



# **Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía**

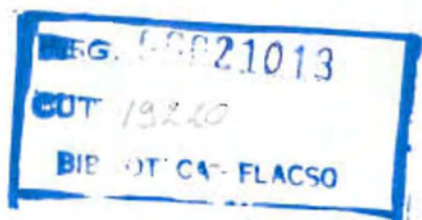
Lucía Dammert y Liza Zúñiga, editoras

FLACSO - Biblioteca

364.4 Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía.  
S456 / Editado por Lucía Dammert y Liza Zúñiga. Santiago, Chile:  
FLACSO, 2007.  
280p.  
ISBN: 978-956-205-219-1

SEGURIDAD PUBLICA; PREVENCIÓN DEL DELITO; SEGURIDAD CIUDADANA;  
DELINCUENCIA; AMÉRICA LATINA

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	07-04-2008
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	X
Donación:	



Coordinación editorial: Carolina Contreras  
Fotografías: Claudio Doñas y otros  
Diseño de portada: Miguel Mulato  
Diagramación: Raúl Orozco  
Corrección de pruebas: Jaime Gabarró  
Impresión: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, en todo o en parte, ni registrada o transmitida por sistema alguno de recuperación de información, en ninguna forma o medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo, por escrito, de los editores.

Primera edición: septiembre, 2007  
I.S.B.N.: 978-956-205-219-1

Registro de propiedad intelectual N° 164.792

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, 2007  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile  
publicaciones@flacso.cl • www.flacso.cl

# ÍNDICE

Introducción <i>Lucía Dammert</i> .....	7
El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política <i>Lucía Dammert y Patricia Arias</i> .....	21
¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? <i>Gustavo Beliz</i> .....	67
Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa <i>Liza Zúñiga</i> .....	135
La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local <i>Felipe Salazar</i> .....	189
Desarrollo "Paso a Paso" de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana <i>Valérie Sagant y Brigitte Demers</i> .....	213
Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos <i>Alejandra Lunecke y Juan Carlos Ruiz</i> .....	225
Función, fuerza física y rendición de cuentas en la policía latinoamericana: proposiciones para un nuevo modelo policial <i>Luis Gerardo Gabaldón</i> .....	253
Sobre los autores .....	277

# ¿HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS EN SEGURIDAD CIUDADANA?

Gustavo Beliz





# ¿HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS EN SEGURIDAD CIUDADANA?

Gustavo Beliz<sup>1</sup>

El propósito del presente trabajo es analizar paradigmáticas experiencias locales y nacionales de seguridad ciudadana (SC) puestas en marcha en la región, para que sus lecciones aprendidas puedan alcanzar a los diversos actores comprometidos con la ejecución de políticas públicas en el área. El eje conceptual sobre el cual se apoyan estas experiencias tiene que ver con dimensiones consideradas constitutivas de una estrategia de SC: i) el liderazgo y la sostenibilidad política de los procesos de reforma y modernización; ii) la creación y fortalecimiento de institucionalidad adecuada; iii) la transparencia como una acción de empoderamiento ciudadano que conduzca a la eficacia social; y iv) el rol de las ciudades y de los gobiernos locales como laboratorios de innovación para el despliegue de políticas focalizadas e integrales.

El objetivo de las consideraciones teóricas —que anteceden el desarrollo de los casos— es generar un breve marco conceptual apropiado de los temas abordados, para facilitar la contextualización de los aspectos analizados en detalle a partir de las aplicaciones nacionales. Por consiguiente, se apuntó a que el casuismo de las intervenciones estudiadas, su micro-área de influencia y su enfoque particular, no fueran un obstáculo para desarrollar una mirada más global y comprensiva de los desafíos y caminos pendientes que las políticas de seguridad ciudadana (PSC) tienen en toda la región; y a que las lecciones aprendidas a partir de casos particulares puedan diseminarse y contribuir a la fundamentación de políticas públicas de Estado y a consolidar una nueva generación de reformas.

---

<sup>1</sup> Especialista Senior en Modernización del Estado y Gobernabilidad. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (gustavob@iadb.org).

## LA SEGURIDAD EN TRANSICIÓN

### Del Estado al ciudadano

El concepto de SC es una superación del concepto de seguridad estatal —que privilegiaba el mantenimiento del orden público como valor superlativo— para enfocar su prioridad en la seguridad de las personas y convertir dicho atributo en un derecho exigible frente al Estado. No implica la eliminación del mismo, sino su reordenamiento y fortalecimiento, su re-centramiento en el ciudadano en tanto ser comunitario, enfocando en él sus mejores capacidades analíticas, operativas y estratégicas (Acero, 2005; Carrión, 2005). Deja de ser una cuestión pensada en términos de un beneficiario excluyente —el Estado-Nación— para convertirse en una política pública *ciudadano-céntrica*. Dentro de este tríptico entre Estado, sociedad y ciudadano, se trata de emprender una tarea que reconstruya las estructuras de autoridad y legitimidad desde la base hacia arriba y desde arriba hacia la base, ya que es obvia la imposibilidad de recrear una sociedad civil sin recrear, a la vez, un Estado (Hewitt de Alcántara, 1998).

La *ciudadanización* de la seguridad significa el empoderamiento de los ciudadanos, referido al ámbito de habitantes con facultades efectivas, más allá de su reconocimiento formal, en entornos territoriales limitados, dentro del marco de la aceptación de instancias institucionales visibles, accesibles y supervisables, sean estas estatales o privadas (Galaldón, 2002). Se trata de un movimiento que conlleva un ejercicio democratizador, que exige nuevas instituciones participativas y de expresión de la capacidad de voz de la sociedad civil —no como supletoria sino complementaria de la labor estatal— y que demanda nuevas respuestas administrativas, burocráticas y de articulación del sector público con el resto de los actores comunitarios. Forma parte de esta nueva capacidad superar el riesgo de fatiga participativa en la sociedad, especialmente en aquellos sectores más débiles y empobrecidos. Aunque parezca una redundancia afirmarlo: SC significa la existencia de ciudadanos *asegurados en su ciudadanía*.

### Del crimen organizado al Estado organizado

En la definición de SC conviven tramas paralelas de relaciones sociales e institucionales. Por un lado, el ámbito global y transnacional, donde los delitos superan fronteras y se organizan como auténticas corporaciones que aprovechan los beneficios de la globalización (Naciones Unidas, 2000). Por el otro, la dimensión local, donde la última —o la primera— de dichas

cadena delictivas se refleja de modo inmediato en la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades y regiones. Y, en el medio, los Estados Nacionales clásicos, inmersos en una paradójica tensión de responsabilidades y respuestas. Demasiado *pequeños* para hacer frente a un delito transnacional que los supera y exige respuestas supranacionales conjuntas, pero demasiado *grandes* para actuar con eficacia en las cuestiones locales ciudadanas que involucran microintervenciones específicas y personalizadas (Dammert, 2005).

Se trata, en suma, de reconstruir estas capacidades de gestión estatal (Repetto, 2004) para superar la confrontación desigual entre el crimen organizado y los Estados desorganizados. Estos desafíos operan en un entorno *Glocal* (Prats, 2004), caracterizado por tendencias de globalización crecientes y a su vez de localización sostenida como dos pulsiones simultáneas a tener en cuenta para hacer frente a los desafíos del desarrollo humano. La *glocalización* (Robertson, 1995) conduce a la pertinencia de relacionar el concepto de SC con la cuestión más específica de los gobiernos locales como ámbito de aplicación de políticas integrales<sup>2</sup>, sin que pierdan el horizonte de sus contextos más amplios. Una aplicación local que no signifique una fuga de responsabilidades de parte del Estado central y de la comunidad internacional con respecto a los tentáculos de la criminalidad organizada. La glocalización, por el contrario, debería contribuir a una mejor *división del trabajo* entre las agencias públicas, procurando no desbordar la capacidad de gestión de las instancias locales mediante acertados procesos de descentralización y reforzando –de modo paralelo– a las agencias nacionales y regionales en su sistema nervioso central de investigación e inteligencia.

## De la dispersión a una nueva frontera

La focalización de la PSC –tanto en su espacio local (ciudad-barrio) como transnacional (ciudad-mundo)– requiere también focalizar temáticamente el concepto de seguridad, otorgándole una *identidad* propia como política pública. ¿A qué seguridad nos referimos cuando hablamos de la SC? ¿Una seguridad humana omnicompreensiva proveedora de derechos sociales,

<sup>2</sup> La gobernabilidad urbana adquiere un protagonismo creciente como resultado de la convergencia de múltiples factores que interactúan y se complementan en reivindicación del espacio urbano y local: tendencia mundial a la urbanización; mundialización económica, cultural e institucional; cambio en el modelo de desarrollo económico (con el avance hacia sistemas eficientes, abiertos y competitivos) y de articulación política y social (avance hacia la equidad y la sustentabilidad ambiental); cooperación horizontal; y procesos de descentralización (Prats, 2004).



políticos, económicos y ambientales, una definición más propia de una Declaración Universal o de una Constitución Nacional o Regional? (Gabaldón, 2002) ¿O, por el contrario, nos referimos a un concepto que tiene que ver con la garantía que brinda el Estado de gozar de mínimos estándares de convivencia para poder desarrollar toda la otra amplia gama de derechos que le otorgan sustento a la dignificación del ser humano?<sup>3</sup>.

El Informe de Desarrollo Humano 1994 pone el eje en esta condición indispensable de enfoque: *"Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de trato civilizado representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con los demás. De esta manera, frente a los hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos está en juego no solo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad"*.

SC significa también *hacer ciudad*, cimentando una pedagogía de la alteridad que evite situaciones de *agorafobia urbana* (de temor al espacio público por situaciones de violencia) (Borja, 1998). La ciudadanía necesita la construcción de la ciudad como ámbito más inmediato, natural, personalizado y humano donde se expresan los conflictos, mediaciones, intereses y valores que refuerzan el concepto de seguridad. En la ciudad se produce el anclaje concreto de la ciudadanía. Allí es donde la SC puede constituirse en un espacio público: abierto, explícito, supervisado, sujeto a escrutinio y control, es decir, más democrático y gobernable, mediante una reapropiación que conduzca a superar amenazas de fragmentación, privatización y foraneidad (Fernández, 2005). Porque si el espacio público

---

<sup>3</sup> Los elementos claves del concepto de seguridad humana impulsados por Naciones Unidas, en su relación con el concepto de SC, podrían esquematizarse así: i) Una posición central de las personas, en tanto que individuos y seres sociales, en el debate sobre la seguridad y en lo relativo a la atención de las políticas e intervenciones; ii) Un enfoque amplio e integral de todos los procesos que se estimen coadyuvantes de una seguridad entendida no solo como ausencia de delito sino como base del bienestar: paz y desarme; desarrollo; derechos humanos y justicia internacional; gobernabilidad, democracia, estado de derecho y justicia; salud; medio ambiente; iii) La superación de marcos estatales que obligan a entender este concepto bajo una dimensión internacional (el protagonismo de los organismos internacionales es central); iv) El trabajo en red de muchos actores: estados, organismos internacionales, universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales; v) La formulación de intervenciones concertadas y comprensivas para la seguridad sostenible y la construcción de la paz consolidando la capacidad de gobernabilidad de las comunidades afectadas (Obregón, 2003).

se segrega y se deteriora, se rompe el esqueleto del capital social comunitario (Luncke y Eissmann, 2005). De ahí la importancia de analizar las múltiples experiencias de impulso a iniciativas de PSC que se han venido desarrollando a nivel de gobiernos locales, en el espacio regional y extrarregional, integrarlas en un cuerpo central de conocimientos, explorarlas en sus ensayos, errores y lecciones aprendidas, dimensionarlas en cuanto a su escala y replicabilidad potencial, gestionar su diseminación en tanto productos promisorios, y propender a su fortalecimiento. Todo esto constituye una contribución esencial para encontrar respuestas a los muchos dilemas planteados.

### De la impunidad al buen gobierno

Para constituirse como un derecho exigible y factible frente al Estado, esta SC no puede comprenderse alejada del concepto de *Governance*. El *Buen Gobierno*<sup>4</sup>, como capacidad de dirección y coordinación de los aparatos políticos y administrativos, es un desafío simultáneo de *monopolización* y *desmonopolización* del Estado en sus ámbitos de actuación, en base a cinco criterios fundantes: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Comisión de la Comunidad Europea, 2001).

Se trata, por un lado, de recuperar el monopolio de la administración de la fuerza estatal en ámbitos nacionales y locales en los que la violencia se ha privatizado y se apela a la justicia por mano propia frente a la deslegitimidad, corrupción o ineficacia del Estado, lo cual presupone la ruptura del contrato social democrático. Para ser genuina la recuperación de este monopolio exige una precondition: que el Estado reconquiste territorios propios capturados por la impunidad y no pocas veces por la complicidad del poder político y las agencias policiales y judiciales. Eliminar el concepto de piloto automático y de autogobierno de los cuerpos policiales —que se manejan como *islas de impunidad* y a menudo bajo la complicidad o indiferencia del poder político— es al mismo tiempo un ejercicio que supone dejar atrás el concepto de *cripto-gobierno* de lo estatal, para abrir canales de participación de la ciudadanía en la formulación, gestión y control de los actores que conforman el sistema de SC.

---

<sup>4</sup> Según Roderick Rhodes, el concepto de "governancia" es empleado en las ciencias sociales contemporáneas con al menos seis significados diferentes: el *Minimal State*, la gobernanza corporativa, el nuevo *management* público, la buena gobernanza, los sistemas sociocibernéticos y las redes autoorganizadas (Comisión de la Comunidad Europea, 2001).

Todo lo cual nos conduce a la necesidad de *desmonopolizar* la concepción estatista de la seguridad como algo que empodera solamente al Estado, para responder a la demanda de coproducción y de asociatividad con responsabilidad y la participación de todos los sectores de la comunidad; sin que lo anterior signifique dilución —sino precisión— de las responsabilidades propias de cada actor social e institucional<sup>5</sup>.

Esta desmonopolización incluye la superación de comportamientos autistas de las agencias del sistema de SC, que han entronizado el secreto de sus acciones y productos (la información delictiva de las agencias de inteligencia y las comunicaciones de las agencias policiales son dos áreas paradigmáticas en este sentido), como una forma de encapsulamiento frente al conjunto de la sociedad y frente a ellas mismas, que a menudo no operan en red ni como eslabones de cadenas de valor de un mismo proceso de generación de productos públicos.

Es posible trascender este *cripto-gobierno* a través de varios andariveles de actuación:

- i) Generando cooperación al interior de la oferta pública estatal, con precisos ámbitos de incumbencia, lo cual exige una tarea de integración jurisdiccional (nación, provincias, departamentos, municipios, comunidades locales), acorde con la organización administrativa de cada país (unitaria o federativa) y atenta a la característica extrarregional del crimen organizado;
- ii) Alimentando procesos complementarios en el eje estatal-privado, que supongan un reforzamiento sustantivo de la capacidad regulatoria inteligente del sector público (hoy raquítrico para ejercer una supervisión de la actividad de las agencias privadas de seguridad, por ejemplo) y a la vez estimulante de iniciativas de mercado que puedan universalizar e incrementar la accesibilidad a la SC (European Crime Prevention Network, 2003; European Commission, 2003);
- iii) La asociatividad también significa complementación a nivel vertical (Estado-nación/estados locales) y a nivel horizontal (sectores múltiples que tienen influencia sobre el terreno: justicia, salud, educación, ecología, empleo, transporte);

---

<sup>5</sup> *Coproducción*, entendida como la apuesta sincera y no instrumental para buscar en común el significado y relevancia de los problemas, las posibles soluciones, ponderar los costos alternativos de las opciones que se adoptan y asumir responsabilidades de éxitos y fracasos de las mismas. *Asociatividad*, entendida como la capacidad de acción entre personas que no son familia pero que pueden actuar en forma cooperativa (Raczynski y Serrano, 2003).

- iv) La coproducción de SC tiene en la contractualización (como lo demuestran los ejemplos extrarregionales de Francia, Bélgica y Canadá) una herramienta propicia para establecer responsabilidades detalladas en cada actor y fomentar una cultura de la coestión, tanto hacia el interior del aparato estatal como en la relación entre este y la sociedad civil (otros ejemplos posibles e incipientes que ensayan los gobiernos locales a nivel regional tienen que ver con audiencias públicas, presupuestos participativos, consultas ciudadanas, diálogos comunitarios, foros de expertos, boletines informativos, marchas exploratorias, mediadores cívicos y medios de comunicación alternativos).

Como bien público, la SC aparece vinculada a los siguientes conceptos: un orden ciudadano democrático, capaz de eliminar las amenazas de violencia en la población, que busca disminuir las nociones de vulnerabilidad y desprotección, trascender las meras fronteras de la criminalidad y el delito, que enfoca la dualidad objetiva-subjetiva del concepto y que se traduce en un derecho exigible frente al Estado (Acero, 2005).

Los desafíos de Buen Gobierno no reposan solo en una cuestión de eficacia técnico-instrumental, sino que presuponen la recuperación de una legitimidad<sup>6</sup> de actuación del ámbito estatal, vinculada a su capacidad de dar respuestas políticas globales sobre las cuestiones de fondo de la criminalidad organizada y respuestas nacionales sobre las cuestiones de fondo de la opacidad política que muchas veces sustenta mafias delictivas locales (a través del microtráfico de drogas, por ejemplo, con lazos en el financiamiento negro de la actividad partidaria). Inseguridad ciudadana e impunidad política son dos maneras distintas de conjugar una misma definición: ingobernabilidad democrática y privación de sentido del pacto social.

### **De la ingobernabilidad a la *segurabilidad***

Junto al Buen Gobierno de la SC surge otro concepto clave: la *governabilidad*, como la disposición de la sociedad para aceptar como vinculantes los productos de su sistema político —traducidos en normas e instituciones— encaminados a expresar valores y expectativas de la propia ciudadanía. Gobernabilidad entendida como la creación de estructuras de autoridad en

<sup>6</sup> En el caso específico, el término *legitimidad* apuntaría a la contradicción entre cierto consenso existente acerca de la necesidad de enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana y la falta de foco para la asignación de los recursos, tanto en su destino como en su magnitud (Repetto, 2004).

distintos niveles de la sociedad, dentro, fuera, por encima y por debajo del Estado<sup>7</sup>. Gobernabilidad conformada por el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país en pos del bien común<sup>8</sup>.

La gobernabilidad implica una respuesta positiva a una pregunta de fondo: ¿Puede la sociedad ser dirigida a base de mínimos criterios de convivencia, debido al desencanto de la política y a la crisis del Estado? (Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, 2004). Más aún, cuando la violencia emergente no tiene múltiples formas sino que se trata de múltiples violencias que incluso pueden tener la misma forma, se revela la urgente necesidad de responder con una estrategia específica a cada tipo particular de violencia, con el trabajo estatal y comunitario adecuadamente organizado. Se plantea, por tanto, la necesidad de construir un *Modelo Ecológico de Gobernabilidad* que tenga en cuenta este marco de referencia epidémico de la violencia, que la convierte en un problema político, social y de salud pública (OMS, 2002).

La gobernabilidad aparece vinculada a un tipo de gestión social que enfatiza la participación, la corresponsabilidad y la transparencia, contribuyendo a la consolidación de un capital social respaldado en la confianza, la cooperación y la solidaridad (Raczynski y Serrano, 2003; Lunecke y Eissmann, 2005) como valores opuestos al egocentrismo, el retraimiento y la anomia (Gabaldón, 2002). No puede obviarse en este análisis el fenómeno de *espectacularización* de la violencia a partir del rol de los medios de comunicación y su debatido poder de fuego para generar situaciones de pánico colectivo<sup>9</sup>, que pueden conducir a encrucijadas de victimización vicaria (Dastres, 2002), de descapitalización social (Tocornal *et al.*, 2005), de descolonización del espacio público (Lunecke y Eissmann, 2005) y hasta

---

<sup>7</sup> También se señala la importancia de superar el aislamiento del concepto de gobernabilidad con respecto a las políticas económicas y a la necesidad de renunciar al análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica y orientarse hacia un reconocimiento más explícito de la necesaria interrelación entre ambas esferas (Hewitt de Alcántara, 1998; Carrión, 2005).

<sup>8</sup> El Banco Mundial ha elaborado indicadores agregados de gobernabilidad basados en más de 350 variables abarcadas por las siguientes dimensiones: i) voz y rendición de cuentas; ii) estabilidad política y ausencia de violencia; iii) eficacia de gobierno; iv) calidad regulatoria; v) estado de Derecho; y vi) control de la corrupción (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005).

<sup>9</sup> En el año 2004 la Comisión Europea encargó un "Estudio sobre Buenas Prácticas Científicamente Evaluadas para Reducir los Sentimientos de Inseguridad o Temor al Crimen". Sus primeras conclusiones indicaron que existen pocos programas empíricos profundamente evaluados y que la investigación sobre el temor al crimen es principalmente teórica. El Informe indicó que existe una urgente necesidad de consenso para definir el temor al crimen y acuerdo sobre medios de medirlo (European Crime Prevention Network, 2004).

a la elaboración apresurada de un derecho penal simbólico cuyo único sentido sería alimentar la demanda inmediateista de esta mencionada espectacularización (Diez Ripollés, 2004).

La inseguridad no es entonces solamente un problema de criminalidad sino también de producción de capital social y de capital normativo de la comunidad<sup>10</sup> (Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, 2004). En este plano, participación y voz ciudadana y empresarial son vitales en el aumento de la transparencia, porque crean millones de auditores, revisiones y balances que aún las mejores reglas de rendición de cuentas internas y sistemas dentro del gobierno no pueden cumplir en su totalidad (Kaufmann, 2003).

Desde esta óptica, la SC se relaciona con un proceso que, para ser exitoso, necesita incluir: i) generación de alianzas y movilización integral de todos los asociados; ii) diagnósticos precisos y participativos sobre las causas y efectos de la violencia, la inseguridad y la criminalidad, tanto en sus aspectos objetivos como subjetivos, que conduzcan a establecer políticas integrales que reflejen la multicausalidad del fenómeno; iii) desarrollo de planes de acción precisos y legitimados, con clara atribución de responsabilidades para cada actor; iv) seguimiento y evaluación de sus procesos, resultados, productos e impactos; v) comunicación y participación de los ciudadanos (Vézina, 2000).

*La Segurabilidad surge, en consecuencia, como un concepto asociado íntimamente a cuatro dimensiones: i) la gobernabilidad, a través de un proceso que procura construir legitimación y eficacia; ii) la sostenibilidad de las políticas en términos de ciudadanización y empoderamiento real de sus actores; iii) la responsabilidad de las instituciones comprometidas en su asociatividad y su coproducción; y iv) la glocalidad de sus traducciones operativas, contemplando simultáneamente los fenómenos de globalización y localización de las políticas públicas a través de un rol preponderante del gobierno de las ciudades.*

---

<sup>10</sup> El *capital normativo* de las comunidades se fomenta promoviendo el pleno uso de las herramientas de auditoría y consultoría que fueron creadas para identificar mejor los problemas sociales y para debatir las prioridades y los métodos apropiados de intervención. Desarrollar este *capital normativo* significa promover la genuina participación ciudadana y el debate público en asuntos de seguridad (Sanfaçon, 2004).

Figura N° 1: LA AGENDA DE LA SEGURABILIDAD



Fuente: Elaboración propia, 2006

## LOS DESAFÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA

### Carácter estratégico del liderazgo y de la autoridad política<sup>11</sup>

Es necesario concebir la tarea de modernización del Estado —y de su sistema de SC— como un proceso de reforma política (BID, 2003). Las experiencias que han demostrado tener mejores condiciones para el éxito incluyeron respaldo político sostenido en el tiempo y abordaje integral en su diagnóstico, diseño e implementación. Si bien lo coyuntural a menudo dispara procesos de cambio y genera puntos de inflexión, no

<sup>11</sup> Este factor interno de sostenibilidad también se desenvuelve en un contexto de organismos multilaterales. Desde 1998, el BID ha tenido un rol de liderazgo en el otorgamiento de préstamos para el área de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, totalizando a la fecha 215 millones de dólares en operaciones en Uruguay, Colombia, Chile, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Guatemala, Guyana, Venezuela y Trinidad Tobago. El BID ha identificado posibles proyectos adicionales en Brasil, República Dominicana, Ecuador y Panamá (Buvinic, Alda y Lamas, 2005).

responder a enfoques meramente transitorios aparece como un requisito esencial en toda PSC. Una estrategia de sostenibilidad también significa generar condiciones de apropiación de los actores locales, una clara autoridad, no importar indiscriminadamente modelos externos sin la debida implantación y adaptación y generar condiciones políticas que otorguen tiempo a la maduración de las reformas, mediante una hoja de ruta que planifique escalas, etapas y alertas amarillas a transitar en las diferentes instancias del cambio y que sea selectiva y precisa en las intervenciones. Supone, por ejemplo, pensar en medidas de rápido impacto, alta visibilidad y corto proceso de ejecución, capaces de apuntalar aquellas otras de mediano y largo plazo, asociadas más íntimamente a políticas de desarrollo humano amplio (como lo educativo y la salud, por ejemplo) (Buvinic, Alda y Lamas, 2005).

Estas exigencias, por cierto, tropiezan con la carencia de una memoria institucional y de capacidades analíticas estratégicas que han caracterizado a las áreas de SC en muchas de las administraciones nacionales. Las reacciones frente a estos déficits democráticos han sido los liderazgos de base local y comunal, la delimitación geográfica para aplicar respuestas acotadas y la referencia participativa de proximidad de la población. Esta tendencia también enfrenta obstáculos que vale la pena resaltar. No son muchas las autoridades locales con atribuciones legales en materia de PSC. Tampoco muchas están dispuestas a reclamarlas. El problema del fraccionamiento del manejo de las fuerzas de seguridad es otra dificultad que convive con el centralismo normativo (en Brasil, Argentina y México, bajo régimen federal, los delitos transnacionales –como el narcotráfico, el lavado de activos o el tráfico de armas– merecen respuestas a nivel del Estado central; en El Salvador, Ecuador, Venezuela y Chile, por el contrario, los sistemas centralizados imponen el desafío de coordinar su labor con mayores márgenes de actuaciones de las instancias locales) (Beliz, 2005; Llorente, 1997; Acero, 2005).



- *Riesgos:* i) que el liderazgo político personalice en exceso los planes lanzados –sin dar lugar a la generación de consensos sólidos y de mediano y largo plazo– o peor aún, que dicho liderazgo sea de corto plazo y autoritario, con enfoques unidireccionales de la problemática de SC; ii) que las PSC se pierdan en lábiles consensos que nunca logran construirse y se conviertan en meras formulaciones teóricas o políticas fallidas, presionadas por demandas sectoriales o corporativas.
- *Oportunidades:* i) construcción de pactos programáticos *políticamente intergeneracionales*, que incluso comprendan modos de financiamiento permanentes de la SC (impuestos y fondos específicos) capaces de *blindar* al sistema democrático de respuestas autoritarias; ii) diseñar correctos incentivos (especialmente económicos, como los fondos concursables, por ejemplo) para la consolidación de liderazgos de gestión –esencialmente de base local– que permitan una sana competitividad entre ciudades y regiones en materia de SC.
- *Sentido paradigmático de los casos analizados:* i) la experiencia de Bogotá exhibe más de una década de PSC respaldadas como acción de Estado más allá de la diferente extracción partidaria de sus alcaldes, evidenciando que la integralidad de la PSC es directamente proporcional con su sostenibilidad y que los gobiernos locales –aun en las peores condiciones de violencia endémica– son herramientas poderosas para disminuir los índices de victimización y miedo; ii) la experiencia de transformación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires es un caso prototípico de macrorreforma (se trata de una organización de más de 40.000 efectivos) frustrada por falta de continuidad política en sus inicios, y retomada un lustro más tarde precisamente debido al fracaso de las respuestas de mano dura que pretendieron suplantarla.

## UN CASO DE SOSTENIBILIDAD POLÍTICA, BOGOTÁ DC

**Marco General.** Con una población de 7.300.000 habitantes, una división territorial en 20 localidades (cada una con autoridades locales), una tasa del 16,9% de desempleo y del 33% de empleo informal (Velásquez, 2005), la ciudad presenta cifras de descenso de la criminalidad contundentes. La violencia homicida pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 (4.352 homicidios comunes) a una de 23 (1.610 homicidios comunes) en el año 2003. Para el año 2004 la cifra había disminuido a 1.582. Las muertes en accidentes de tránsito disminuyeron de una tasa de 25 por cada 100.000 habitantes en 1995 a 8,7 en el año 2003. Para el resto de los delitos, la disminución promedió un 40% entre 1998 y 2003 (Acero, 2005).

**Sostén financiero, cultura ciudadana e infraestructura urbana.** Durante la década de los 90, la cuestión de la SC mereció un esfuerzo sostenido de parte de los diferentes alcaldes. Jaime Castro (1992-1994) priorizó el saneamiento fiscal, la institucionalización de mecanismos de control social y Veedurías Ciudadanas, y la conformación de un Fondo de Seguridad que otorgó autonomía financiera a las políticas públicas en el sector. Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997 y 2001-2003) propiciaron fuertes intervenciones en materia de cultura ciudadana y comunicación pública, innovando con contenidos creativos, simbólicos y pedagógicos en la agenda de SC. Enrique Peñalosa (1998-2000) focalizó su estrategia en importantes intervenciones urbanísticas y grandes obras de infraestructura, combinadas con la recuperación del espacio público a partir del cumplimiento estricto de la normativa existente. Todos los nombrados asumieron las facultades legales de modo directo y el tema pasó a tener una relevancia mayúscula.

**Agenda institucionalizada.** Lo anterior se acompañó por la decisión de dotar de mayor jerarquía administrativa a la problemática. En 1997, se transformó la Consejería Distrital de Seguridad en una Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y SC, con profesionales altamente calificados y bajo el liderazgo de un mismo subsecretario durante siete años. Asimismo, se garantizó el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad creado en 1991 y se puso en marcha un Consejo ampliado integrado por los 20 alcaldes locales, los 19 Comandantes de Estaciones de Policía, los Comandantes de Unidades Especiales de la Policía Metropolitana de Bogotá y las entidades del Distrito en materia de Salud, Educación, Tránsito y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo. También se creó el Comité de Vigilancia Epidemiológica, para realizar un análisis semanal sobre la violencia y la delincuencia y el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), cuyo fin era reunir información del Instituto de Medicina Legal, la Policía Metropolitana, la Secretaría de Gobierno y la Fiscalía.

### **Fortalecimiento de la Policía Metropolitana**

- Se puso en marcha un sostenido plan de equipamiento de la fuerza policial, en las áreas de: i) comunicaciones (cada policía en la calle contaba con una radio propia); ii) equipamiento del parque automotor; iii) construcción de estaciones de policía; iv) fortalecimiento y reorientación de Centros de Atención Inmediata (CAI); v) adquisición de equipos de inteligencia; vi) identificación de 100 puntos críticos delictivos para la ciudad.

- Se disminuyó de 20 a 5 minutos promedio el tiempo de respuesta a las llamadas ciudadanas al Centro Automático de Despacho (CAD).
- La estrategia inicial no se sustentó en el incremento de personal policial, que pasó de 10.500 policías metropolitanos en 1995 a 10.320 en 2003.
- Se organizaron 2 principales canales de participación comunitaria: los Frentes Locales de Seguridad y las Escuelas de Seguridad Ciudadana.
- Se reorientó la actividad de 1.500 policías que desarrollaban tareas administrativas y en servicios especiales (escortas, o como apoyo a varias instituciones) para que pudieran ser asignados a tareas de SC.
- Durante la década 1994-2004, se triplicó en términos reales la inversión pública destinada a la Policía Metropolitana (Acero, 2005; Martín y Ceballos, 2004; Llorente y Rivas, 2004).

**Accesibilidad judicial.** Consistió en una combinación de programas de justicia alternativa y de justicia punitiva.

- Se elevó de 5 a 20 el número de Comisarías de Familia para tratar temas al interior de los hogares, de vecindad y de violencia menor, triplicándose el número de casos atendidos, que pasaron de 12.736 en 1994 a 36.149 en 2002.
- Se crearon 12 Unidades de Mediación y Conciliación, se arreglaron las instalaciones de las 63 Inspecciones de Policía existentes (que tratan de los asuntos de policía administrativa) y se habilitaron 2 Casas de Justicia, capacitando a 2.700 líderes como mediadores comunitarios, a 450 conciliadores en equidad y a 103 Jueces de Paz.
- En 1999, se creó la Unidad Permanente de Justicia (integrada por la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito y la Inspección de Policía) con extraordinarios resultados: i) en los dos primeros años se puso a disposición del Poder Judicial a más de 30.000 personas que habían cometido delitos, reteniendo transitoriamente a 150.000 infractores; ii) las capturas de personas requeridas por la justicia se incrementaron en un 400% entre 1994 y 2002; iii) los decomisos de armas de fuego se triplicaron entre 1995 y 2003.
- Con una inversión total de 11 millones de dólares entre 1998 y 2002, se construyó una nueva cárcel distrital, pasando de 450 a 1.028 cupos, disminuyendo los hechos de violencia al interior de la misma (Acero, 2005; Martín y Ceballos, 2004; Llorente y Rivas, 2004).

**Zonas seguras y monitoreo externo.** Con la participación de la Cámara de Comercio de Bogotá, se identificaron 28 cuadrantes de las áreas más

céntricas y concurridas de la ciudad con el propósito de reforzar la vigilancia y atender las denuncias a través de unidades móviles con presencia permanente. El sector privado (Diario *El Tiempo*, Cámara de Comercio y la Fundación Corona) auspició la iniciativa "Bogotá Cómo Vamos", para monitorear a través de encuestas de victimización y percepción de seguridad la marcha del Programa.

**Innovación y Sensibilización.** El programa de *Cultura Ciudadana* —impulsado a mediados de los 90— tuvo por objetivo aumentar el cumplimiento de normas de convivencia, incrementar la capacidad de que unos ciudadanos lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas (a través de acciones lúdicas) y fortalecer la capacidad de concertación, mediante el seguimiento sistemático de Indicadores de Convivencia (Mockus y Corzo, 2003). Fueron iniciativas pedagógicas e innovadoras en la comunicación que buscaron armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad —la ley, la moral y la cultura—. Entre ellas se destacaron:

- *Jornadas de vacunación contra la violencia* para generar conciencia frente a la problemática de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Se realizaron en 2 oportunidades en 1996 y participaron un total de 39.000 personas, identificándose 4.000 casos de maltrato.
- *Empleo de mimos* para regular el comportamiento de los ciudadanos en el espacio público, por ejemplo en materia de educación vial y respeto a las señales de tránsito.
- *Pico y Placa, Día sin carro*, que estableció la restricción del uso de vehículos particulares y de servicio público durante dos días a la semana, y mediante consulta popular definió un día del año durante el cual no fue permitido sacar vehículos automotores particulares a la calle (Mockus y Corzo, 2003).
- *Noche de las mujeres*: el Alcalde estableció por decreto que durante la noche del 8 de marzo —Día Internacional de la Mujer— solamente podrían circular por la ciudad las mujeres (a los hombres que para trabajar tenían que salir de sus casas se les otorgaba un salvoconducto y quienes no querían cumplir la norma firmaban una tarjeta explicando los motivos). La medida, que despertó gran polémica, estuvo orientada a generar conciencia acerca de los motivos por los cuales en Colombia morían de modo violento 3 hombres por cada mujer.
- *Cultura Tributaria: 110% con Bogotá*: campaña de pago voluntario de un 10% adicional en los impuestos a destinar a proyectos sociales seleccionados por los propios contribuyentes de una lista presentada por la Alcaldía (63.493 contribuyentes voluntarios en 2002 y 45.753 en 2003) (Londoño, 2004).

- Como parte de esta iniciativa, durante la segunda gestión del alcalde Mockus (2001-2003) se organizó el *Observatorio de Cultura Urbana* desde el Instituto de Cultura y Turismo (Londoño, 2004).

### ***Desarme, Hora Zanahoria y control del consumo de alcohol***

- Acciones de entrega voluntaria de armas, desarme de los colegios, canje de armas por cupones de mercaderías y canje de armas de juguete de los niños: i) durante la Navidad de 1996 y apoyada en una campaña auspiciada por la Iglesia Católica, se invitó a los ciudadanos a entregar voluntariamente sus armas a cambio de bonos para regalos; ii) se incrementaron de modo sustancial los operativos de requisas e incautación de armas, que pasaron de 6.000 en 1995 a casi 16.000 en 2003; iii) en 1998, una encuesta del Observatorio de Cultura Urbana indicó que el 67% de los bogotanos sostenía que era factible el desarme, frente al 10% en 1994; iv) tanto en las administraciones de Mockus como de Peñalosa esta política tuvo intermitencias al colisionar con el margen de poder del Ejército Nacional que tenía bajo su potestad la decisión sobre restricción del porte de armas y consideraba que propiciar semejante medida iba en contra de la capacidad de defensa de la población.
- Hacia finales de 1995, la prohibición de la *Hora Zanahoria* consistió en el cierre a la 1 AM de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas: i) según la Universidad de los Andes, la medida contribuyó en un 8% a la disminución del homicidio común; ii) a principios de 1998, debido a la baja de las muertes violentas, se extendió el horario de venta hasta las 2 AM, pero solo dos meses después se volvió al horario de la 1 AM, debido al aparente nuevo incremento de las muertes violentas; iii) a mediados de 2002, el alcalde Mockus implantó la *Hora Optimista*, extendiendo el plazo hasta las 3 AM (Llorente y Rivas, 2004).
- También se pusieron en marcha operativos educativos como la *Cátedra del Alcohol*, que convocó a más de 3.500 jóvenes en 68 colegios de la ciudad, a fin de concientizarlos sobre el uso responsable de la bebida; o la campaña *Entregue las Llaves*, junto con los Ministerios de Salud y Transporte, que buscó desincentivar la conducción de automóviles bajo los efectos del alcohol y estuvo complementada en 1997 por el incremento de las sanciones en dichas circunstancias: suspensión por 6 meses de la licencia de conducir, arresto por 24 horas e inmovilización del vehículo. Como resultado 1.700 conductores fueron sancionados durante el primer año de vigencia de las normas (Acero, 2005).

**Mejoras sociales.** Si bien la tasa de desempleo alcanzó un 20% en el año 2000, existieron importantes avances en el terreno socioeconómico de la ciudad: i) la población con necesidades básicas insatisfechas descendió del 20% —a principios de 1990—, al 14% en 2002; ii) la cobertura educativa oficial y privada llegó al 98,2%; iii) la cobertura de servicios públicos de agua y alcantarillado prácticamente alcanzó al 100% de la población en 2003 (Llorente y Rivas, 2004).

A través del Programa Misión Bogotá, se generó la figura del *Guía Cívico*, contratados temporalmente en las poblaciones de riesgo y con la tarea de generar labores de regulación ciudadana en temas de tránsito, convivencia ciudadana, transporte público, eventos artísticos, recreativos y deportivos, organización comunitaria y reciclaje de residuos. Entre 1999 y 2002, se empleó a 3.995 personas: jóvenes, trabajadoras sexuales, desplazados por la violencia y jefes y jefas de familia desempleados (Sáenz, 2003).

**Los pactos de seguridad.** En junio de 2005, se dieron a conocer los lineamientos de la administración de Luis Eduardo Garzón —*Bogotá Sin Indiferencia, 2004-2007*— frente a los nuevos problemas de la ciudad: pobreza, informalidad, hacinamiento urbano, desempleo y falta de oportunidades, caldo de cultivo para el crimen organizado y la presencia de guerrilleros y paramilitares (Seguridad Ciudadana, 2005) Se promovieron tres modelos de acuerdos intersectoriales, con un sentido de corresponsabilización del Estado, el mercado y la sociedad civil:

- *Pacto Marco Distrital de Seguridad y Convivencia:* firmado por la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio con las siguientes metas: i) reducir a junio 2008 la tasa de muertes violentas (homicidio, suicidios, muertes en accidentes de tránsito, muertes accidentales) de 40,7 a 30 por cada 100.000 habitantes; ii) reducir el número de delitos de alto impacto (contra el patrimonio económico) en no menos de un 10% anual; iii) incrementar las denuncias de los delitos de agresión sexual y violencia intrafamiliar; iv) impulsar la participación ciudadana; y v) aumentar los niveles de esclarecimiento de los delitos ocurridos y reducir los índices de impunidad.
- *Compromisos de la Cámara de Comercio en el marco del Pacto:* i) convocatoria a las asociaciones empresariales de seguridad para construir agendas de SC con los alcaldes locales; ii) articular los sistemas legales de seguridad privada a los de seguridad pública; iii) ampliar la cobertura de la videovigilancia en la ciudad; iv) apoyar y promover la asociatividad empresarial en las localidades para mejorar el entorno; v) informar sobre los problemas que afectan a

sectores productivos específicos para formular recomendaciones de acuerdos sectoriales a la Alcaldía Mayor.

- *Pacto con el Gremio de Taxistas*: i) campañas para evitar la compra de autopartes robadas y el uso de tarjetas de operación y licencias de tránsito fraudulentas; ii) instalación de medios de comunicación en los taxis nuevos para que ingresen a la red de apoyo de la Policía Metropolitana; iii) asistencia a los programas de capacitación convocados por la Policía Metropolitana para el apoyo en situaciones de riesgo; iv) establecimiento de un Centro de Atención al Usuario (físico y telefónico) para prevenir contra abusos; v) impulso de un centro de venta de autopartes, gestionada por el gremio de taxistas asociado con las compañías aseguradoras; vi) unificación de la base de datos de los taxistas y sus vehículos que operan en Bogotá y creación del programa de fidelización (Ramírez, 2005; Velásquez, 2005).

**Los puntos pendientes.** Según una serie de investigadores, existen ciertos supuestos que han sido rebatidos en torno de las PSC en Bogotá. Los factores de comportamiento violento asociados al elevado consumo de alcohol, el porte indiscriminado de armas de fuego y la violencia y el maltrato intrafamiliar e infantil, parecen oponerse a la constatación empírica: a) las muertes violentas en el período 1997-1999 estuvieron concentradas en unos pocos focos, y dicho patrón geográfico tuvo continuidad en el tiempo; b) las muertes violentas producto de ajustes de cuentas y atracos fueron mayores que aquellas asociadas a agresiones en el hogar y riñas producto del alcohol; c) hay coincidencia geográfica entre los focos de alta violencia y la presencia de estructuras criminales vinculadas a mercados ilegales y actividades ilícitas (Rubio, 1997 y 2000; Llorente, 2001).

**Las lecciones aprendidas.** Bogotá se ha constituido en un punto de referencia ineludible en toda práctica promisorio de SC. Su experiencia resalta lo siguiente: a) Importancia de estrategias múltiples que –aunque sin datos específicos sobre su impacto en varios casos–, se han combinado para generar una transformación general de SC; b) Importancia del volumen de recursos aplicados –institucionalizados a través de un fondo específico– con continuidad en el tiempo y en múltiples áreas, que van desde la policía a la infraestructura urbanística y los equipamientos culturales; c) Importancia de los espacios institucionales y administrativos generados, que contribuyeron al fortalecimiento del sector público; d) Importancia superlativa del cambio cultural que significó revertir instancias de desborde delictivo y violencia por instancias de encuentro, construcción colectiva y compromiso público-privado para abordar soluciones; e) Importancia

de no haber caído en la opción excluyente *prevención versus control*, sino de haber integrado sinérgicamente ambas acciones.

De cara al futuro, se destacan como desafíos a abordar: i) el establecimiento de líneas de base para la implementación de políticas de intervención social, para poder medir el aporte específico de cada acción, sus costos-beneficios y su impacto; ii) el estudio más preciso de la influencia que las acciones de lucha contra la guerrilla armada y los paramilitares en la región periférica a la ciudad –y del proceso de desmovilización consecuente– han tenido en la evolución de los índices delictivos (Montenegro, 2005); iii) el fortalecimiento de alianzas programáticas con los medios de comunicación social, que conservando su independencia sean incluidos en una estrategia integral de prevención de la violencia (Garzón, 2006).

## UN CASO DE RESPALDO POLÍTICO INTERRUPTUS: LA REFORMA DE LA POLICÍA BONAERENSE

**Marco General.** La fuerza de seguridad de la provincia de Buenos Aires fue larga y profundamente cuestionada por su accionar, incluso por su participación en torturas y desapariciones durante el régimen militar, y más recientemente por toda clase de corrupción y complicidad con el delito (Saín, 1998; Tiscornia, 1997; Vallespir, 2002; Dutil y Ragendorfer, 1997; Ragendorfer, 2002). Marcaron un punto de quiebre la evolución de la causa judicial por el atentado terrorista contra la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) y el crimen de un fotógrafo. En ambos casos la justicia detectó la participación de miembros de la Policía de Buenos Aires. El proceso de cambio, que se había iniciado con modificaciones leves hacia fines de 1996 y que a los pocos meses retrocedió al anular varias de las medidas de depuración, se reactivó hacia fines de 1997 por demanda de la opinión pública. La reforma se gestó en un contexto crítico caracterizado por: inestabilidad institucional policial; percepción de la policía como elemento contribuyente a la inseguridad<sup>12</sup>; hechos de amplia repercusión mediática en donde funcionarios policiales aparecían involucrados en actos de corrupción o en crímenes de magnitud (por ejemplo, sectores de la fuerza vinculados con bandas de secuestradores y traficantes de drogas)<sup>13</sup>;

<sup>12</sup> Para 7 de cada 10 bonaerenses, la seguridad pública era “mala” o “muy mala” (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998).

<sup>13</sup> Solo en 1996, más de 500 hombres fueron separados de la institución, acusados de cometer diversos delitos: “gatillo fácil” u otros excesos en el uso de la fuerza, estafas y extorsiones, entre los más notorios (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2005).



excesiva centralización operativa y bajo equipamiento; y falta de capacitación y bajo nivel de estudios de los integrantes de la institución.

### ***Primera etapa de la reforma (1997-1999)***

La política acometida significó la disolución de la Policía Bonaerense tal cual se la conocía y su reemplazo por una nueva estructura y marco jurídico. El recrudecimiento de crímenes violentos, secuestros extorsivos, sumado al cuestionamiento de la acción policial en la represión de protestas sociales durante 2002, motivó que el Estado retomara la senda fijada por la ley cinco años antes. El primer impulso reformista fue la sanción de una ley sobre la intervención civil de la Policía, que produjo una depuración de los cuadros de conducción de la fuerza y fue poniendo en ejecución una serie de cambios organizativos.

***Conducción de la reforma.*** A nivel de la pirámide de gestión administrativa los cambios fueron sustanciales: a) se creó una nueva organización de la estructura de conducción en el Poder Ejecutivo, encabezada por el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, lo que a su vez generó cambios en el ámbito estrictamente policial, a través de diversas acciones; b) simultáneamente se puso en marcha una estructura policial tripartita, integrada por la Policía de Seguridad, la Policía de Seguridad Vial y la Policía de Investigaciones en Función Judicial, que resaltó la necesidad de un fraccionamiento funcional de la fuerza; c) se enfatizó la especialización de los policías, previéndose que el personal de la Policía de Seguridad se focalizara en prevención del delito; el personal de la Policía de Investigaciones en la asistencia técnica y científica de jueces y fiscales; y la Policía de Seguridad Vial en el control de la circulación de personas y bienes en las rutas y caminos de la Provincia; d) se dispuso la descentralización de la Policía de Seguridad en 18 Departamentos de Seguridad, en plena coincidencia con cada Departamento Judicial existente.

En ese contexto fueron varias las nuevas instituciones que surgieron: a) creación del Consejo Provincial de Seguridad Pública; b) creación del Defensor Municipal de la Seguridad; c) creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma Policial; d) creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires; e) la participación comunitaria fue un eje central de la propuesta, a través de la creación de los Foros Vecinales (a nivel de cada Comisaría), los Foros Municipales, y los Foros Departamentales.

**Reforma del procedimiento penal.** Desde el plano judicial significó una vasta transformación legislativa y de infraestructura que acompañó a los cambios planteados en el plano policial. Sus aspectos centrales fueron: la investigación preparatoria desarrollada por el Ministerio Público; el juez de garantías controlando la legalidad de la investigación preparatoria; la protección de víctimas y testigos; el querellante adhesivo; el procedimiento abreviado; el juicio oral y público e instancia única; el juez de ejecución penal y el tribunal de casación.

**Recursos humanos y ética policial.** El nuevo modelo educativo para la Policía se concibió con carácter profesional y permanente para abarcar la formación específicamente policial y vinculada al derecho; la formación científica y técnica general y la formación de contenido humanístico, sociológico y ético con especial énfasis en la protección y promoción de los derechos humanos.

El Sistema de Control de Ética Policial se sustentó en los siguientes órganos: a) Tribunal de Ética Policial, dependiente directamente del Ministro de Justicia y Seguridad; b) Auditor de Asuntos Internos, dependiente directamente del Ministro de Justicia y Seguridad. Se trataba de una oficina esencial desde el punto de vista del control externo y civil de fuerzas que acostumbraban tratar los abusos e irregularidades de sus miembros en el marco de una estructura militarizada y con escasa autonomía de los investigadores internos respecto de la voluntad de la jerarquía de la fuerza.

**Modelo de análisis del sistema de seguridad.** Se anunciaron las bases para conformar un Mapa del Delito en la provincia motivado en el estudio de las siguientes variables: parámetros socioeconómicos de la población; parámetros psicológicos de la población; características cualitativas y cuantitativas de la criminalidad real; índice de victimización; índice de la cifra negra del delito y explicación causal de la no denuncia; índice de confianza en las autoridades encargadas de proteger a la sociedad del delito; contribución de los medios de comunicación social; parámetros de eficiencia del sistema judicial; índice de solidaridad social.

### **Segunda etapa de la reforma (2004-2005)**

El destino de la reforma estuvo signado por diversas marchas y contramarchas que culminaron con una virtual reversión del respaldo político y los principios que la inspiraron, a partir de diciembre de 1999, cuando asumió el poder un nuevo gobierno provincial, paradójicamente del mismo signo político del que inició la reforma, pero con una postura diametralmente

opuesta en materia de seguridad<sup>14</sup>. Las circunstancias en que las que se gestó la segunda etapa de la reforma estuvieron signadas por el incremento de ciertos delitos que, como el secuestro extorsivo, habían puesto en vilo a toda la sociedad, provocando miedo e incertidumbre. Especial impacto público tuvo el secuestro seguido de asesinato de un joven estudiante de 23 años, Axel Blumberg, cuyo padre se erigió *a posteriori* en un líder social que convocó a multitudes en protesta por la inseguridad<sup>15</sup>. El Gobernador de la Provincia soportó fuertes embates de la opinión pública sobre su política de seguridad y, tras una serie de idas y venidas, convocó nuevamente a quienes habían impulsado la reforma de fines de 1997 para que volviesen a poner en marcha el proyecto truncado.

**Otra propuesta para la misma reforma.** El designado Ministro de Seguridad puso como eje central la profundización de la reforma estructural de la fuerza prevista en la Ley de 1998 y, adicionalmente, en la lucha contra la corrupción policial como base de la política de seguridad pública. Se declaró de inmediato el estado de emergencia mediante la Ley 13.188 que ponía bajo reforma inmediata de acciones, estructuras y nombres, a todos los estamentos de la Policía Bonaerense, iniciándose un proceso de depuración de cuadros, con eje en oficiales y suboficiales comprometidos con delitos comunes, corrupción y violaciones de derechos humanos. Esas acciones, de fuerte carga simbólica y de expresión de autoridad civil, fueron la punta de lanza de la segunda era reformista.

**Tres nuevas policías.** Se inició un proceso para que las 18 Jefaturas Departamentales alcanzaran una autonomía plena. El objetivo fue la descentralización, mediante la creación de la Policía Comunal, y la desconcentración, mediante la creación de las Policías de Distrito y las nuevas figuras institucionales:

---

<sup>14</sup> En efecto, el Gobernador bonaerense que asumió en diciembre 1999, había impreso un cambio que implicaba una vuelta atrás en la política de seguridad que estaba en medio del proceso de reforma. Esa nueva orientación —que incluyó desde el retorno de policías a la cabeza efectiva de la institución hasta modificaciones conceptuales en la lucha contra el delito sostenidas en el cuestionamiento a lo que llamaban el “garantismo”— no solo no se mostró efectiva sino que fue contraproducente: la violencia policial aumentó y la percepción de inseguridad no se redujo sino todo lo contrario.

<sup>15</sup> El joven apareció muerto el 23 de marzo de 2004, en el marco de un panorama de reiteración de secuestros extorsivos con eje en el área del conurbano bonaerense. Las marchas que encabezó su padre —con propuestas de reforma a la legislación y las políticas de seguridad— fueron las más grandes de la historia argentina en cuanto a la protesta por la inseguridad. La primera de ellas convocó, según el diario *La Nación* (2 abril 2004) a 135.000 personas y, más allá de propuestas generales para el país, concentró sus críticas en la gestión de la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente, Juan Carlos Blumberg se erigió en un severo crítico de la actuación del ministro Arslanian.

- *La Policía Comunal*: delegaba el mando policial en el Intendente, con la idea de fortalecer el control popular a través del estímulo al trabajo de los Foros de Seguridad y de la elección popular del Jefe de Policía a partir del año 2007. Dicho régimen se aplicó en municipios cuya población no excedía los 70.000 habitantes (en consecuencia, con un grado de conflictividad menor). La idea fue que estas fuerzas llegasen a obtener plena autonomía, transformándose en policías de cada uno de esos municipios.
- *Los Policias de Distrito*: se crearon para quienes no manifestasen la voluntad de ingresar en el régimen de la Policía Comunal ya que el régimen comunal tenía carácter voluntario y los municipios podían adherir o no libremente al mismo. Se basaron en el modelo de desconcentración burocrática: se promovió la constitución de un cuerpo policial en cada Municipio, con su propia jefatura orgánica, pero que resultaba funcionalmente dependiente del Ministerio de Seguridad a través de las Jefaturas Departamentales (a diferencia de la Policía Comunal, que dependía del Intendente). A pesar de esa dependencia jerárquica, contaba con cierta autonomía para la decisión de cuestiones relativas a su funcionamiento y afectación de recursos.
- *La Policía Buenos Aires 2*: otra manifestación de la descentralización y focalización prevista por la reforma fue la creación —a partir de cero— de este cuerpo policial, con actuación en el primer y segundo anillo del conurbano bonaerense, la zona más conflictiva del país en términos delictivos. El reclutamiento y la formación de sus agentes se diseñaron de modo independiente al de la Policía Bonaerense.

**La carrera policial.** También se modificó estructuralmente en diversos planos: a) *Escalafón*. Se suprimió la división entre suboficiales y oficiales, que constaba de 17 grados y se creó una nueva carrera de grados de acuerdo a su función y con la exigencia de estudios secundarios para el ingreso a la carrera policial; b) *Nuevo plan de formación*. La reconversión implicó la exigencia de poner en marcha un amplio plan de estudios que permitió terminar dichos estudios a quienes no los hubiesen realizado o completado, y además les permitió continuar su capacitación con alguna de las orientaciones de las tres tecnicaturas superiores en seguridad; c) *Capacitación permanente*. Se articuló con otras instituciones relevantes asociadas, como las universidades, a cargo de la formación teórico-instrumental de las prácticas profesionales de las policías. Se apuntó a una estrategia de sociabilización del personal y a favorecer la integración entre la comunidad y su policía. También se creó el Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, para cursos de actualización en las distintas especializaciones.

**Incremento en el número de policías y depuración.** a) Se dispuso un plan trienal de incorporación de 16.000 nuevos efectivos, pasándose de un ingreso anual de 1.500 a 5.000 y con mejoras en la seguridad social de sus familias. Se totalizó un número de 46.900 agentes distribuidos en 90 Policías, 35 distritales y 18 departamentales. b) La Ley de Emergencia Policial permitió que quedaran separados de la fuerza 902 policías quienes, a la espera de procesos administrativos, tuvieron la opción de una indemnización o jubilación. c) Se agilizó el funcionamiento de la Auditoría General de Asuntos Internos, con un mayor impulso a antiguas actuaciones y más celeridad para las situaciones nuevas.

**Análisis e Información.** Desde el primer mes de la gestión se realizaron las reuniones con todos los máximos jefes policiales (Jefes Departamentales, Jefes Distritales, Jefes Comunales, Titulares de Comisarías, Dirección General de Seguridad Vial, Dirección General de Investigaciones, etc.), con respaldo de los datos los mapas del delito, de la operatividad, de inteligencia criminal, de los esclarecimientos, y otras fuentes de información. En dichos encuentros se analizaron los resultados obtenidos en cumplimiento de directivas y órdenes de servicio, la estadística del delito, sus fluctuaciones y el grado de aptitud del personal policial. Además, en el ámbito de los análisis de inteligencia criminal, el Ministerio adquirió un sofisticado programa de computación utilizado por reconocidos organismos de investigación, que permite realizar estudios de inteligencia criminal de última generación. Su uso se habilitó en la Dirección General de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito, en el marco de una estrategia que puso especial énfasis en el análisis de la información a través de:

- **Base de Datos Unificada.** Una ley provincial impuso la obligación a las autoridades judiciales de suministrar información que permitiese desarrollar análisis de inteligencia y esclarecimientos de hechos delictivos. Para un adecuado funcionamiento del sistema, se conectaron las bases de datos internas y externas.
- **Creación del Comité de Análisis del Crimen Organizado y de la Unidad Especial de Investigaciones del Crimen Organizado,** como organismos destinados a entrecruzar y analizar información proveniente del Servicio Penitenciario Provincial, la Policía Bonaerense y otras fuerzas federales, como Prefectura y Gendarmería, a fin de conformar una base de datos sobre el accionar del crimen organizado en la provincia y definir, en consecuencia, estrategias para su combate.
- **Se estableció un Grupo Especial de Apoyo para las Investigaciones contra Secuestros de Personas,** para atender a la problemática de unas de las modalidades delictivas con efectos más conmocionantes sobre la opinión pública.

- Se conformaron Mesas de Trabajo multisectoriales para abordar las modalidades de piratería del asfalto; prevención del delito rural; y prevención del robo de cables.

**La Participación Comunitaria.** En la segunda etapa de la reforma se buscó el fortalecimiento y la multiplicación de los Foros de Seguridad creados por Ley 12.154, reactivándose los consejos de seguridad municipales. La propuesta consistió en difundir en toda la provincia foros vecinales, municipales y departamentales para el control y supervisión de la actuación de los comisarios, como puente entre el policía y la sociedad. En este punto, los nuevos canales de participación abiertos desde el ámbito del Gobierno Provincial central generaron no pocas resistencias de las autoridades políticas locales, que veían estos espacios como potenciales competidores al tradicional poder partidario de los caudillos comunales. El espíritu de la reforma consistió en una estrategia de doble vía: empoderar a la ciudadanía para propiciar la Política de Seguridad Ciudadana (PSC) en ámbitos institucionales definidos y responsabilizar a los intendentes por la marcha de la PSC en sus propios municipios, sin poder deslindar culpas en el estado provincial.

**Las estadísticas oficiales de la reforma al 2004.** En un plano estrictamente estadístico —que sin embargo no fue acompañado por el incremento en la sensación de inseguridad de parte de la población—, el Ministerio de Seguridad (2005) señaló que, como consecuencia de todos los operativos de prevención realizados y los casos delictivos esclarecidos, en el año 2004 hubo un descenso del 22% de comisión de los delitos más graves. En el 2003, 290.503 y en el 2004, 168.766. El robo simple o agravado bajó un 10% (60.475 casos en 2003; 54.298 en 2004) y el hurto simple un 11% (46.678 casos en 2003; 41.389 en 2004). El hurto y robo de automotor disminuyeron un 36%: en el 2003 se sustrajeron 59.754 y en el 2004 37.735. El robo con armas disminuyó en un 27% (41.119 casos en 2003; 29.613 en 2004). Los casos de piratería del asfalto bajaron en un 50% (1.786 en 2003; 878 en 2004). Los secuestros de personas disminuyeron un 43% (307 en 2003; 177 en 2004). El homicidio se redujo un 28% (1.788 en 2003; 1.322 en 2004).

### Las lecciones aprendidas

**De políticas de Gobierno a políticas de Estado.** Los cambios incipientes y contradictorios, que en algunos casos se han revertido después de un tiempo, aparecen como una suprema debilidad en toda la región (Frühling, 2001). El caso bonaerense refleja este punto de modo sustantivo: existió un agujero negro de un lustro en la implementación de un enfoque sistémico e integral que sentara las bases de un nuevo esquema de seguridad pública, no solo desde el punto de vista policial sino también judicial.

**Las "revoluciones caligráficas" no alcanzan. Gestión, gestión y más gestión.** La reforma se sustentó en un amplísimo abanico de nuevas leyes. La aplicación práctica de dicha normativa implicaba un esfuerzo, continuo y sostenible, de respaldo político y de construcción de capacidades estatales. El proceso careció de esos insumos políticos y de gestión en los términos apropiados. Los costos de su interrupción *de facto* fueron notorios.

**Reemplazar a la "paragobernabilidad ilegal" por la gobernabilidad democrática.** El fracaso de muchas PSC contiene el germen de la impunidad del sistema político. El caso bonaerense y sus reiteradas crisis conduce a una cuestión de fondo: su fuerte vínculo con los problemas de gobernabilidad democrática. La falta de eficacia y transparencia del sistema policial no suele ser un fenómeno aislado del clima político institucional de ciertas jurisdicciones. La Policía no se autorreforma, requiere liderazgos políticos transparentes y comprometidos que impulsen su cambio y que no estén comprometidos a su vez con esquemas de corrupción, por acción u omisión. Se requiere, en consecuencia, vencer el *statu quo* que invita a no alterar la *paragobernabilidad ilegal*, entendida esta como el precario equilibrio ofrecido por fuerzas policiales corruptas que ofrecen cierto nivel de control del delito a cambio de respetar sus propias actividades delictivas.

**¿Descentralización a manos de quién?** Lo anterior se vincula con otro punto crucial de la reforma estudiada, uno de cuyos ejes fue la descentralización de la fuerza policial, hasta llegar incluso al planteamiento de crear policías municipales bajo la dependencia directa del intendente del lugar. Esta estrategia requiere un juego a dos puntas: la transparencia del sistema político y el involucramiento de la comunidad en canales precisos de participación en temas de SC. Para romper el lazo político espurio entre intendentes y policías que caracterizó buena parte de la etapa de crisis de la fuerza bonaerense, se procuró generar espacios de participación y control popular a la vez que propender a una responsabilización explícita de los intendentes en la PSC. De hecho, frente a la irrupción de los Foros Vecinales se evidenció una respuesta dispar de las autoridades políticas, algunas de las cuales los percibieron como una amenaza a sus manejos caudillistas y clientelares<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En Colombia sucedió algo similar. Para descentralizar y lograr una mayor cercanía con el vecino, a partir de 1987 se pusieron en marcha los primeros 85 Centros de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional. Pero al haber sido impulsados sin planificación ni suficientes recursos, el entusiasmo inicial se esfumó. En Medellín, se tornaron parte de la maraña del narcotráfico. Entre 1996 y 1997 se desactivaron alrededor de 100 CAI en la ciudad de Bogotá, pasando de 180 a alrededor de 90 centros. Para 1994, los CAI contaban en promedio entre 4 y 6 agentes para cubrir los 3 turnos de vigilancia diaria, lo cual daba una idea de su precariedad (Llorente, 1997; 2001).

**La importancia de las “políticas invisibles” de SC.** Vinculado al elemento de descentralización mencionado surgió la necesidad de fortalecimiento del ámbito estatal central en materia de SC, y de consolidar instancias de coordinación apropiadas para articular a cada uno de los actores del sistema. La reforma bonaerense hizo especial hincapié en la conformación de bases de datos que, a través del entrecruzamiento de la información de las agencias públicas del sistema de seguridad, pudiesen ayudar a construir estrategias inteligentes en materia de despliegue de efectivos, prevención situacional, acciones articuladas con los sectores específicos afectados por determinadas modalidades delictivas y un mejor nivel de división del trabajo entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en el manejo de información para tales propósitos. Estas políticas *invisibles* de SC —en el sentido de no consistir meramente en el despliegue espectacular de efectivos en las calles— permitieron en un comienzo, entre otras cosas, disminuir modalidades delictivas como los secuestros extorsivos.

**El timing de la reforma y las amenazas extorsivas.** La necesidad de establecer éxitos tempranos en materia de reforma policial es un requisito que parece colisionar con los tiempos de maduración —extendidos en el mediano y largo plazo— de todo cambio estructural. En el caso de la reforma policial bonaerense, estos éxitos tempranos no surgieron en la primera etapa de su implementación, lo cual contribuyó a generar un estado de opinión pública que pareció acompañar su congelamiento hacia el año 1999. Esto fue seguido por amenazas de insubordinación y chantaje de los sectores policiales afectados por los cambios. Ambas circunstancias —la carencia de éxitos tempranos y el sabotaje policial— tendieron en un comienzo a revertirse en la segunda etapa de la reforma de 2004, en gran parte debido a un compromiso político más contundente para su implementación, y a una opinión pública mucho más proclive a terminar con la impunidad en las filas policiales.

**Incentivos virtuosos.** Analizando el caso bonaerense y extendiendo su paradigma en términos más generales, podría señalarse que una estrategia de reforma policial sostenible requiere alinear objetivos para la construcción de un triple nivel de incentivos sobre las áreas central estatal, la comunitaria de la Policía y la comunidad en su conjunto. Los oficiales que desarrollen actividades en uno y otro sector tienen que advertir las ventajas del cambio, así como la comunidad debe sentirse motivada para romper los niveles de desconfianza y la brecha de escepticismo y miedo que pueda sentir por la labor policial. Los niveles de incentivos deben complementar criterios de cooperación, niveles de especialización y claros ámbitos de responsabilidad, para evitar la irrupción de *policías toderos*, de



profesionalidad poco concentrada en el cumplimiento de objetivos concretos (Llorente, 1997). La reforma policial debe generar apoyo interno, con mejoras en las condiciones de trabajo y los derechos de los policías (INSYDE, 2004). Pasar de un financiamiento en negro (con recaudación ilegal asociado a acciones criminales) a un financiamiento transparente del salario policial, exige inversión económica y nuevos sistemas de evaluación de su desempeño. La Comisión Internacional para la Reforma Policial planteó las siguientes recomendaciones: necesidad de que la Policía no perciba que la reforma es contra ellos y necesidad de concitar el apoyo del personal policial subordinado que trabaja en primera línea (Bitar Chacra, 2003).

**Los errores a evitar con la policía comunitaria.** Si bien la reforma bonaerense no se concentró exclusivamente en la policía comunitaria o de proximidad, incluyó a ambas estrategias de un modo embrionario con la descentralización. Como lecciones generales, también asimilables a otras experiencias internacionales, pueden sintetizarse los siguientes alertas:

- i) La alta rotación del personal policial de las zonas asignadas, como ocurrió en Villa Nueva, Guatemala (Frühling, 2003), conspira contra los canales de confianza necesarios de consolidar con la ciudadanía.
- ii) La ausencia de métricas institucionales de evaluación del nuevo modelo genera un inapropiado anclaje en el pasado que se pretende superar con la reforma, como ocurrió en Bogotá, Colombia y Santiago de Chile, donde los comandantes de estación fueron evaluados en función del modelo reactivo-represivo: tiempos de respuesta a las llamadas ciudadanas, mercaderías recuperadas o número de detenciones (Llorente, 1997).
- iii) Necesidad de evitar las reformas *liliputienses*, minimalistas, localistas o de meras relaciones públicas, que privilegian aspectos policiales de segundo orden y de corte asistencialista, que se tornan en una respuesta *blanda* al problema agudo de la inseguridad (Llorente, 1997; Rico y Chinchilla, 1997).
- iv) Riesgo de la *parálisis reformista*, producto de resistencias corporativas, que deberían poder enfrentarse con formas de movilización comunitaria lo más institucionalizadas posible y con los incentivos mencionados sobre el personal policial que se pliegue al cambio.
- v) Vana pretensión de reforma policial sin un paralelo esfuerzo de reforma en el sistema político, en especial en lo relativo a su financiamiento proselitista y la transparencia de sus estructuras. La corrupción policial no es huérfana (Beliz, 2005).