



Estrategia Institucional de la Fundación DEMUCA

**Lineamientos estratégicos para el abordaje de
la seguridad ciudadana desde el ámbito
competencial de las municipalidades**

Abril del 2008

PRESENTACIÓN

A finales de la década de los ochenta nace el Programa de Desarrollo Municipal de Centroamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Programa DEMUCA) como una iniciativa de cooperación para acompañar los procesos de pacificación y democratización suscitados tras los acuerdos de paz y las reformas del Estado implementadas en los países centroamericanos.

Desde su creación el Programa se orientó hacia la promoción de un gobierno local democrático y autónomo mediante el apoyo al fortalecimiento de la capacidad de gestión para la prestación de los servicios básicos, las finanzas y la capacitación de los gobiernos locales sobre su responsabilidad democrática.

En 1995, se constituye la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA). La iniciativa se promueve desde la coordinación del Programa, con el respaldo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, los representantes de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y las Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica

Su objetivo primordial es el fortalecimiento de los gobiernos locales de Centroamérica y El Caribe, con el fin de generar la capacidad institucional suficiente para que estos puedan trazar sus propias políticas y estrategias de desarrollo sostenible, a efectos de mejorar las condiciones y prácticas de gestión política, técnica y administrativa en el sector municipal.

La Fundación DEMUCA, partiendo de la realidad jurídica e institucional de los países de la región centroamericana y de República

Dominicana, ha contribuido al fortalecimiento institucional y modernización del sistema municipal, facilitando procesos de cooperación entre los propios gobiernos municipales y de colaboración con otros programas y entidades nacionales.

En ese sentido, se han apoyado procesos asociativos y de cooperación intermunicipal para asegurar un mejor funcionamiento de los gobiernos y administraciones municipales; generando propuestas políticas y estratégicas de desarrollo y cohesión territorial de la gestión pública. De forma complementaria se ha facilitado la instrumentación de propuestas de descentralización del Estado, tomando en cuenta que ello constituye un aspecto esencial del proceso democratizador, en el cual se proporciona a la vida local de un nuevo dinamismo, capaz de promover iniciativas concretas, equitativas y solidarias.

Por tanto, la Fundación DEMUCA pretende que sus acciones coadyuven en la creación e implementación de un modelo de desarrollo creado desde lo local y dirigido a un ámbito de actuación más amplio, donde sus iniciativas nacionales y regionales contribuyan a realizar aportes significativos para los gobiernos locales.

Para la Fundación, la base del sistema político son los gobiernos locales. Como expresión del Estado en el territorio, las municipalidades son instituciones democráticas reconocidas constitucionalmente en todos los países de la región. Al ser las instituciones más cercanas al ciudadano, éstas son las llamadas a desempeñar funciones democráticas de impulso y gestión del desarrollo cada vez más significativas. La Fundación define dos ejes estratégicos:

Asociativismo: los municipios tienen la posibilidad de asociarse de forma voluntaria con el fin de abordar conjuntamente la defensa de su autonomía; o bien, fortalecer las potencialidades comunes

o resolver muchos problemas que, debido sus características y criterios de racionalidad económica y eficiencia técnica y administrativa, resultan difíciles de afrontar de manera individual.

Descentralización: es el proceso mediante el cual se transfieren competencias y los medios necesarios para su ejercicio entre los diferentes niveles de gobierno (gobierno central -gobierno local). Este proceso es esencial para la consolidación de las prácticas del desarrollo integral, basado en la cohesión territorial, social y económica.

El *Diagrama N° 1* ilustra la interacción de los conceptos según los ejes estratégicos y la propuesta de fortalecimiento municipal anteriormente mencionada:

Diagrama 1



Fuente: Fundación DEMUCA 2005 Memoria Institucional, pp. 14

El Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008 establece que la descentralización, entendida como línea estratégica de prioridad para el conjunto de sus actuaciones. Además agrega que el ámbito municipal y regional, constituyen escenarios idóneos para la ejecución de todas las políticas de desarrollo en general y, particularmente, de desarrollo institucional. Dos líneas estratégicas confluyen en el ámbito

del fortalecimiento local, en cuyo desarrollo España acredita una amplia experiencia¹:

- El proceso de descentralización competencial del Estado hacia los entes locales, entendido como transferencia de poder y creciente capacidad política para la gestión del gasto público.
- El fortalecimiento municipal, entendido como el apoyo a la generación de capacidades de tipo político y técnico instaladas en los entes locales.

En armonía con lo antes expuesto del Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008 y con la priorización de las Asociaciones de Municipios de Centroamérica y la República Dominicana; los programas regionales de la Fundación DEMUCA, a saber: Programa Regional de Fortalecimiento Institucional, Programa Regional de Incidencia Política, Programa Regional de Multiculturalidad y Equidad, Programa Regional de Comunicación, y el Programa Regional de Gerencia del Conocimiento, pretenden contribuir de forma planificada, estratégica, coherente e integrada a dichas líneas de intervención.

Para el cumplimiento de esta finalidad se pretende estimular y promover el conocimiento científico, técnico y operativo que transmitido con adecuados procesos de formación y capacitación; se faculta generar, promover, reflexionar, modificar, crear e incidir en aquellas iniciativas y políticas públicas cuyos efectos directos o colaterales posean algún

¹ Agrega el Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008 que serán actuaciones prioritarias: **a)** el apoyo a los procesos de institucionalización democrática de los entes locales; **b)** el apoyo a la planificación estratégica y gestión por resultados en el ámbito municipal o supramunicipal; **c)** el fortalecimiento de las capacidades de control del suelo, ordenación territorial; la mejora en la gestión de recursos públicos – humanos, financieros y tributarios – en la elaboración de políticas públicas; **d)** el fortalecimiento de la ordenación urbanística, habitabilidad básica y desarrollo sostenible; **e)** la promoción integrada de la economía local, aprovechando la capacidad de liderazgo de los municipios; el fortalecimiento de servicios públicos esenciales y servicios sociales; **f)** el apoyo a las mancomunidades para la gestión de servicios integrados; **g)** el apoyo a la cultura como instrumento de desarrollo local; y **h)** apoyo a la incorporación de las nuevas tecnologías del conocimiento en la Administración Local.

impacto en la esfera municipal en Centroamérica y el Caribe, así como en todos aquellos procesos vinculados con el fortalecimiento de la autonomía financiera, política y administrativa de los gobiernos locales. Lo anterior exige convertir el conocimiento y la información en una herramienta de acción, para lo cual será necesario el uso de adecuadas metodologías de mediación pedagógica.

Es por tanto que el trabajo en redes, y específicamente con las Asociaciones de Municipios constituye la estrategia de intervención por excelencia. Asumiendo esta intervención como un principio operativo, se pretende crear adecuadas sinergias entre la reflexión, el pensamiento y la acción-transformadora, convirtiendo así el conocimiento en una herramienta operativa a disposición del fortalecimiento de la autonomía municipal financiera, administrativa y política. De esta forma se logra la cogestión de acciones entre diversos actores del sector municipal con miras a promover procesos de políticas públicas de abajo hacia arriba.

1. Introducción

Tradicionalmente el tema de la seguridad pública había sido abordado desde la acción pública de las instituciones del Estado, particularmente, de su cuerpo de seguridad: la policía. Sin embargo, a partir de los años setenta y luego de reiterados intentos por disminuir las expresiones de la violencia, este enfoque empezó a cambiar. Nuevos modelos en materia policial hicieron especial énfasis en la prevención. Como resultado de ello, se perfiló lo que actualmente se conoce, tanto como policía de proximidad o policía comunitaria, como lo que también se ha denominado prevención social y prevención situacional del delito.

Los primeros enfoques fueron aplicados en América a inicios de la década de los noventa. El modelo de policía de proximidad, por ejemplo, se aplicó primero en Estados Unidos y posteriormente fue introducido en Canadá y Europa. Este enfoque ha sido complementado y enriquecido con distintas experiencias en materia de prevención del delito y participación de las comunidades en la elaboración y ejecución de políticas en esta temática.

Este sistema de “producción” complementaria de seguridad con participación de las comunidades favorece el surgimiento de tres procesos novedosos en el tema de la seguridad. En primer lugar, se logra observar la necesaria construcción de mecanismos e instrumentos de diálogo y coordinación interinstitucional a fin de asegurar un mejoramiento de la seguridad ciudadana. En segundo lugar, el enfoque da lugar al mejoramiento de los controles, tanto internos, como externos, en el comportamiento y conducta de la policía. Finalmente, este modelo ofrece la oportunidad de impulsar una acción más integral desde el gobierno local.

Así, la aplicación de este modelo ha provocado en algunos países la necesaria reorientación del modo tradicional en que se organizaban las policías. En Centroamérica, por ejemplo, ello se ha visto acompañado de un período de reformas producto de la transición democrática, la firma de acuerdo de paz y la implementación de diversas reformas en materia policial y militar. De manera tal que, las policías (y las fuerzas armadas) en Centroamérica han visto ampliado el mandato que los caracterizó históricamente. De igual manera, tales instituciones han visto también incrementar los estándares en la selección y capacitación de su personal y la implementación de una serie de mecanismos que han privilegiado más la proactividad y la prevención, antes que las respuestas reactivas.

En algunos países se han logrado realizar actuaciones con cercanía de la comunidad y una serie de espacios que promueven una mayor participación de la comunidad en la elaboración de diagnósticos, en el establecimiento de redes o grupos vecinales e interinstitucionales de asociación, coordinación y cooperación en asuntos locales de seguridad ciudadana.

Esta forma de actuar ha dado paso, también, a una mayor precisión conceptual en torno a la prevención; lo cual ha llevado a distinguir entre prevención situacional y prevención social. La primera de ellas se refiere al conjunto de medidas no penales que están enfocada en la reducción de las ocasiones que propician la comisión de un delito, que van desde la compra de perros guardianes, instalación de cerraduras, portones metálicos, compra de alarmas, entre otras.

De su lado, la prevención social se refiere a aquellas acciones no penales que se aplican con el fin de mejorar las condiciones en las cuales las personas se desarrollan. Según este enfoque, la acción

criminal se explica por la existencia de diversos factores que son anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, entre otros).²

El presente **Cuaderno de Trabajo “Estrategia para el abordaje de la seguridad ciudadana desde al ámbito competencial de las municipalidades”** se ha elaborado tomando como referencia los resultados del Taller Regional **“Seguridad ciudadana y buen gobierno: hacia la construcción de las bases para una política local”**, llevado a cabo en el municipio de San Rafael de Heredia, Costa Rica, los días 9 y 10 de agosto, del año 2007.

Este Cuaderno de Trabajo, tiene la intención de ofrecer una hoja de ruta a fin de coordinar las diferentes intervenciones que, desde la Fundación DEMUCA, se podrían desarrollar en la región. En este sentido, constituye un primer esfuerzo por sugerir líneas estratégicas de acción, con el objetivo de construir un abordaje de la seguridad desde una visión que privilegie la integralidad, antes que la disgregación. La propuesta hace énfasis en los mecanismos de coordinación entre las iniciativas estatales y las iniciativas locales en materia de seguridad. Además, privilegia un ámbito que, hasta ahora, ha tenido un desarrollo incipiente en materia de seguridad: el gobierno local.

Con esta propuesta se busca iniciar un diálogo local, nacional y regional, con el objetivo de abordar el tema de la prevención en materia de seguridad ciudadana. Se hace un especial énfasis en potenciar y privilegiar las competencias del gobierno local y su capacidad para emprender acciones de coordinación interinstitucional con las entidades nacionales encargadas del tema. El presente documento representa un primer borrador sobre el cual se

² RICO, José María. El Rol Policial. En, DAMMERT y PAULSEN (editores). Ciudad y seguridad en América Latina. FLACSO-Chile, Santiago, 2005.

puede iniciar una reflexión que conduzca a la construcción de una propuesta con un enfoque genuinamente local.

Además, la estrategia pretende plasmar y socializar una apuesta institucional que impulse una visión complementaria (y en algunos casos, alternativa) a aquellos enfoques de política pública que favorecen el control policial y el aumento de las penas. En ese sentido, la estrategia, puede ser considerada como inicial y exploratoria, pues, a pesar del discurso imperante al respecto, lo cierto es que, en la región centroamericana, existen pocos antecedentes de prácticas desde el gobierno local.

En términos generales, se puede argumentar que la tendencia regional, en la mayoría de los países se observa una oferta a favor de las medidas denominadas de “urgencia” o “inmediatas”; cuyo contenido es, por lo general, represivo. El modelo de acción contra la delincuencia (a pesar de las reformas) se sostiene en la trilogía policía-justicia-prisión. Ello, a pesar de que se reconoce que la violencia y la criminalidad obedecen a múltiples causas y factores.

Los gobiernos, impulsados por la necesidad de brindar una respuesta en el corto plazo y, en no pocas ocasiones, debido a las presiones electorales, han olvidado que las medidas preventivas requieren de un instrumental mucho mayor que el de las policías (o fuerzas armadas) y el incremento de las penas. Como resultado de ello, no se ha logrado consolidar en una sola acción los recursos (eso que PNUD ha llamado “segurabilidad”) sociales, jurídicos, locales, municipales, institucionales, policiales y penitenciarios que se disponen con el objetivo de concretar una acción integral y eficiente.

La estrategia institucional a continuación planteada se desarrolla de la siguiente manera: **(I)** en una primera parte, se hace un breve análisis del

contexto regional, a efectos de identificar **(a)** los enfoques de política pública vigentes en seguridad ciudadana; **(b)** los principales actores que participan en los procesos de formación de la política pública y; c) las alternativas que desde los gobiernos locales se han empezado a generar. Seguidamente se expone **(II)** la estrategia institucional, considerando para ello **(a)** su objetivo general, **(b)** sus objetivos específicos y **(c)** las líneas de actuación estratégicas.

2. Breve descripción de la seguridad ciudadana en la región

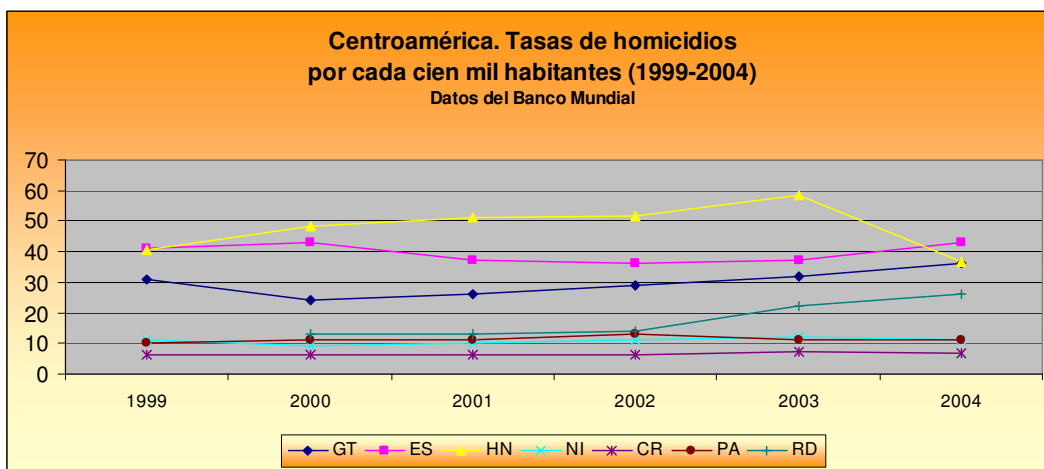
Ciertamente, el inicio del Siglo XXI colocó a la seguridad ciudadana como una de las principales preocupaciones en las agendas de los gobiernos de la región. Aunque el incremento en los niveles de inseguridad y de violencia ha sido un fenómeno que experimentan todos los países de Centroamérica, la situación es mucho más evidente en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). Las tasas de homicidios en casi todos los países superan el promedio latinoamericano.

Los resultados de distintos estudios sobre este fenómeno señalan, básicamente que la violencia es un fenómeno de carácter multicausal, en el que se mezclan factores de orden estructural, con otros factores que están asociados al riesgo. A pesar de los esfuerzos realizados, en la región persisten los altos índices de violencia y criminalidad, incluso, en aquellos países en donde tales hechos, históricamente, han presentado bajos niveles. Por ejemplo, en Costa Rica, en un período de diez años, las tasas de homicidios se han duplicado, a pesar de que, comparativamente, exhibe bajos índices de violencia en relación con el resto de los países.

Las tendencias varían notablemente y poseen expresiones distintas en el ámbito territorial. La situación de seguridad que afecta a los municipios, ciudades o barrios no es la misma para aquellos lugares que poseen, por ejemplo, fronteras internas (Honduras, Nicaragua, Costa Rica o El Salvador), o externas (México y Colombia); o bien, para aquellos que poseen altas concentraciones urbanas; o aquellos municipios que poseen costas o que son territorios turísticamente importantes.

No obstante, es posible señalar cuatro expresiones recurrentes de la violencia y la criminalidad, que con mayor frecuencia se observan en

todos los países: a) aquellas expresiones del crimen y la violencia, que atentan contra la vida (la de hombres y mujeres, que debe ser diferenciada; incluso de aquella que afecta a la niñez y a la juventud); b) aquellas que atentan contra los bienes patrimoniales de las personas; c) aquellas que responden a accidentes de tránsito y, finalmente, d) aquellas que están vinculadas a la criminalidad organizada transnacional.



Por otra parte, las tendencias señaladas en el párrafo anterior están permeadas por los efectos de la macro-criminalidad o crimen organizado transnacional (tráfico de drogas, tráfico de personas, tráfico de armas, entre otros). Tales fenómenos han causado un traslape en el tipo de respuestas, que desde los gobiernos se han venido implementando. En no pocas ocasiones, las respuestas gubernamentales han mezclado acciones nacionales, binacionales y regionales. De igual manera, se han confundido o mezclado los métodos y los abordajes para cada uno de estos ámbitos.

Así las cosas, se termina por asumir que las soluciones únicamente pueden elaborarse e implementarse desde las instituciones centrales, al

tiempo que se afirma que la mejor respuesta es la contención (tipo “mano dura”) y el reforzamiento policial. En otros casos, las respuestas ha combinado la fuerza policial, con la fuerza militar. En algunos países, se han intentado mezclar o combinar las fuerzas policiales de manera conjunta (policías binacionales).

A pesar de que los países han llevado a cabo reformas en sus marcos jurídicos y doctrinarios (fuerzas de policía y militares), persiste aún una gran desconfianza hacia las instituciones policiales.

Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Opinión sobre los cuerpos de policía (2004)		
País	Nivel de confianza en la policía (%)	Promedio de policías que solicitaron soborno
GT	39	6.9
ES	64.6	5.5
HN	56.7	5.3
NI	54	3.7
CR	58	3.5
PA	58	6.9
RD	33.3	9.0

Fuente: Estudios de opinión sobre Cultura Política para cada país, año 2004.
<http://www.sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>
 Aunque los estudios para el año 2006 están para todos los países, se han utilizado los datos del año 2004, pues, resultan más completos para todos los países.

Esta situación, hace mucho más difícil la acción comunitaria preventiva, pues tiende a percibir con cierta desconfianza el trabajo a realizar con la policía. Es justamente aquí, donde el gobierno local puede brindar una buena dosis de actividades que devuelvan a la ciudadanía la confianza que no han depositado aún en la policía. La prevención pasa por la confianza que se genera entre policía y comunidad, si es débil o inexistente, el gobierno local puede mediar. La municipalidad puede ser la correa de transmisión que haga circular la dinámica preventiva.

3. Respuestas regionales al crimen y la delincuencia

Aunque las transformaciones en los enfoques de política de seguridad son recientes, es posible observar cuatro factores que han acompañado estos cambios. En primer lugar, se ha generado una creciente aceptación a asumir la seguridad como un bien y no como un derecho.

Asumir que la seguridad ha pasado de considerarse un derecho a, considerarlo como un bien, implica la renuncia al disfrute colectivo de este derecho que, además, debe estar garantizado por el Estado. En consecuencia, hay una afirmación para que las respuestas cada vez más surjan desde el ámbito privado y personal.

Este fenómeno, ha fortalecido aquellas prácticas que impulsan el “aseguramiento” de los barrios, calles, ciudades y municipios. Cada vez con mayor frecuencia es posible observar barreras (“agujas” o barras de metal que restringen el paso de personas y vehículos a calles y barrios); que no son otra cosa que fronteras (ellos y nosotros) entre personas, barrios y comunidades. Incluso, se ha llegado al extremo de criminalizar a aquellas personas que son o nos parecen “ajenas” (o sospechosas).

Esta tendencia se fortalece cuando se privilegia aquellas acciones que utilizan el control del delito ante las acciones de la delincuencia. Así las cosas, se disminuye o invisibilizan otras áreas de especial importancia como el “apropiamiento” de los espacios públicos. De igual manera, se opaca la posibilidad de reclamar el disfrute de tal derecho, pues, se asume que basta con cancelar puntualmente la mensualidad de la empresa de seguridad o con la adquisición de alarmas o el aseguramiento de la casa con verjas, alambres y otro tipo de equipos de seguridad. Se trata, pues, de un total desentendimiento de lo público, como una respuesta obligada a las demandas colectivas.

Un segundo factor a considerar se refiere al origen centralizado de los enfoques de seguridad. La mayor parte de las iniciativas han surgido desde las autoridades centrales y son muy pocas aquellas que proponen una alternativa desde lo territorial. En algunos casos, las propuestas surgen desde las organizaciones no gubernamentales o iniciativas de la cooperación internacional o una mezcla de ambas.

En otros casos, son las autoridades centrales las que acogen las iniciativas externas. Por supuesto, existen excepciones donde el liderazgo en la formulación e implementación de la política ha surgido desde los gobiernos locales. Sin embargo, hasta la fecha, la política pública se ha construido desde arriba hacia abajo (top-down). Centroamérica ha privilegiado las respuestas que se inclinan hacia la reacción y el control, antes que a la prevención. Las soluciones tienden a concentrarse en el control de la delincuencia, antes que la construcción de mecanismos que prevengan tales situaciones. En términos generales, se pueden agrupar las respuestas regionales de la siguiente manera:

INICIATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA						
Tipo de Acción	Desde el Gobierno Local		Desde el Gobierno Nacional			
	Policía Municipal	Participación Ciudadana	Programas de Seguridad Comunitaria	Policía de Proximidad	Mano Dura	Operaciones combinada o mixtas²
Reactiva	X	X	X	X	X	X
Preventiva		X	X	X ¹		

Fuente: Elaboración propia.
 1. No opera en todos los países. 2. Se refiere a la acción conjunta de FFAA y efectivos policiales; o al acción conjunta entre FFAA de dos o más Estados o efectivos policiales de dos o más Estados.

En tercer lugar, la prevención y la acción de los territorios, los municipios, las ciudades, en materia de seguridad ciudadana, es una acción

relativamente incipiente. En un inicio, las prioridades en materia de seguridad estuvieron concentradas en las reformas institucionales y doctrinarias. Posteriormente, se han instaurado políticas de control firme (mano dura) ante las acciones de la delincuencia. En la etapa actual, recién se empieza a comprender que el control policial es insuficiente y que, necesariamente, necesita de un conjunto de medidas distintas, que vuelvan a colocar al ser humano y a los gobiernos locales como ejes articuladores en la reconstrucción o construcción de un tejido social más integrado.

En cuarto lugar, existe un débil proceso de construcción doctrinaria sobre el rol del gobierno local en el mejoramiento de la seguridad ciudadana. Hay poca reflexión sobre el sentido que debe tener una política local en determinado contexto territorial. En este sentido, podría ser valioso considerar la posibilidad de crear una especie "comunidad" o "red" regional (local o nacional) que permita construir una comunidad para el intercambio de experiencias y construcción de planteamientos doctrinarios en materia de seguridad desde los territorios. De esta forma, se hacen dos cosas fundamentales: a) se democratiza el acceso a un conocimiento que muchas veces es caro y hay que pagar por ello y; b) se logra construir (sobre la base de estos intercambios) un conocimiento más propio, más acorde a las realidades de cada uno de los territorios que participan en la red o comunidad.

En decir, tanto en el nivel nacional, como en el nivel local, Centroamérica llega tarde al debate sobre la seguridad y, además de llegar tarde, se llega sin discurso, sin propuesta. Hasta ahora, la reflexión doctrinaria, así como sus praxis, ha estado siendo absorbida por la inmediatez que exigen las demandas.

Hace falta una reflexión mayor, bien sentida, que le dé un carácter integral a las ciudades, a los barrios, a las comunidades y a los

municipios; así como a cada uno de sus espacios, relaciones interculturales, mecanismos de goce y recreación. Es necesario, desarrollar un discurso, en primer lugar, sobre el municipio, las ciudades y los territorios centroamericanos y, en segundo lugar, un discurso sobre el rol, el papel, que este municipio, puede y debe tener en materia de seguridad.

4. Hacia una necesaria reflexión sobre el rol del gobierno local en materia de seguridad

La acción local, en materia de seguridad ciudadana es una acción relativamente nueva. En la etapa actual, recién se empieza a comprender que el control policial es insuficiente y que, necesariamente, necesita de un conjunto de medidas distintas, que colocan a los gobiernos locales como actores relevantes en materia de seguridad.

Sin embargo, varias debilidades se logran advertir en esta dirección: a) existe un débil proceso de construcción doctrinaria sobre el rol del gobierno local en el mejoramiento de la seguridad ciudadana; b) las autoridades locales poseen un conocimiento restringido de la seguridad; c) pocas experiencias locales de políticas integrales de seguridad; d) pocas experiencias locales en materia de financiamiento; e) débiles mecanismos de coordinación entre gobierno central y gobiernos locales.

Los gobiernos locales tienden a olvidar la importante labor que pueden realizar desde sus tradicionales competencias. Estas actividades muchas veces tienen que ver con el desarrollo urbano, la regulación del uso del suelo, la regulación y control de espectáculos públicos, actividades de desarrollo económico local, la regulación del comercio (particularmente aquellas que tengan que ver con la venta de licor); el

mejoramiento de los mercados municipales, el ornato del territorio (es decir, corte de los zacatales y lotes baldíos), la construcción de obra pública que mejora la seguridad de los peatones, la creación de mecanismos de prevención de conflictos, entre otras muchas acciones sobre las cuales el gobierno local, puede tener mayor control de los recursos.

Por estas razones, para la Fundación DEMUCA resulta de vital importancia contribuir y apoyar el desarrollo de un enfoque que favorecerá una respuesta que sea sensible al gobierno local, al tiempo que privilegia, también, mecanismos de coordinación con las entidades e iniciativas del Estado. Hay áreas en las cuales los gobiernos locales pueden realizar un aporte sustantivo en el mejoramiento de la seguridad ciudadana. Entre las áreas que se pueden mencionar destacan:

- ✓ Reducción de la sensación de inseguridad (dimensión subjetiva)
- ✓ Reducción de las expresiones de la delincuencia (dimensión objetiva)
- ✓ Mejoramiento de la calidad de vida de las personas
- ✓ Mejoramiento de los mecanismos de coordinación con instancias estatales
- ✓ Mejoramiento de las políticas locales en materia de seguridad
- ✓ Generación de un diálogo nacional sobre el rol del gobierno local en materia de seguridad
- ✓ Generación de políticas locales en materia de convivencia social y difusión cultural
- ✓ Generación de políticas locales en materia de violencia doméstica

Ello, por supuesto, requiere de un acción sostenida en el tiempo y que involucra, tanto el trabajo de propuestas piloto, como la formación en

materia de seguridad y el inicio de mecanismos de coordinación con las instituciones estatales encargadas del tema.

5. Objetivo institucional de la Fundación DEMUCA en seguridad

Generar un proceso de diálogo y construcción que conlleve la revalorización del papel de los gobiernos locales en materia de seguridad de manera que se favorezca una política de carácter integral que privilegien los siguientes ámbitos:

- a. Fortalecimiento de las competencias municipales para la formulación de políticas integrales de seguridad
- b. Creación de mecanismos de diálogo y coordinación interinstitucional
- c. Formación a tomadores/as de decisión y funcionarios/as técnicos/as para la formulación de planes integrales de seguridad

4. Líneas de actuación

Los componentes estratégicos que se abordarán en esta propuesta son principalmente cuatro:

Línea No. 1. Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, para la toma de decisiones en materia de seguridad. Esto significa que se debe hacer una apuesta al mejoramiento de las capacidades institucionales de las municipales con el objetivo de asegurar continuidad en las políticas que se implementen.

Ello implica, un conocimiento apropiado de las competencias municipales que permita visualizar una política municipal en seguridad desde ese ámbito, de manera tal que, cuando una municipalidad

aborde el tema de la seguridad, lo pueda hacer a través de diferentes esfuerzos y con un carácter más integral. Incluso, aún si no tuviera una política de seguridad, en ese contexto, la municipalidad sabe, reconoce y entiende que cada acción que realiza desde su ámbito competencial contribuye al mejoramiento de su entorno.

Entre las principales actividades que se podrían desarrollar en este componente se sugieren:

- ✓ Apoyo para una eficiente y democrática gestión en el gobierno local. Esto quiere decir que no puede existir una respuesta institucional desde el gobierno local, sin que necesariamente participen dos elementos. Por un lado, los actores políticos municipales (Concejo y Alcaldía) y por otra parte, una convicción política que la municipalidad puede hacer un aporte sustantivo desde su ámbito competencial de manera decisiva. Sin uno o sin el otro, difícilmente podrá madurar una gestión democrática y eficiente del gobierno local.
- ✓ Elaboración de políticas integrales municipales que enmarquen la seguridad ciudadana desde una perspectiva integral y de desarrollo humano. En este sentido, se debe reconocer que, la seguridad ciudadana es un fenómeno de carácter multicausal, en el que se mezclan factores de orden estructural, con factores de riesgo. Ello, por supuesto, implica que la respuesta desde la institucionalidad pública debe ser integral y coordinada entre los distintos niveles de gobierno.
- ✓ El fortalecimiento de las capacidades institucionales locales para la gestión de la seguridad ciudadana de forma participativa e inclusiva debe ser una prioridad. La prevención del delito, del crimen y de la violencia, dependen, en gran medida, de la identificación temprana y mitigación de las inseguridades que se desarrollan en un territorio. Así pues, el liderazgo del municipio

para la creación y coordinación de políticas locales de seguridad es básico.

- ✓ En el espíritu de un esfuerzo de Estado, las municipalidades tienen un papel preponderante, especialmente, en lo que concierne a la prevención. Para ello, y en el marco de sus competencias y posibilidades institucionales, los gobiernos locales pueden plantear estrategias que contemplen aspectos, como por ejemplo:
- ✓ Elaboración de acciones en materia de planificación urbana y apropiación o recuperación del espacio público en el contexto de las políticas municipales en seguridad ciudadana.
- ✓ Entre los aspectos que la mayoría de estudios sobre seguridad concuerdan, es que el “anonimato humano” que tiende a crearse en espacios de alta concentración urbana o en territorios con tejidos sociales débiles, es uno de los factores preponderantes para el incremento de las inseguridades. Por ello, entre las mejores inversiones que pueden hacer las municipalidades es apoyar procesos que promuevan la construcción de la noción de ciudadanía, identidad y sentido de pertenencia territorial y solidaridad comunitaria activa.
- ✓ La seguridad ciudadana también está ligada intrínsecamente a la recuperación de espacios públicos, tanto porque ellos promueven la creación de lazos de amistad y confianza entre distintos estratos sociales y económicos, como porque un mayor número de personas en las vías hacen de ellas espacios más seguros. Para ello, la municipalidad debe promover la creación de nuevos y mejores espacios públicos con condiciones de infraestructura (aceras, bancas, alumbrado adecuado) y con un diseño urbanístico adecuado (amplitud de los espacios, peatonización de vías, etc.).
- ✓ Aunque la creación de policías municipales no debe considerarse como el único componente (ni el más importante) de una política

local, de carácter integra, en materia de seguridad ciudadana, en algunas oportunidades pueden constituirse en un componente básico de iniciativas local más amplias.

- ✓ A este respecto, vale la pena señalar que, dichas policías deben estar orientadas, tanto en su formación como en su orientación doctrinaria, por una acción civilista, respetuosa de los derechos humanos, cercana a la ciudadanía y eminentemente preventiva.
- ✓ Asimismo, un aspecto prioritario en la conformación de una policía municipal, debe ser el establecimiento de claros mecanismos de coordinación interinstitucionales; tanto con los esfuerzos que desde el gobierno central se estén implementando; como en la articulación de la política local con las instancias del Estado con presencia en el territorio.
- ✓ Lo anterior significa la promoción de un proceso que contribuya a la concreción de mecanismos y protocolos claros de actuación conjunta; definición de roles y potestades, a través de un marco regulatorio (y sus respectivos reglamentos) nacional al respecto.
- ✓ Por otra parte, uno de los factores que normalmente son identificados como causales de los problemas de inseguridad, son la falta de oportunidades laborales y económicas para lograr una vida digna. Este sentido, una estrategia esencial para el combate a la inseguridad ciudadana es la promoción de iniciativas de desarrollo económico local. En este sentido, las municipalidades pueden apoyar, en conjunto con el sector productivo, en el fortalecimiento de la empleabilidad y empresarialidad local. Una política integral necesariamente pasa por la revisión de su política local de desarrollo.
- ✓ Ligado al tema anterior, los gobiernos locales también deben apoyar en el mejoramiento del entorno social y cultural del municipio. Todo tipo de iniciativa que fortalezca el nivel educativo, la salud y el capital social y cultural de ciudadanía

tendrá importantes réditos en el mediano y largo plazo para la prevención de la seguridad.

Línea No. 2. Gestión y fortalecimiento de los mecanismos de diálogo y coordinación interinstitucional en la ejecución de la política municipal en materia de seguridad. La municipalidad debe avanzar en el liderazgo local en materia de coordinación. Ello implica una cultura de diálogo político de alto nivel que debe ser desarrollada y fortalecida.

Entre las principales actividades que se podrían desarrollar en este componente se sugieren:

- ✓ Mecanismos de diálogo y coordinación con las instancias estatales encargadas del tema.
- ✓ Mecanismos de diálogo y coordinación con los partidos políticos.
- ✓ Mecanismos de diálogo y coordinación intermunicipal.
- ✓ Mecanismos de diálogo y coordinación con tomadores de decisión en el ejecutivo y legislativo.
- ✓ Mecanismos para la actuación comunitaria en actividades como el desarrollo económico local, planeamiento urbano, apropiación del espacio público, entre otras.
- ✓ Mecanismos para el intercambio, acopio, manejo y uso de la información (datos) en materia de seguridad para la toma de decisiones.
- ✓ Mecanismos de diálogo con proyectos regionales en materia de seguridad ciudadana.
- ✓ Mecanismos de redes para el fomento de la paz, la rendición de cuentas o la auditoría social.

Línea No.3. Formación técnica en materia de seguridad ciudadana. La formación técnica en materia de seguridad, tanto al personal técnico de las municipalidades; como al cuerpo político de las corporaciones

municipales, es de vital importancia. Incluso, la formación debe cubrir a actores clave de los partidos políticos, como a oficiales de la fuerza pública que desconocen el tema municipal y su funcionamiento.

Entre las principales actividades que se podrían desarrollar en este componente se sugieren:

- ✓ Cursos de formación en materia de seguridad, con especial énfasis en el enfoque municipal (debe incluirse el diseño y su ejecución). Los temas de contenido de tal manual deberían abarcar desde la introducción a la seguridad, la estructura del sector seguridad en el país, las iniciativas locales, el enfoque desde la competencia municipal, los cuidados en el diseño de una política y las implicaciones para el conjunto del gobierno local, mecanismos de financiamiento, modelos de policía municipal, mecanismo de participación, entre otros.
- ✓ Publicación de un “manual para actores locales en materia de seguridad” (debe incluirse el diseño y publicación, producto de los talleres de formación).
- ✓ Publicación de buenas prácticas locales en materia de seguridad.