cuanto al nivel de participación, se pueden apreciar diversas percepciones, así por ejemplo, el encargado de policía señala una baja participación debido el sentimiento de temor que provocan las pandillas. Ante este hecho han implementado la modalidad de participación confidencial, al menos en el ámbito policial, en el cual se entiende la participación como denuncias. Un ejemplo claro es el señalado por el Sr. Manuel Cornejo, Director del Cuerpo de Agentes Municipales(CAM): *“en noviembre del año pasado (2005), la misma gente nos dijo que en 1ª Avenida Sur había armas y se concentraba un grupo de personas que vendían y compraban los productos robados y además era la zona donde se planificaban algunas fechorías. Esa es una señal de que la gente quiere participar y de denunciar aquellos hechos delictivos que se dan en la ciudad”*.

Si bien la policía considera que el ánimo de denunciar es un buen indicador de participación, la percepción ciudadana es distinta, pues el 67% dice que no lo hace porque no sirve, mientras el 25% señala que no denuncia porque no cree en las instituciones. Una explicación generalizada puede atribuirse al acento que los medios de comunicación ponen en la delincuencia, señalándosela como un tumor cuya solución es la extirpación, sin embargo este es un proceso de largo plazo. Hay un buen grupo de opiniones que apuntan a que no es posible una prevención sin una cultura de la denuncia, y consideran que la misma es en sí una base para la inclusión social, un principio sin el cual no es posible participar, pero la denuncia es una etapa previa para llegar a una etapa más avanzada y activa en prevención del delito.

La policía por su parte trabaja con la comunidad en reuniones periódicas, pero donde la mayoría de las veces quien convoca es la policía. De cualquier manera, el proceso ha resultado positivo pues ha facilitado la comunicación y las denuncias, lo cual a su vez impacta doblemente en mejorar el trabajo policial y disminuir el sentimiento de inseguridad de la población.

Si bien se ha recuperado el valor de la participación y la consulta, de todas formas se señala que falta algo de voluntad política y personal para perpetuar el trabajo. El Alcalde destaca la importancia del diagnóstico antes que la sostenibilidad de las organizaciones, que son múltiples, pero la continuidad del trabajo también depende de la capacidad de las organizaciones de legitimarse y conseguir nuevos fondos. En este sentido, la asociatividad entre organizaciones también es destacada, pero sólo por algunos actores entrevistados, como la policía, que tiene coordinación con los proyectos sociales de la alcaldía, o como muy bien señala el Director del Oratorio Salesiano, Padre Lidier Martínez: *“Los resultados de estos proyectos se pueden mantener por mucho tiempo y se pueden mejorar siempre y cuando nos uniésemos todas las organizaciones políticas y no políticas como la alcaldía, los diputados, ONG, Iglesia, etc. o de cualquier otra índole. Los resultados serían muchos mejores”*. También es mencionada la necesidad de coordinación con el gobierno central, aunque éste es criticado por falta de mecanismos se le reconoce como un actor relevante.

Por otra parte, las mesas ciudadanas sectoriales son ampliamente señaladas como un método positivo de participación. Son instancias ventajosas en dos sentidos: por una parte de aprendizaje por parte de las instituciones respecto de las demandas ciudadanas y por otra parte, como generadoras de legitimidad de las políticas implementadas ante ciudadanía.

Todos coinciden en destacar la voluntad y ganas por sobre cualquier problema político o de recursos, pero es especialmente señalado el papel del alcalde como líder positivo que llama a la comunidad a participar. Sin embargo, es preocupante notar que el temor y el miedo están latentes en la mayoría de los entrevistados, al señalar que este es un importante obstáculo para motivar más la participación, pues manifiestan que la gente no se atreve a denunciar o participar por temor. También la falta de tiempo es un obstáculo entre la población trabajadora.

De todas formas, la percepción generalizada es que los espacios de participación existen, están abiertos y son positivos, pero la pobreza sigue siendo fuente de inseguridad y delincuencia, por ello es valorada la formación que puedan recibir los pobladores: *“aquí deberíamos de tener a alguien cerca como la policía, pero no tenemos a nadie, lo principal yo creo es el temor, el miedo. Hay factores que ayudan por ejemplo, nos reunimos para arreglar la zona verde por que antes era utilizado para diferentes tipos. En nuestro cantón aquí en el matizanos nosotros carecemos de agua potable, nos organizamos como directiva y comités y empezamos a gestionar con la alcaldía y otras ONG y nos incentivan a que nosotros estemos en capacitaciones de la organización, como ser líderes, y a partir de eso siempre hay alguna necesidad de la cual uno se preocupe y a raíz de eso se organiza la comunidad”*.

Otro aspecto relevante, que tiene directa relación con el criterio de sustentabilidad para lograr buenas prácticas, es que algunas organizaciones destacan por ser autogestionadas en el sentido de que buscan generar sus propios recursos a través de actividades como ferias, venta de productos o rifas, con lo que sustentan parte de sus actividades mientras en el resto es apoyada por la Municipalidad. Es muy importante el cambio de perspectiva respecto del control de la delincuencia que se consigue, como señala la Directiva de organización ciudadana zona norte: *“la alcaldía con la PNC se unen porque la unión hace la fuerza, pero no es meter a los jóvenes a la cárcel porque eso no es lo que se busca, porque los jóvenes se molestan más, si no que ayudarlos”*.

La mayoría de las instituciones locales trabajan en proyectos de prevención de la delincuencia, de ahí que es posible afirmar que las prácticas de prevención comunitaria que se están observando en el municipio de Santa Tecla no contemplan una concepción correctiva de la delincuencia, sino más bien preventiva. A nivel de catastro de las organizaciones que están ejecutando proyectos de prevención comunitaria del delito, la mayoría de ellos hacen prevención secundaria puesto que los mismos se están orientando a la realización de programas de tratamiento para la población en riesgo. Es de destacar también que hay un buen porcentaje de ellos se orientan al trabajo de prevención primaria puesto que en sus programas hacen un esfuerzo por evitar que potenciales delincuentes la ejerzan, al generarles condiciones laborales y socioculturales que inhiben la participación de las personas en las actividades delictivas, por lo tanto la inclusión social es lo que más se destaca de estas experiencias.

La participación comunitaria es diferente a la participación social sin más, esta última es o puede ser a nivel individual y la primera es fundamentalmente desde el colectivo comunitario. En el caso de Santa Tecla se encontraron tres tipos de participación:

- La que enfatiza la participación del colectivo en una cercana relación con el ente policial.
- La que enfatiza a la organización comunitaria como el principio y fin de la prevención misma.
- La que enfatiza en los espacios públicos como elemento fundamental de la prevención comunitaria.

En el sondeo de opinión pública, realizado a los ciudadanos de Santa Tecla, hay una notoria tendencia a apostar al fomento de la organización comunitaria, pero sin dejar de lado que la participación activa de los cuerpos policiales es central para una adecuada prevención de la delincuencia, lo cual queda claro cuando al preguntárseles la clasificación que le darían a las instituciones en materia de seguridad y reducción de la delincuencia le otorgan a la Alcaldía y al CAM las calificaciones más altas. Lo anterior es más notorio en cuanto más bajo sea el nivel económico y académico del entrevistado, lo cual se explica en buena medida por las limitantes que tienen las personas de estos estratos de pagar su propia vigilancia privada.

Luego de haber realizado un análisis exhaustivo de los diferentes resultados del diagnóstico es oportuno concluir:

1. Que los ámbitos de prevención más practicados en el municipio de Santa Tecla apuntan por una prevención de tipo social, es decir que atacan las causas de la violencia en factores estructurales, para prevenir el surgimiento de nuevos delincuentes mediante la generación de condiciones socio-económicas y culturales.
2. Que la experiencia de Santa Tecla se ha fortalecido mediante un proceso de descentralización que se basa en una amplia organización de redes sociales capaces de transmitir y reproducir las decisiones que se toman.
3. Que existe una amplia y favorable relación con el Gobierno Municipal, y que la misma además se considera necesaria para liderar los proyectos preventivos.
4. Hay un fuerte involucramiento de diferentes actores y sectores públicos y privados que se encuentran, de manera directa e indirecta con el Gobierno Local, abordando

medidas y programas enfocadas a reducir los índices de violencia e inseguridad del municipio.

5. Que existen procesos y herramientas de participación promovidas e institucionalizadas por el Gobierno Local como el PEP, PIP, PEI, Políticas de seguridad, de género, de juventud y niñez que constituyen la base del modelo de gestión impulsado en Santa Tecla y que busca trasladar más poder a las comunidades.

6. Que a diferencia de muchos otros municipios afectados por la polarización política que debilita el trabajo conjunto del Gobierno Local con otras instituciones, Santa Tecla muestra una característica excepcional, donde las diferentes instituciones del Gobierno Central han encontrado plena coordinación con las instancias municipales, logrando así reducir considerablemente la criminalidad.

7. Que encontramos en el municipio de Santa Tecla un fuerte liderazgo representado por el Gobierno Municipal que ha ganado la credibilidad y el acompañamiento ciudadano, en lo cual ha permitido un desarrollo más ágil y efectivo de los planes de Gobierno Local.

CHILE: SAN JOAQUÍN

La comuna de San Joaquín, está ubicada en la zona sur del Gran Santiago, y pertenece a la 13° Región o Región Metropolitana de Chile. Nace en el año 1987, a partir de la división administrativa de la Comuna de San Miguel. Inicialmente se conformó a partir de emplazamientos ligados a industrias tradicionales y de asentamientos provenientes de radicaciones de campamentos (poblaciones marginales) surgidos en la zona céntrica de la ciudad. Otras poblaciones tuvieron su origen en “tomas ilegales de terreno” o de loteos de particulares.

San Joaquín posee 97.625 habitantes, según el Censo del 2002. Población que presenta un decrecimiento respecto del Censo anterior (1992) de 14,4%. Este decrecimiento se explica por un proceso de envejecimiento de la población¹, en contraste con la significativa disminución de la población joven (menor de 29 años). De no producirse cambios importantes respecto a la situación actual, se estima para los próximos años, que la población comunal seguirá disminuyendo y envejeciendo (PLADECO, 2006). Según la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) la población pobre de la comuna disminuyó de 15,7% a 14,1% (2000-2003). Como la cifra actual se encuentra por debajo del promedio de pobreza nacional 18,7%, aunque es mayor al promedio regional (13,1%), no es considerada una comuna pobre. Asimismo, el nivel de indigencia de la comuna bajó de 3,0% a 2,1%, siendo este último un nivel inferior al promedio regional de 2,8% y al nacional de 4,7%.

En cuanto al problema de la delincuencia, el Programa Comuna Segura, se instala el año 2004 en el marco del departamento de Seguridad Humana e inicia su labor con el desarrollo de un diagnóstico comunal de seguridad y la creación de una Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana.

¹ Según el índice de vejez (mayores de 65 años por cada 100 menores de 15 años), la población mayor de 65 años se ha incrementado de un 29,6% en 1992 a un 53,7% en el año 2002. Estos valores son superiores a los de la Región Metropolitana. Censo 2002.

En la entrevista realizada al alcalde, en el marco de este estudio, él declara que uno de los ejes de su gestión es la seguridad ciudadana y otro es la participación de la comunidad. Ambos temas convergen en el Programa Comuna Segura, pero además en iniciativas impulsadas por el propio municipio, como el esfuerzo por iluminar las calles y recuperar los espacios públicos que permiten el encuentro de la comunidad.

“la participación es una forma de involucrar a la comunidad para resolver los problemas porque no existe ningún alcalde que tenga una varita mágica para resolver todo porque los recursos son escasos... si nosotros no incentivamos la participación de la comunidad no vamos a poder resolver ciertos problemas básicos...” Sergio Echeverría, Alcalde de San Joaquín.

Actualmente la Municipalidad de San Joaquín posee los siguientes programas o proyectos, en el ámbito preventivo:

- Programa “Comuna Segura”, Ministerio del Interior
- Programa “Previene” (prevención de drogas), Ministerio del Interior
- Oficina de Mediación y Protección Ciudadana, financiada por Comuna Segura y por el Municipio
- Proyecto “San Joaquín se Ilumina”, financiado por el Municipio
- Proyecto “Prevenir”: Promoción de Buenas Prácticas, URB-AL - San Joaquín

Panorama de la delincuencia

De acuerdo a los datos oficiales del Ministerio del Interior (2006), las tasas de denuncias por delitos de mayor connotación (casos por cada 100.000 habitantes), de la Comuna de San Joaquín entre los años 1999 y 2001 se encuentran por debajo del nivel de denuncias del país y de la región Metropolitana, de la cual forma parte, no apreciándose una tendencia de incremento. Esta situación cambia y se manifiesta una el alza entre el 2002 y el 2005, esto lleva a que la tasa de denuncias de San Joaquín supere con creces la tasa nacional y de la RM. En el año 2005 se presentó una pequeña baja respecto del año anterior.

| TASAS DE DENUNCIAS POR DELITOS DE MAYOR CONNOTACION SOCIAL* | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006** |
| Nacional | 1298,4 | 1427,4 | 1693,4 | 1870,3 | 2245,9 | 2482,3 | 2501,9 | 1205,2 |
| R. Metropolitana | 1548,1 | 1726,5 | 2113,4 | 2079,8 | 2472,2 | 2607,4 | 2681,0 | 1298,1 |
| San Joaquín | 1221,8 | 1196,4 | 1173,7 | 2108,3 | 2693,5 | 2879,0 | 2828,2 | 1410,7 |
| * Incluye delitos contra la propiedad (robo con fuerza y hurto) y los delitos contra las personas (robo con violencia e intimidación, robo por sorpresa, lesiones, homicidio y violación). | | | | | | | | |
| ** Los datos corresponden al primer semestre de 2006. | | | | | | | | |
| Fuente: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile 2006 | | | | | | | | |

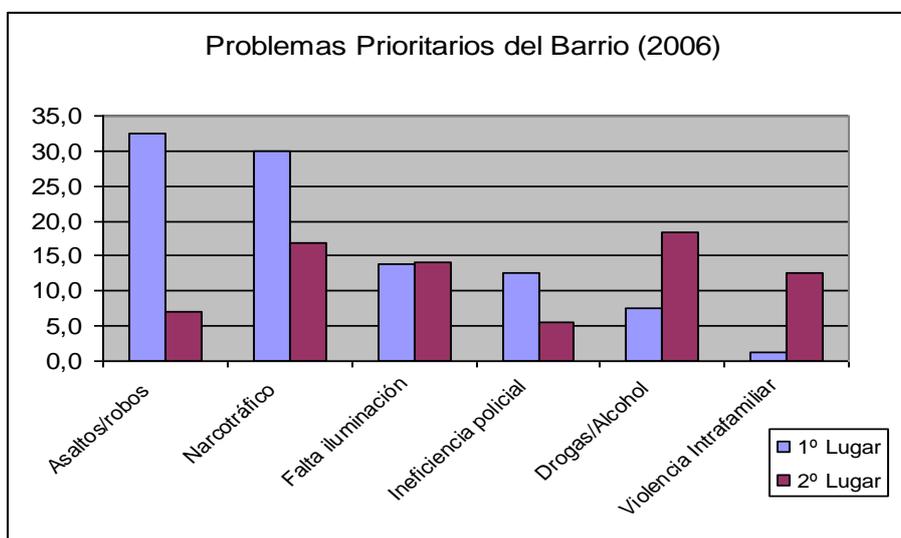
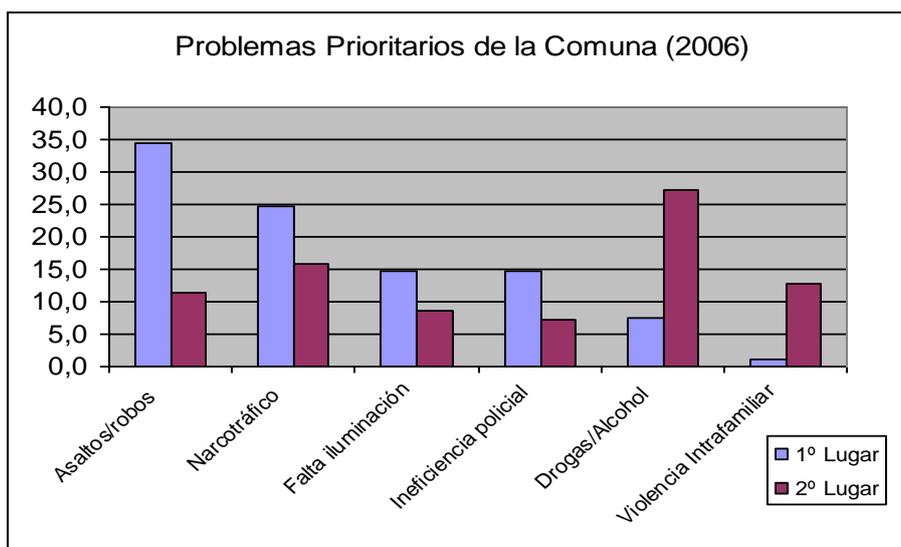
Como se aprecia en la tabla anterior, el delito de más presencia en la comuna es el robo con fuerza (robo de objetos del interior de un vehículo, domicilio o local comercial al cual se ingresa por la fuerza). Las denuncias por este delito tienden al incremento desde el 2001 al 2005, lo que no es extraño pues responde a las tendencias del país y sobre todo de la RM, pero ello no implica que este no deba ser un tema prioritario de las políticas de seguridad local.

Pese a lo anterior, el problema más preocupante en la comuna, según estos datos, debiera ser el robo con violencia e intimidación. Esto debido al fuerte incremento mostrado entre el 2001 y 2003, situación que se contuvo y disminuyó hacia el 2005, sin embargo, pese a la baja, entre el 2004 y 2005 las tasas de denuncias siguieron estando muy por encima del nivel nacional y regional (RM).

Las lesiones, que también es un delito contra las personas, y la violencia intrafamiliar, que aunque no esté categorizada entre los delitos de mayor connotación social también puede considerarse delito contra las personas, igualmente presentan altas tasas y tendencias al alza entre 2001 y 2004, con una pequeña baja en 2005. Además, es relevante considerar que presentan niveles mayores a los de la RM, aunque sean similares a los nacionales.

Todo ello es indicativo que el uso de la violencia en las relaciones personales y en los delitos es un tema preocupante en la comuna de San Joaquín y que en alguna medida podría estar asociado a otro problema de gravedad, el tráfico de drogas. Favorablemente la Municipalidad ha reconocido la necesidad de intervenir sobre la violencia y por esta razón ha creado una Oficina de Mediación y Protección Ciudadana y ha favorecido proyectos de prevención de violencia intrafamiliar. No obstante, esta pendiente el desarrollar una política de prevención de la violencia desde los niños y sus escuelas, y de buena convivencia en los barrios. Así como enfrentar las causas situacionales de los delitos de lesiones y robos con violencia, como el consumo de alcohol y drogas, el uso de armas y el tráfico de drogas. Indudablemente también se deben abordar las causas estructurales o sociales de estos problemas, pero ello implica políticas de mayor envergadura con recursos y esfuerzos desde el Estado y no sólo del municipio.

Como se observa en la tabla, como problema prioritario de seguridad señalado en primer lugar, los vecinos señalan los asaltos y robos, y en segundo lugar el narco o microtráfico de drogas, ambos suman más del 50% de las respuestas, y esto se reitera al observar que también son nombrados en segundo lugar. En segundo lugar, emergen como temas relevantes la drogadicción y/o alcoholismo, que en las entrevistas los vecinos suelen reconocer como posibles causas de los robos y asaltos; y la violencia intrafamiliar, que como vimos en las estadísticas de denuncias es un problema importante en la comuna y que favorablemente es reconocido por todos como un tema que debe ser intervenido.



Al consultarse por los problemas prioritarios del barrio, los encuestados no dudan en señalar en primer lugar a los asaltos o robos y al narco y microtráfico. Ello demuestra que indudablemente estos dos debieran ser los temas prioritarios de las políticas de seguridad de la comuna, tanto las de control dirigidas por Carabineros de Chile (50º comisaría) y Policías de Investigaciones (prefectura de San Miguel), como las de prevención dirigidas y gestionadas desde el Comuna Segura y el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana.

Según los vecinos de San Joaquín, la primera causa de estos problemas delictuales es el desempleo, la inestabilidad laboral y/o los bajos sueldos percibidos, en seguida estarían la desigualdad y pobreza, y la mala calidad de la educación y/o falta de oportunidades educativas; todos ellas pueden considerarse como causas estructurales que requieren de políticas públicas sociales más que de seguridad, que deben ser desarrolladas por esfuerzos compartidos (gobierno central y municipal) y deben comprender estrategias de largo plazo. Muy distintas a las estrategias preventivas de bajos recursos y de corto plazo que hoy se ejecutan en la comuna.

Respecto de la policía, si bien la autoridad municipal, no tiene mando sobre las policías que actúan en el territorio. En el Consejo Comunal de Seguridad tienen un espacio de encuentro donde podrían definirse acciones conjuntas y supervisarse los avances de la policía en el control de ciertos delitos, lamentablemente en la práctica ello no ocurre porque no hay disposición de los distintos actores de abordar con seriedad la labor de seguir las tendencias de los delitos y de controlar o evaluar la eficiencia de la labor policial.

Percepción sobre Participación

Las entrevistas y focus group realizados con actores claves (autoridades, funcionarios municipales y dirigentes) y con vecinos de San Joaquín, permiten establecer la existencia de un discurso más o menos consensuado respecto de una escasa participación por parte de la comunidad. Las causas de dicha situación son diferentes o presentan matices según los ámbitos específicos de participación de que se trate. Al respecto, la baja participación parece estar fundamentalmente asociada a una conducta de comodidad y falta de compromiso por parte de los pobladores, hacia problemas o temas que involucran al colectivo, reconociéndose el predominio de una lógica individualista en la resolución de conflictos.

“No les gustara yo creo, porque son flojos, son cómodos, les gusta estar mas sentado viendo tele, y por miedo que también le digan que son sapo...” (Dirigente red ole)

“Porque es muy poca gente que participa, es muy poca la gente que participa, no se si será por ignorancia, porque no saben, o porque no quieren, pero son muchas la gente que no participa.” (Focus pobladores legua emergencia)

“...la gente descansa en los dirigentes, son los dirigentes los que generan los proyectos, los que tienen el discurso, la gente los sigue como por merito... son pocas las organizaciones que tienen una participación activa donde la gente reflexiona, donde hay asambleas...” (Julio, Secretario Técnico)

De ahí que la participación en la comuna, para muchos, tenga un carácter cíclico, es decir, hay periodos (años o meses) en que la participación es muy alta y otros en que es muy baja. Hecho que se ejemplifica con el Presupuesto Participativo de la Municipalidad que en sus inicios tuvo una muy alta participación, pero que hoy ha quedado reducido al control de las cúpulas de las organizaciones. Estas tendencias debilitan la trascendencia o sustentabilidad de los resultados que pueda generar la participación en los territorios, en el transcurso del tiempo.

A nivel de las organizaciones sociales, las causas de la baja participación se encuentran en la falta de solidaridad entre las organizaciones y en el accionar autoritario de algunos dirigentes, lo cual produce un desencantamiento en los miembros de las organizaciones y disminuye la representatividad de las bases, al sentir éstos últimos que sus opiniones no son escuchadas.

En este nivel también se observan problemas vinculados a la falta de recursos económicos de las organizaciones funcionales o territoriales de base, recursos que generados por la autogestión les permitan generar el impacto deseado y subsistir en el

tiempo sin depender de la asistencia institucional. Esta falta de recursos, en alguna medida, se debe a la misma falta de participación produciéndose un círculo vicioso: “pocos socios, bajos aportes, sin recursos se hacen menos acciones, se convoca menos y baja aún más la participación”. Para un grupo importante de dirigentes “los tradicionales” este déficit se soluciona a través de los fondos concursables, lo que los ha llevado a insertarse en una lógica de competencia y rivalidad entre organizaciones, y de total dependencia de la institucionalidad. Con lo cual se reproduce el clientelismo de algunos dirigentes y se instrumentaliza la participación: se participa para acceder a un financiamiento y no por un interés en el tema que convoca, ganan los que tienen mejores vínculos con las autoridades, y los que pierden se sienten desplazados y aumenta su desconfianza hacia la institucionalidad.

Por otro lado, los dirigentes sociales, pobladores e incluso algunos funcionarios municipales, perciben que el funcionamiento burocrático de la municipalidad y de los programas preventivos, sumado a una falta de recursos humanos con dedicación al trabajo territorial constituyen incentivos negativos para el acercamiento y movilización comunitaria. A ello se suma, la alta rotación de personal y los cambios en las estrategias de trabajo de las instituciones que esa rotación genera, lo que produce una desvinculación de las instituciones respecto a la comunidad o impide que se consoliden los lazos antes creados.

Aun cuando a la luz de los resultados el panorama parece desalentador, los actores claves destacan ciertas áreas donde la participación ha tendido a desarrollarse con más fuerza y grupos poblacionales que se involucran en estos espacios. Así, por ejemplo, se reconoce que la participación de los adultos mayores es significativa, lo que es expresivo de las características de envejecimiento de esta comuna. La participación de los niños también ha sido relevada lo que se debe, por un lado, a que ellos son los principales beneficiarios de organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones públicas y organizaciones sociales de base, y por otro, a que desde el municipio existe una iniciativa para la creación de Juntas de Vecinos Infantiles, como una estrategia de promoción de la asociatividad desde los niños. Por último, algunos entrevistados también destacan el trabajo constante y comprometido desarrollado por los grupos juveniles de la comuna, grupos que si bien no se encuentran vinculados al municipio o a instituciones gubernamentales, en general, realizan actividades dentro de la comunidad con proyectos sustentables en el tiempo.

Igualmente se destaca como un valor de la participación de la comunidad de San Joaquín, la formación de redes amplias de organizaciones e instituciones en torno a ciertas temáticas, las cuales han sido convocadas por instituciones municipales y otras por la propia iniciativa de la comunidad. Así se contabilizan redes de infancia, redes preventivas (del consumo de drogas), y redes que trabajan en territorios específicos, como la red de organizaciones de La Legua y de la Legua Emergencia. El trabajo coordinado de estas redes contribuye a generar reflexiones más profundas sobre temas específicos y a potenciar el impacto de las acciones de cada organización y de la red en su conjunto, sin embargo, tal como se planteaba anteriormente, la actividad de estas redes pasa por la misma conducta cíclica que las participación de las organizaciones individuales, es decir, tiene períodos de alta y otros de baja actividad.

En cuanto a las iniciativas institucionalizadas, la participación se articula en torno a la gestión de proyectos que, principalmente, buscan resolver el déficit de infraestructura y

equipamiento de las organizaciones comunitarias u ONG's, y en algunos casos en torno al fortalecimiento de su oferta de talleres dirigidos a la comunidad, donde predominan los talleres culturales y recreativos y, en menor medida, de apoyo escolar, de atención frente al maltrato o violencia intrafamiliar y de fortalecimiento de una identidad positiva en los miembros de la comunidad.

Sin embargo, como ya se mencionó, la mayor debilidad de estas iniciativas comunitarias es que al ser convocadas desde fondos concursables, la participación tiende a articularse en torno a la obtención de los fondos y, con ello, la satisfacción de necesidades de recursos materiales o intereses particulares de la organización y sus dirigentes, con lo que se limita la gestación de una participación más comprometida, permanente y que busque dar respuesta a las necesidades más profundas de la comunidad. En otras palabras, las lógicas del mercado permean estas formas de sociabilidad, en que la lucha por ideales se hace a partir de intereses individuales que priman por sobre los sociales, en conexión con la utilización de medios colectivos con fines instrumentales.

“...los fondos concursables se han transformado en una instancia para la competitividad entre organizaciones y para el incremento del patrimonio de las organizaciones” (Julio, Secretario Técnico)

Dentro de esta modalidad de participación se evidencian algunos temas poco abordados que dificultan el agenciamiento de la participación, tales como la falta de iniciativas de promoción de liderazgo y la exigua participación de los pobladores en el diseño, gestión y evaluación de los proyectos, los vecinos se limitan a participar como beneficiarios.

Asimismo, se observa la presencia de una lógica instrumental desde la institucionalidad que privilegia la participación en actividades masivas, mermando los aspectos cualitativos de la participación como proceso. Así, por ejemplo, se estimula la participación en las grandes asambleas del presupuesto participativo, donde todos los vecinos pueden opinar y presentar propuestas, pero no se renuevan los dirigentes que pueden participar en los espacios de toma de decisiones, como el Consejo de Seguridad Ciudadana.

PERÚ: BELLAVISTA

La historia de Bellavista corre paralela con la del Callao. Su verdadero inicio ocurre con un hecho trágico, que hasta ahora conmueve a los investigadores: el terremoto y posterior maremoto del 28 de octubre de 1746, que asoló gran parte del litoral chalaco. Este cataclismo destruyó por completo el puerto del Callao. Gobernaba por aquel entonces el Virreynato del Perú, Don José Antonio Manso de Velasco, Conde de Superunda, llamado posteriormente el Virrey Restaurador por sus hechos y obras constructivas, quien en unión del Almirante Don Tomás de Ugarte, fueron quienes comenzaron la construcción de la ciudad de Bellavista. El nuevo asentamiento fue elegido por el propio virrey en una localidad que tenía todas las características de seguridad para sus habitantes, y para que en el futuro se convirtiera en la nueva zona residencial y política, así como constituirse en un gran almacén del puerto debido a su ubicación estratégica.

En la actualidad, en materia de prevención del delito el municipio realiza actividades con vecinos de todas las edades, enfocado especialmente en la prevención de drogas y pandillas como los principales objetivos. En el tema de la drogadicción reciben apoyo de la Cooperación Técnica Belga, quienes imparten charlas y trípticos sobre este tema a los jóvenes y adolescentes en los colegios, generalmente en zonas de alto riesgo. Igualmente trabajan con la Municipalidad; la dirección de Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional del Perú. Con ellos realizan actividades donde se brinda atención médica a niños y jóvenes del distrito, se reparte información mediante folletos; a los adultos se les capacita para que brinden el apoyo necesario a sus hijos y de esa forma evitar el contacto con la droga o las pandillas; por ejemplo se les enseña el efecto de las drogas o cómo recuperar y transmitir valores familiares y de respeto. Para niños y jóvenes las actividades son de tipo recreativo con música, baile, juego y deporte. Todas las actividades se realizan al aire libre e incluyen alimentación y juegos para los niños.

En la Municipalidad de Bellavista, se sigue trabajando con éxito el tema de Prevención de Pandillaje en el 80% de los colegios del sector bajo el programa de Serenazgo del distrito y con el apoyo de la Policía Nacional del Perú. El tema más presente es la prevención de drogas, tanto dentro como fuera de los establecimientos educacionales.

Actualmente, Serenazgo con el apoyo de la Policía, intervienen semanalmente de 2 a 5 casos de pandillas, especialmente cuando hay partidos de fútbol. La misma cantidad de intervenciones se producen en cuanto a violencia familiar. En cuanto a la erradicación de consumidores de drogas, son intervenidos de 1 a 2 grupos diarios; lo cual no resulta suficiente al no poseer centros de rehabilitación.

En el trabajo con niños de la calle, en el programa “Colibrí”, se realizan actividades con talleres de música, danza y nivelación escolar, con el fin de apoyar el desarrollo de niños que deben trabajar y no asisten regularmente al colegio.

La falta de recursos y de difusión de los programas son los principales obstáculos para estas actividades, aunque se destaca la voluntad y el trabajo constante de padres, hijos, escuelas, colegio médico, policía y municipio, en actividades que cuentan con participación masiva.

GRECIA: DODECANESO

El Dodecaneso es un archipiélago compuesto de 163 islas e islotes, de los cuales 26 están habitados y las más importantes son Rodi, Scarpanto, Kalymnos, Patmos, Astipalea, Kassos, Telos, Sirna, Leros, Nissiros e Kastellorizo (Megisti). La Prefectura del Dodecaneso pertenece a la región del Egeo Meridional, cuya sede es la provincia de Rodi. La economía de la región del Dodecaneso se basa principalmente en la industria del turismo y en menor medida en la agricultura. La isla de Rodi es la más significativa desde el punto de vista histórico, turístico y económico, por ello la historia del Dodecaneso está ligada a la de Rodi, la mayor de las islas. Esta isla tuvo una gran influencia sobre el archipiélago en la época de la Grecia Clásica dada su importancia estratégica y militar, además de ser sede un importante puerto de intercambio entre oriente y occidente. En el período paleocristiano y bizantino la población disminuyó burscamente, la ciudad de Rodi se restringió a los muros construidos en el siglo VIII

D.C con lo que sobrevino la declinación socioeconómica. Después de un breve dominio genovés, la ocupación de la isla por parte de los Caballeros de la Orden de San Giovanni cambia la situación de la isla hacia un sistema administrativo estable donde la economía florece, el sistema de defensa se amplía y construyen el muro de Rodi. Posteriormente la historia de la ciudad estuvo marcada por la ocupación turca (1522-1912), el renacimiento económico que llegó sólo a mediados del siglo XIX y la ocupación italiana que llegó a término junto con la Segunda Guerra Mundial, luego de lo cual fue devuelta a Grecia mediante el Tratado de Losanna de 1947.

Podemos considerar al Dodecaneso como una región ejemplar en la prevención de la criminalidad, de hecho, expertos llegan desde Atenas, la capital del país, para estudiar las buenas prácticas en prevención del delito. La región se caracteriza por un bajo índice de criminalidad que, según la administración local, es fruto de los siguientes factores:

- La baja desocupación.
- La distribución equilibrada del ingreso.
- El control constante de los espacios públicos para el respeto de las normas de seguridad.
- La sólida estructura familiar (el rol de la familia en la prevención precoz del crimen y en la transmisión de reglas y valores).
- La posición geográfica.

Según la opinión de los ciudadanos locales, se trata de un pueblo pacífico y honesto, incluso en los períodos de máxima pobreza cuando muchos inmigrantes llegaron a la zona la criminalidad era prácticamente inexistente.

Situación de la criminalidad

La competencia en el tema de la seguridad urbana y de la prevención de la criminalidad pertenece a la Dirección de la Policía del Dodecaneso, órgano nacional controlado por el gobierno central en Atenas. La Prefectura por su parte, se unió al proyecto URBAL con la conciencia de tener un rol marginal en la prevención de la delincuencia, pero si con la experiencia del bienestar socioeconómico de los ciudadanos y el mejoramiento de la calidad de vida, lo que contribuye indirectamente a la prevención de la violencia y la criminalidad y puede ser un aporte positivo para el proyecto y sus socios. La labor de la Prefectura se basa en la información de la Policía, cuyo responsable señala que las labores de prevención se basan en el control y respeto de las normas. El Dodecaneso es una región turística, por lo cual es primordial mantener la situación de paz y una de las formas de mantener la seguridad es, por ejemplo, no permitir que se sobrepase la capacidad de los lugares públicos cuando los grupos de jóvenes asisten a ellos.

En cuanto a los residentes, la baja densidad de población ayuda bastante, así como la situación geográfica que facilita el control y el monitoreo de la población, de hecho la tasa de homicidios es muy baja, así como el índice de criminalidad que llegó a 0.08% el 2005 y 0.07% el 2006. Todo ello hace pensar que una manifestación popular en torno a la participación local en la prevención del delito es un tema poco relevante.

La situación de la inmigración clandestina es un poco delicada, por ser una región fronteriza y punto de encuentro entre oriente y occidente, sin ser una consecuencia de la otra, la criminalidad ha experimentado un aumento junto con la inmigración.

Los casos de muerte por crímenes son bajísimos: 0 el 2002, dos el 2003, uno el 2005 y dos el 2006. En cuanto al resguardo de la inmigración clandestina, se observa que la captura de la mayor parte de inmigrantes se consigue al momento del ingreso al país. La mayor permabilidad fronteriza se da con Turquía, por lo que en esa zona los puestos fronterizos tienen vigilancia las 24 hrs del día.

Además de esto, no se aprecian mayores problemas de criminalidad, según el Prefecto, Ioannis Maheridis, la causa de esto es el bajo índice de desocupación, de hecho afirma “donde hay trabajo, no hay delincuencia”. Entre otras razones para esta privilegiada situación se mencionan la distribución equilibrada del ingreso y la pequeña cantidad de población.

En la reflexión llevada a cabo por los encargados del Dodecaneso, se mencionaron algunos proyectos de recalificación urbana y ambiental que ha mejorado la calidad de vida de los habitantes y eliminado o disminuido la delincuencia, por ejemplo:

1. Proyecto de recalificación del Prato della Valle en la ciudad de Padova donde la recuperación de una plaza ha disminuido el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos. Este proyecto contempla la restauración de edificios históricos, monumentos, puentes y vías de tránsito, así como la modernización del sistema de iluminación en zonas deportivas y culturales.
2. Recuperación del convento de San Agostino en el centro histórico de Génova, ahora sede de la facultad de arquitectura de Génova. La intervención, limitada inicialmente sólo al edificio del antiguo convento conllevó la apertura de comercio en el área circundante, pues dada la nueva vida estudiantil se han abierto negocios y por ende, nuevos puestos de trabajo.
3. Magister en Calidad urbana y planificación eléctrica organizado por la Universidad de Génova.

ITALIA: PADOVA

La provincia de Padova está ubicada en el noreste de Italia, es una de las siete provincias de la región Veneto y cubre un área de 2.141,6 km². con 890.805 habitantes (dato del 2005). El territorio provincial posee un vasto patrimonio artístico, cultural y natural. Asimismo, el panorama económico y geográfico es muy variado, comprende un área rica en pequeñas y medianas industrias especializadas en metalmecánica, electromecánica, muebles, deportes, cerámica, entre otros.

Analizando los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística sobre la delincuencia entre 1993 y 2003, y consultando varios reportes de la Provincia de Padova y del Observatorio Regional de la Seguridad de la región Veneto, se nota un cambio en el número de delitos denunciados en la provincia. Al inicio de la década de 1990 la provincia tenía una situación de relativa tranquilidad, pero el 2000 la tasa de criminalidad registró un brusco aumento, superando el nivel medio regional y nacional.

La autoridad política de referencia en materia de seguridad es el asesor de las políticas provinciales de la seguridad. En su función de intermediaria entre la región y la comuna la Provincia ha instituido un servicio con la finalidad de coordinar la iniciativa comunal en materia de seguridad -en estrecha relación con la región- a través de la cual se dictan cursos de formación para la policía local, entre otras cosas.

El estado de la participación

Desde hace cerca de un decenio las instituciones italianas se han tornado protagonistas en la elaboración de políticas de prevención de crímenes de desorden social. Los gobiernos locales, al no tener competencias específicas en el campo de la seguridad, se han visto enfrentados con la degradación urbana, experimentado con soluciones nuevas. El dinamismo de los órganos locales ha balanceado la inercia de la autoridad estatal, que ha llevado a la ausencia de una política nacional en materia de seguridad urbana. No obstante el retardo con el que Italia entró en el campo de la investigación de los estudios sobre política de seguridad respecto a países como Gran Bretaña y Francia, parece oportuno señalar que, gracias al dinamismo mostrado por algunas regiones y comunas en particular, se comienzan a apreciar ya algunos resultados.

La primera fase, que va de 1990 a 1995, ha sido caracterizada por un fuerte rol de la ciudad, considerandada un sitio ideal para experimentar modelos alternativos de prevención del crimen y regulaciones de los conflictos. El mayor número de investigaciones se llevó a cabo a nivel de gobiernos locales.

En este contexto asume particular importancia la reforma introducida con la Ley nº 81 de 1993, que prevee la elección directa del Alcalde y del Concejo Comunal. Esta significativa transformación crea entre los ciudadanos una gran expectativa por cuanto concierne la seguridad urbana que se vuelve cada año más fuerte. Este año la contribución ofrecida por las regiones a la difusión de políticas de prevención era bastante limitada y la iniciativa aparecía algo fragmentada, esporádica y raramente era parte de planes a largo plazo.

Fue en los años 90 en los cuales la atención de diversas regiones italianas se concentró en problemas de seguridad, con particular referencia a la crimen organizado y la mafia. El primero fue "Proyecto Ciudad Segura", iniciado en 1994 en la región Emilia-Romaña y parecía ser el único de este tipo en Italia por la originalidad y profundidad del debate científico y teórico que suscitó. Fueron elaborados acápites político-temáticos en el campo de la seguridad urbana, planificación y desarrollo de investigación y proyectos, siguiendo un nuevo método de prevención en las Regiones.

En los años sucesivos, frente a un panorama heterogéneo entre la regiones italianas, dos iniciativas específicas han tenido gran influencia en la futuras políticas de seguridad en Italia. La primera, de 1996, fue el nacimiento de la sección italiana del Forum Europeo, con pocos pero precisos principios: la centralidad de la ciudad en la estrategia de prevención local, la alianza entre la ciudad y las regiones y la importancia provista por las experiencias europeas más avanzadas en el campo de la prevención del crimen. En los años sucesivos la importancia del Forum creció, también en el sentido numérico, con la participación de cerca de 89 administraciones locales.

La segunda iniciativa es representada por la firma en 1998 en Modena, del primer acuerdo en materia de seguridad, entre un Alcalde y el Ministertio del Interior Italiano. Este acto sanciona simbólicamente, el fin del monopolio estatal en políticas de seguridad y el nacimiento de una nueva fase de colaboración entre ciudad y Estado. El valor casi exclusivamente simbólico del acto es testimonio de un hecho que, aunque desde 1998 se han estipulado 124 acuerdos de seguridad urbana, no se puede hablar de

un verdadera integración en política de seguridad urbana entre el Estado y el gobierno local.

Las políticas de seguridad urbana y de nueva prevención criminal, aunque han puesto pie en Italia muy tarde respecto a otros países de Europa septentrional, han tenido un rápido desarrollo en la última década, especialmente en las regiones del centro-norte del país, que presenta problemas análogos a los de otros países europeos. Por ello puede parecer algo pronto para hablar de un modelo italiano de política de seguridad. La elección de privilegiar una aproximación de prevención social y situacional parece ser sólo en parte influencia de la orientación política de las autoridades locales, visto que la centro derecha y la centro izquierda se han alternado en el gobierno del Estado y la administración local y no han mostrado aproximaciones diferentes.

Lo que parece evidente es que el uso de la comunidad y la participación de los ciudadanos parece, actualmente, ser raro, especialmente en actividades como el control del territorio. Aparece, de hecho una desconfianza sobre las formas de prevención que atribuyen a la comunidad un rol importante en la determinación de la política. La lógica de los acuerdos está basada sobre la colaboración entre las autoridades centrales y gobiernos locales y lentamente se ha afianzado como medio principal de interacción entre las diversas instituciones.

La situación de Padua

En los últimos años los problemas de seguridad, criminalidad difusa y control del territorio, se han afianzado como objetos autónomos de reflexión, de debate y de iniciativas políticas a nivel nacional. Institucionalmente se reconoce, desde hace algún tiempo, la contribución que los gobiernos locales pueden dar al tema de la seguridad. El contacto directo con las situaciones de incomodidad y necesidad de los ciudadanos, además de una competencia en una serie de sectores cruciales para el desarrollo de la política de seguridad, favorece un cambio de la respuesta institucional de la dimensión nacional hacia la local.

Recientemente, el Gobierno provincial ha comenzado a hablar de políticas de seguridad, subrayando con ello la necesidad de una definición política, de ideas y sobretodo de investigación, de documentación y de formación. La primera señal inequívoca de tales intenciones ha sido, de pronto, la provisión de un puesto de delegado y de un Asesor para la “coordinación de las políticas comunales en el tema de seguridad” y la sucesiva constitución de un “Servicio para la seguridad ciudadana”. Desde el mes de septiembre de 1999, poco tiempo después de su toma de posición, el nuevo Gobierno organizó una serie de encuentros en el territorio, que ha contado con la participación, además de la del Presidente de la Junta y del Asesor de Seguridad, del Prefecto, de los representantes de la fuerza de policía, del Alcalde y de los sectores económicos y productivos, con la finalidad de establecer un serio enfrentamiento del tema de la seguridad.

El análisis de las problemáticas emergentes de tales encuentros, que se han prolongado por todo el año sucesivo, con gran interés y participación de todos los sujetos involucrados, y la actividad de estudio sobre la exigencias de seguridad presentadas en el territorio provincial, conducida por expertos expresamente encargados, han conducido a la relevación de una serie de iniciativas, que se pasa a ilustrar brevemente.

Observatorio Provincial Sobre Seguridad Ciudadana

De la colaboración de la Provincia de Padua con el mundo universitario y con expertos en el sector seguridad ha nacido la idea de un proyecto de mediano plazo, con el fin de constituir un instrumento permanente de observación y monitoreo de problemas de la criminalidad, delincuencia e inseguridad en la provincia de Padua. Un “observatorio” constituido para conducir un programa serio de investigación sobre estos temas, que deberá después formular indicaciones de política pública sobre las posibles soluciones para la disminución de estos fenómenos y de sus efectos. Durante la primera ronda, se buscó reunir todos los sectores económicos territoriales, el mundo de la cultura y la Provincia, para iniciar en conjunto un proceso de estudio, de análisis científico de los problemas de criminalidad e individualización de las soluciones comunes, para atenuar la sensación de inseguridad que atañe al territorio.

Se ha elaborado un proyecto, que implica el involucramiento de la Universidad de Padua y de Trento, que ha consentido en alcanzar un etapa fundamental, representada en una declaración. Sobre la base de esas premisas, el 17 de julio de 2002 se firmó la convención para la realización del Observatorio, entre la Universidad de Trento, la de Padua y la Provincia. Dicho convenio ha comprometido a las Universidades precedentes, dentro de los términos establecidos, para actividades de investigación sobre el comportamiento de la criminalidad en la provincia y sobre la opinión de los alcaldes respecto a la problemática de sus territorios. El resultado de dicha actividad ha sido la elaboración del “Primer reporte sobre la seguridad en la provincia de Padua”, subdividido en dos partes distintas: la primera parte, titulada *Primer monitoreo del estado de la Seguridad en la Provincia de Padua en representación de la administración comunal*, del cual emergen útiles indicaciones sobre la percepción del estado de la seguridad del territorio de parte de los alcaldes de la provincia.

Coordinación Permanente de las Comunas

Instituido con deliberación de la Junta, está compuesto por los Alcaldes de las Comunas que fueron capitales de circunscripción, presidido por el Presidente de la Provincia o por los asesores delegados y tiene la finalidad de monitorear, profundizar, consultar y elaborar las propuestas concertadas y unificarlos en torno a temas de la seguridad ciudadana. Ya en varias ocasiones, desde su constitución, se ha reunido frente al Prefecto, al cual se le han representado situaciones de inconvenientes ocurridas en algunas comunas y se ha avanzado en interesantes propuestas tendientes a efectuar algunas formas de involucramiento de los Alcaldes.

Sitio Internet

Se ha desarrollado un sitio en internet, al interior del dominio de la Provincia de Padua, articulado en diversas secciones, con el fin de dar una correcta información a los ciudadanos sobre la actividad del Servicio. Eso involucra principalmente a la Provincia de Padua, fungiendo de recolector para todas las iniciativas relativas a la seguridad y proveyendo consultas y material técnico-jurídico.

Coordinación Provincial de la Videovigilancia

La política de seguridad de numerosas Comunas del territorio provincial, desde hace mucho tiempo ha estado andando en la dirección de proteger a los ciudadanos del riesgo criminal, empeñando significativos recursos económicos y humanos. Gracias a la L.R. n°9 del 2002, que garantiza el financiamiento de los entes locales, se han estado presentando numerosos proyectos de videovigilancia del territorio, que pueden constituir un esfuerzo muy razonable de las fuerzas del orden, con indudables ventajas para el control del territorial.

Un sistema de seguridad integrado, que tenga en cuenta todos los componentes y a todos los actores, no puede prescindir de coordinación de las iniciativas sobre el territorio, intentando evitar el desperdicio de recursos y disfrutar de una mejor oferta de tecnologías modernas. La provincia, como ente intermedio, con tareas de coordinación de las políticas comunales, puede ser un importante referente; para este fin ha prometido un Protocolo de entendimiento entre los protagonistas del “escenario de seguridad”, Región, Provincia y Comuna, y ofrecer un proyecto integrado e idóneo para afrontar y superar las dificultades existentes.

Curso de Actualización para Operadores de la Política Local

Con el fin de proveer a los cuerpos y servicios de policía local del territorio provincial una oportunidad de actualización profesional, y también a la luz de las exigencias señaladas en el curso de una reunión de la *Coordinación de las Comunas por la Seguridad*, se han organizado diversos cursos de actualización para operarios de la policía local dentro de la II Repartición Mobil de la Policía de Estado, de Padua, con los cuales se ha firmado un convenio para el uso de la estructura y docentes expertos en materias objeto del curso.

En particular, se han efectuado cursos de accidentes viales, a cargo de la Policía Vial de Padua, que han contado con la participación de más de 50 operadores y de técnicos operativos del control del territorio. Además, con motivo de la gran adhesión a la iniciativa, está en fase de programación la tercera edición.

Los programas de cursos, elaborados por el Servicio para la seguridad ciudadana, han privilegiado los aspectos prácticos de la actividad en procesos, y han constituido una ocasión para confrontar y homogeneizar los procesos administrativos y operativos entre las fuerzas del orden y la policía local.