



Ajuntament de L'Hospitalet



PROYECTO

CIUDADES CIVICAS Y SEGURAS

Propuesta para el Catalogo de Buenas Prácticas

Lucía Dammert

Febrero, 2007

1

“Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la UE. Su contenido es responsabilidad exclusiva de *proyecto ciudades cívicas y seguras*, Ajuntament de l’Hospitalet y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea”



INDICE

Introducción	3
I. Objetivos	4
II. Marco conceptual	4
III. Marco metodológico.....	11
IV. Criterios para la selección de buenas prácticas	13
V. Cronograma de trabajo.....	17
VI. Resumen de acciones por parte de los socios	18



Introducción

La imagen de la ciudad como espacio de interacción y celebración de las diferencias está siendo amenazada. Visiones alternativas la muestran como espacio de conflicto, desorden, e inseguridad; donde la diferencia se convierte en un elemento peligroso que requiere ser excluido o segregado. Así la imagen de ciudad que se consolida es expresión de la sensación de desprotección frente a lo desconocido, que inunda a la sociedad en la actualidad.

En la actualidad la vida urbana se ha visto enfrentada a la aparición de múltiples complejidades y conflictos que ponen en jaque la gobernabilidad y el crecimiento mismo de la ciudad entendida como espacio de interacción entre diferentes. Situaciones como el aumento del crimen, la migración, diferencias generacionales, entre otras tienen un rol importante en la caracterización de la calidad de vida de los habitantes de ciudades de Europa y América Latina. Los diagnósticos son conocidos pero se carece de información sobre prácticas interesantes que rescaten la calidad del entorno urbano así como la socialización de las personas. En otras palabras es necesario avanzar sobre buenas prácticas de civismo donde se genera un nuevo pacto social que permite y a la vez potencia la vida en la ciudad.

Así, el presente documento se enmarca dentro del proyecto “Ciudades Cívicas y Seguras”, presentando la metodología necesaria para elaborar un catalogo de prácticas prometedoras y exitosas en la promoción del civismo y la seguridad que hayan sido o sean desarrolladas en las ciudades socias y en otras colectividades territoriales. Documento que servirá para mostrar las innovaciones y complejidades de desarrollar este tipo de medidas en ciudades de América Latina y Europa. Con el objetivo de establecer una comunidad de aprendizaje que permita



intercambiar experiencias y aprender de los obstáculos y facilidades encontradas en experiencias realizadas previamente.

I. Objetivos del Catálogo

El Catálogo tiene el objetivo de brindar un instrumento de trabajo a los gobiernos locales socios del proyecto “Ciudades Cívicas y Seguras”- y a aquellas otras colectividades locales interesadas en la temática y que accedan a los resultados del proyecto- para fortalecer sus capacidades institucionales en el ámbito de las políticas públicas de promoción de civismo y la convivencia como facilitadoras de entornos urbanos más seguros.

Se espera que el análisis de experiencias en este ámbito- consideradas buenas y recomendables por sus propios gestores- desarrolladas en varias ciudades latinoamericanas y europeas, pueda ser de utilidad a los gobiernos locales socios al momento de pensar, formular o reformular sus propias iniciativas de promoción de civismo y la convivencia como facilitadores de entornos urbanos más seguros.

De esta manera, la elaboración y difusión del Catálogo contribuirá con los objetivos específicos del proyecto Ciudades Cívicas y Seguras:

II. Marco conceptual

La definición de aquellas actitudes que son consideradas “cívicas” es un proceso que se realiza en una determinada sociedad respondiendo a los intereses, visiones y opciones de determinados sectores de la misma. Ahora bien, el concepto del civismo vive en un proceso constante de cambio marcado no sólo por el cambio social sino también por los



enormes desafíos que el entorno cercano y lejano en una determinada sociedad.

genera

Ciertamente cuando se habla de una acción cívica se convoca directamente a aquellas actitudes que **se desarrollan en un espacio público** y que tienen directa vinculación con sujetos que buscan desarrollarse en armonía. De esta forma la construcción misma de la ciudad es un proceso de conflicto y tensión que se resuelve cotidianamente en el espacio público donde se generan y regulan las acciones de los ciudadanos. Pero ¿Quiénes usan los espacios

públicos? Sin duda en la mayoría de ciudades del mundo, son los más pobres los que utilizan el espacio público con mayor frecuencia e intensidad. Por un lado por que las precariedades de sus espacios privados de convivencia y por otro por el abandono que las elites hacen del espacio público a favor de espacios privados o semiprivados como los centros comerciales (Caldeira, Borja).

El desarrollo de **conflictos en la ciudad es un proceso esperable** y sin duda necesario. La presencia de múltiples actores con intereses, opiniones, culturas y tradiciones variadas conlleva un evidente aumento de la conflictividad social. Sin embargo, esta no debería vincularse necesariamente con la presencia de violencia. Lamentablemente, en la mayoría de nuestras ciudades la respuesta frente al conflicto es generalmente la violencia simbólica o efectiva. Sin duda el cierre de espacios públicos, la aparición de guarderías privadas e incluso la presencia de espacios públicos donde el ingreso es definido de acuerdo a ciertas características individuales es una muestra de la violencia simbólica que vivimos diariamente en la ciudad.

Pero también se observa presencia de **violencia** efectiva con casos extremos de linchamientos a aquellos que se consideran violentos o peligrosos o probablemente vinculados a un acto delictual. Adicionalmente se evidencian casos de uso de violencia cotidiana por



ejemplo en aquellos lugares con alta concentración de población migrante donde el choque cultural establece mecanismos de enfrentamiento casi cotidiano.

Conceptos claves

En las últimas décadas se ha evidenciado un notable cambio en la forma como se aborda el problema de la conflictividad urbana. Así como el control del delito no es visto como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello sino más bien como una tarea más difusa y fragmentada en manos de diversas instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general. Los problemas de convivencia también requieren de una activa participación de la comunidad para de esta forma establecer

mecanismos claros de relación y entendimiento entre vecinos. En el centro de este cambio de paradigma se pueden destacar cuatro conceptos claves para el desarrollo del catalogo propuesto: civismo, comunidad, asociación y prevención

Civismo

El civismo hace referencia a las actitudes que toman los sujetos y las instituciones frente a una situación específica. Un comportamiento cívico debería fortalecer el sustento mismo de la vida urbana, privilegiando su diversidad y brindándole potencia a las sinergias que se pueden desarrollar.

No pensamos en lo cívico como antónimo de “desorden” en el sentido descrito por las teorías de “ventanas rotas” que ponen el acento en la presencia de pequeños actos considerados de desorden (graffiti, ruidos molestos, etc). Por el contrario, consideramos que cada territorio debe reconocer sus características, tradiciones y especificidades culturales y a partir de aquello definir lo que se considera desorden. Así por ejemplo, el muchas ciudades latinoamericanas la presencia de un amplio sector



informal no es una muestra de conflictividad sino mas bien de una forma de sobrevivencia de un sector importante de la población.

Sin duda, gran parte de la conducta humana en sociedad en especial vinculada con la acción cotidiana, no está regida directamente por la ley, sino que está autorregulada por las normas del civismo, que no son más que el respeto por los demás y el esfuerzo por una convivencia más confortable. Ahora bien, como conducta no regulada queda un espacio importante para el desentendimiento de lo que diversos grupos de la sociedad consideran como “aceptable”. Un claro ejemplo de esta situación se evidencia en la forma como los jóvenes y los adultos mayores utilizan el espacio público. En el primer caso se involucra utilización de música u otros actos culturales además de reuniones desarrolladas principalmente a las noches; mientras que los adultos mayores privilegian espacios de mayor calma durante el día. En algunos contextos se han desarrollado regulaciones para actividades como graffitis, uso del espacio público, entre otros, pero se evidencia la necesidad de avanzar en mecanismos participativos que logren “instalar” estas regulaciones como formas de

convivencia y relación. Sin duda, el desarrollo de reglamentos es importante pero los mismos pierden sentido si no son asumidos por la ciudadanía.

Comunidad

En segundo término, el concepto de comunidad se ha convertido en uno de los más utilizados en política pública. Históricamente, la relevancia de la comunidad en las políticas de civismo y seguridad data de las últimas décadas del siglo XX. Durante el período anterior, en Europa y Estados Unidos, por cierto también en América Latina, la policía era la única institución encargada del control y la prevención de la criminalidad, y utilizaba como principal estrategia el patrullaje de



personal uniformado (Crawford, 1997). Recién hacia finales del siglo, entre la década de los '80 y '90, nos encontramos frente a un cambio caracterizado por el llamado a la participación de la comunidad en el diseño e implementación de las políticas de seguridad. Las interpretaciones que tratan de explicar la importancia de la comunidad en las iniciativas de prevención varían dependiendo del concepto de comunidad utilizado, tal como se sintetiza a continuación: En primer lugar, la comunidad puede ser entendida como una barrera para impedir el deterioro social. La idea implícita es que la violencia y la criminalidad son resultado del fracaso o ruptura de la vida comunitaria. De esta manera, la sociedad es entendida como una colectividad de individuos unidos por un grupo interrelacionado de reglas y normas, estas últimas acompañadas de valores que las justifican y proveen razones para obedecerlas. La “teoría de las ventanas rotas” (Wilson y Kelling, 1982) plantea que al aumentar la autoridad moral de los miembros de la comunidad se disminuyen las oportunidades para un aumento del crimen. Así se pone énfasis en el control de faltas y contravenciones (como el graffiti) para disminuir la probabilidad de una escalada de la criminalidad. En este sentido, la comunidad juega un rol central al colaborar con la policía en la identificación de problemas de convivencia.

Por otro lado, la comunidad puede ser interpretada como un sistema de control informal. En otras palabras, se asume una relación causal entre la carencia de un sistema informal de control (comunidad) y la presencia de alta criminalidad.

Este postulado descansa principalmente en una perspectiva racionalista que explica la ocurrencia de hechos criminales a partir de la inexistencia de mecanismos de control o de vigilancia permanente. Esta perspectiva presenta una falencia central al reconocer a la comunidad como un “ente” naturalmente positivo en la implementación



de mecanismos de control social. En diversos contextos y, últimamente en la mayoría de los países de América Latina, encontramos problemas graves de vigilantismo y linchamientos de presuntos criminales. De esta forma la cara negativa de lo “comunitario” se hace presente mediante iniciativas autoritarias y, en algunos casos, hasta para-policiales.

Otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir, un territorio determinado donde habita un número específico de personas. Esto evidencia un cambio en la teoría criminológica, de los últimos años, caracterizado por una transición del énfasis en el análisis del victimario hacia el espacio y circunstancias en que ocurren los delitos (Crawford, 1998). Sin embargo, las políticas focalizadas en la reducción de oportunidades para delinquir en un sector, pueden generar la estigmatización y la segregación de otros. A partir de la definición de espacios defendibles, la comunidad es asumida por algunos autores como un mecanismo de defensa ante extraños ofensores. Ello genera un “otro” y un “nosotros”, que contribuye a aumentar los procesos de estigmatización y segregación urbana (Caldeira, 2000).

En esta misma perspectiva, muchas veces se asume que la comunidad es un todo homogéneo, donde se comparten valores, tradiciones, y costumbres. Esta mirada resulta ser ingenua respecto de la sociedad de hoy, al considerar la presencia de múltiples tribus urbanas con valores y ritos diversos. De igual manera, el reconocimiento de la diversidad se presenta como un requisito para afrontar las diferencias presentes en la vida social contemporánea de forma democrática.

El énfasis en la comunidad coincide con la noción que lo peligroso no sólo es una amenaza sino que se localiza “afuera”. Se asume que el peligro se sitúa principalmente en los espacios públicos, por lo que las políticas de prevención comunitaria tienden a enfocarse en dichos espacios dejando sin intervención los



problemas vinculados a los ámbitos privado o semi privados. El principal ámbito no considerado en esta perspectiva es el hogar, a pesar de la reconocida problemática de la violencia intrafamiliar y de cómo esta impacta en la reproducción de conductas violentas fuera del hogar. Finalmente, la comunidad es generalmente considerada como un recurso que debe ser utilizado en la prevención de la criminalidad. Esta visión de apropiación de la problemática criminal por las comunidades se ha traducido en un esfuerzo para que ellas mismas movilicen sus recursos económicos y personales con el fin de disminuir la presencia de criminalidad en sus zonas de residencia o comercio (Dammert, 2002). Sin embargo, vale la pena destacar que la mayoría de las políticas de prevención comunitaria paradójicamente otorgan un rol pasivo a la comunidad, viendo a ésta solo como un receptor de mecanismos de solución. Un claro ejemplo de este tipo de emprendimiento es la visión de la intervención estatal como una generación de proyectos de corto plazo, olvidando que, en muchos casos, aquellas áreas con mayores problemas de criminalidad tienen también una mínima presencia de estructuras comunitarias que permitan generar estrategias de prevención local sustentables en el largo plazo.

Asociación

El concepto de asociación se presenta como una estrategia de acción necesaria para poder enfrentar el conflicto. Es relevante analizar la asociación entre la comunidad y los organismos públicos en la búsqueda de mejoras en el tema de la seguridad, y evaluar los mecanismos que se utilizan para involucrar a la comunidad en el diseño y desarrollo de las iniciativas preventivas especialmente vinculadas con el uso del espacio público.

Con relación a las iniciativas vinculadas con el aumento del civismo, es evidente que el rol del gobierno local es central para potenciar



iniciativas emanadas tanto de organizaciones no gubernamentales o de la propia ciudadanía.

Prevención y seguridad

En América Latina el desarrollo de problemas cívicos se vincula casi directamente con problemas de seguridad. De esta forma se considera que aquellos espacios donde la ciudadanía se aleja, aparecen o se propaga la delincuencia. En Europa la situación es diferente y se vincula más a la conversación (o la falta de la misma) entre dos culturas que se encuentran. Así el proceso de migración juega un rol central en la definición de la nueva civilidad europea. Es por esto que el desarrollo del catálogo propuesto tiene como elemento transversal la problemática de la seguridad (entendida especialmente como la delincuencia común).

III. Marco metodológico

La metodología que guía el proceso de recolección de prácticas es fundamentalmente participativa, en tanto serán los propios gobiernos locales los que reflexionen sobre la importancia de la conformación de ciudades cívicas y seguras y definan criterios para seleccionar esa práctica. De esta forma:

- 1- Las ciudades **identifican** las experiencias que para cada una ha sido o es buena (según sus criterios). Para cada una de esas experiencias, completarán y remitirán a la experta Lucía Dammert, una **Ficha de Resumen de Buena Práctica**, cuyo modelo se adjunta.
- 2- Aquellas experiencias que respondan estrictamente al tema del proyecto (ver el ítem siguiente, “Herramientas de recolección de información”), y a uno o varios de los criterios de selección establecidos



por la experta (ver punto IV de este documento),
incorporadas al catálogo.

serán

3- Adicionalmente, la experta tomará contacto con diversos gobiernos locales de Europa y América Latina que han desarrollado iniciativas en esta temática. Las mismas serán recolectadas¹, analizadas y presentadas en el mismo documento.

Se piensa incorporar iniciativas similares a aquellas definidas para los socios tomando en cuenta los indicadores mencionados previamente.

La realización del catalogo tendrá dos fuentes de información: las prácticas enviadas por los socios del proyecto y aquellas relevadas por el consultor. De esta forma el catalogo se nutrirá principalmente de la información relevada y enviada por los socios del proyecto pero complementada por iniciativas desarrolladas en otros contextos que permitan identificar situaciones y propuestas novedosas vinculadas con la conformación de ciudades cívicas y seguras.

En este sentido, serán los socios del proyecto los que construyan colectivamente conocimientos a partir de la reflexión, para luego identificar las oportunidades y desafíos que se les presentan respecto de las formas de construcción de ciudades cívicas y seguras, destacando las prácticas más pertinentes posibles de fortalecer y promover a nivel local.

Herramientas de recolección de información

La recolección de la información de los programas o iniciativas en marcha en cada uno de los municipios socios del proyecto y en otros

¹ Se enviará una carta formal de presentación del proyecto a los gobiernos locales invitándolos a participar del catalogo. Se incluirá la ficha de recolección de información.



gobiernos locales se realizará teniendo en mente
siguientes premisas.

- Se busca iniciativas en desarrollo o ya desarrolladas vinculadas con el civismo y la seguridad
- Es necesario que las iniciativas enviadas tengan una directa relación con temas de civismo.
- Evitar la incorporación de iniciativas interesantes pero indirectamente vinculadas con la temática central del proyecto.

IV. Criterios para la selección e incorporación de buenas prácticas al catálogo.

Una práctica considerada buena o prometedora es aquella experiencia que por su diseño e implementación puede ser considerada relevante en la búsqueda de consolidar ciudades cívicas y seguras. No obstante, la consideración de estas experiencias como exitosas no implica que ellas puedan ser replicadas directamente en otro contexto, ya que ello depende en parte de variables del contexto donde se desarrollan, pero si pueden servir como referencia para iniciativas posteriores.

Basados en la metodología del estudio Dammert y Lunecke (2003) se han seleccionado los siguientes criterios de análisis: innovación, impacto, asociación, gestión, sustentabilidad, liderazgo y empoderamiento e inclusión social. Las experiencias identificadas por cada socio en su ciudad- siempre que respondan a la temática del proyecto- serán incorporadas al catálogo de acuerdo a los siguientes criterios²:

² Estos criterios serán utilizados por la experta para la incorporación y clasificación de las iniciativas en el catálogo. Sin embargo, no necesariamente deben ser los criterios utilizados por los socios para identificar su prácticas exitosas y recomendables.



Innovación: En esta dimensión se busca destacar iniciativas que rompan con los esquemas tradicionales de abordaje del tema. Los indicadores utilizados son:

- Desarrollo de una actividad diferente a las existentes en la zona
- Utilización de metodologías de participación comunitaria diversas

Impacto: El impacto de las iniciativas es uno de los aspectos más difíciles de cuantificar. El impacto puede referirse a la disminución de factores de riesgo identificados en cierto grupo poblacional, sea éste el directamente beneficiado por el proyecto, o la población indirectamente beneficiada. Otro tipo de impacto se relaciona con la posibilidad que el proyecto genere dinámicas de

coordinación más adecuadas entre instituciones gubernamentales y privadas, lo que incide positivamente en la obtención de resultados esperados en un mediano y largo plazo. Finalmente, el impacto puede referirse a la disminución de hechos de no cívicos, que constituyen fines centrales de las estrategias preventivas. Debido a esta complejidad, en la presente investigación optamos por los siguientes indicadores:

- Número de personas directamente vinculadas con el desarrollo del proyecto
- Número de personas beneficiarias directas del proyecto
- Otro tipo de impacto en la comunidad:
 - Generación de redes colaborativas
 - Búsqueda de fondos complementarios

Asociación: En correspondencia al punto anterior, se destaca la necesidad que los proyectos se desarrollen dentro de redes sociales, o



que generen estas redes para mejorar el impacto proyecto. El indicador utilizado es:

-Número y tipo de instituciones involucradas.

Gestión: En esta dimensión es importante evaluar la medida en que se cumplió con lo propuesto, si se administraron bien los recursos financieros y humanos para lograr resultados significativos, y si las limitaciones del presupuesto entregado respecto a lo propuesto fueron resueltas a través de la búsqueda de otros mecanismos de financiamiento. Los indicadores utilizados son:

- Realización de actividades propuestas
- Administración de recursos
- Desarrollo de alternativas de financiamiento

Sustentabilidad: Se busca medir la efectividad de los proyectos, es decir la capacidad de producir cambios en los beneficiarios directos y la viabilidad que estos cambios permanezcan en el tiempo. Para ello, se considera fundamental la

capacidad de la organización de replicar el proyecto en el mismo grupo beneficiario o en otro. Los indicadores utilizados son:

- Cambios de mediano y largo plazo
- Permanencia en el tiempo

Liderazgo y empoderamiento: Respecto al desarrollo del proyecto y sus resultados inmediatos, es importante la incorporación de organizaciones de apoyo o la formación de redes, ya sea en el desarrollo del proyecto o en el diseño de futuros proyectos. Para lograr cierta continuidad es necesario la formación de liderazgos locales y el



establecimiento de vínculos con instituciones

o externas a la comunidad. Los indicadores utilizados son:

- Incorporación de nuevos asociados al proyecto
- Desarrollo de liderazgos locales
- Desarrollo de trabajo colaborativo entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales

Inclusión Social: Finalmente, una dimensión fundamental a considerar en los proyectos es la inclusión, en diversas actividades así como en la organización de las mismas, de distintos actores comunitarios, en especial los que suelen ser menos considerados en los procesos de selección de proyectos: niños, jóvenes, ancianos, grupos étnicos, entre otros. El indicador utilizado es:

- Participación de diversos grupos poblacionales



V. Cronograma de trabajo

Cronograma de trabajo

	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.
Definición de documento base	15-Feb							
Envío de documento y ficha		01-Mar						
Recolección de información en ciudades socias								
Sistematización de información de otras experiencias								
Análisis								
Edición y publicación del estudio								
Presentación								01-Sep



VI. Resumen de acciones por parte de los socios

1. Identificación de iniciativas, proyectos, programas o políticas que se consideren apropiadas para el proyecto.
2. Elaborar un documento con las respuestas al Resumen general de la ciudad socia (1 documento por ciudad)- Ver la primera parte de la Ficha de Resumen de Buenas Prácticas.
3. Elaborar la descripción de iniciativas prometedoras y exitosas (ver la segunda parte de la Ficha de Resumen de Buenas Prácticas) por cada iniciativa identificada.
4. Enviar la información consolidada (**fecha máxima: 01 de JULIO**) a la experta Lucía Dammert.

Cualquier duda o sugerencia comunicarse directamente con Lucía Dammert (lucia@flacso.cl) o al 56 2 2900213