

Oswaldo Jarrín, compilador

Memoria del proyecto
**Política Pública de
Seguridad Ciudadana**
Primera fase



ACPS

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**Fundación
Esquel**

RECIBO DE
100000
FLACSO

FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 15 Sept. 2004
Compra:
Proveedor:
Código:
Donación: FLACSO Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Fundación Grupo Esquel
Av. Colón 1346 y Foch
Edificio Torres de la Colón
Mezzanine, of. 12
Telf: (593-2) 2520001
www.esquel.org

ISBN:-

Índice

Presentación	11
Prólogo	
El Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana”	13
Oswaldo Jarrín	
Introducción	
<hr/>	
Encuesta de victimización	
Área Urbana Quito, Guayaquil y Cuenca	17
Nilhda Villacrés	
La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social	65
Cornelio Marchán	
Responsabilidad social en la Seguridad Ciudadana	69
José Castro	
Perspectivas locales de Seguridad Ciudadana	
<hr/>	
Seguridad y convivencia	77
Juan Carlos Melián	
El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana	81
Lorena Vinueza	

Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina	87
Adrián Bonilla	
Modelo de gestión pública para la seguridad en Bogotá	93
Hugo Acero	
Diagnóstico y propuestas para la seguridad ciudadana de Guayaquil	99
Gaitán Villavicencio	
Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto	105
Xavier Andrade	
De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana	111
Lucía Dammert	
Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana	119
Juan Carlos Ruiz	
Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana	129
Alexei Páez	
Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana	
<hr/>	
Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad	139
Germán Montenegro	
El plan de prevención del delito urbano en Argentina	145
Mariano Ciafardini	
Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional ..	151
Fredy Rivera	
Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá	157
Claudia Gómez	

Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana	169
Beatriz Otero	
La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos	177
Oswaldo Jarrín	
La reforma policial en Colombia	189
Estela Baracaldo	
Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad	197
Philip Hughes	
.....	
Guardia Nacional y “Homeland Security”	201
Tom Leonard	

Anexos

Anexo 1. Discursos

Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito	205
Fernando Carrión, Director de FLACSO Sede Ecuador	207
Gaitán Villavicencio, representante de la Universidad de Guayaquil ...	211
Carlos Castro, Vicealcalde de Cuenca	213

Anexo 2. Talleres

Quito	217
Guayaquil	225
Cuenca	232
Coloquios en Nueva Loja y Tulcán	241

Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo	244
--	-----

Anexo 4. Editoriales	247
-----------------------------------	-----

Modelo de gestión pública para la seguridad de Bogotá

Hugo Acero*

Quiero comenzar por recordar que en 1994 Bogotá era una de las ciudades más violentas, comparadas con otras latinoamericanas como Río de Janeiro, Sao Paulo y Guayaquil.

Para el año 2002, la ciudad registra una reducción de casi un 70% en el índice de homicidios. Generalmente, las capitales son más violentas que otras ciudades y, sin embargo, Bogotá no es la ciudad más violenta del país.

Quiero también señalar que las muertes en accidentes de tránsito en 10 años se redujeron en un 63% y a partir de 1998 comenzaron a disminuir otro tipo de delitos, lográndose en seis años una disminución del 36%.

Seguridad y convivencia son las condiciones de libertad en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y deberes sin sentirse víctimas de amenazas y gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad.

En Bogotá el tema de la seguridad fue asumido por el alcalde. En Colombia, la Constitución y las leyes establecen que el alcalde es responsable del manejo del orden público y de la seguridad, y esa obligación tiene que ejercerla. Desde luego, el responsable a nivel nacional es el Presidente, pero si un alcalde o un gobernador no cumplen con sus funciones en la materia, se les retira esa potestad que les ha dado la Constitución.

El tema de la seguridad no es un tema de responsabilidad exclusiva de la policía. Debe ser responsabilidad de las administraciones y debe vincularse al sector privado y a la ciudadanía. Tampoco es un tema única y exclusi-

* Consultor y Asesor del Director de la Policía Nacional de Colombia

vamente relacionado con el delito, sino que tiene que ver con la convivencia. Nuestras ciudades son ciudades complejas y tienen problemas delincuenciales que van desde el robo de carros y de motos, desde el homicidio, hasta problemas de violencia intrafamiliar, problemas entre vecinos, ocupación del espacio público. Fenómenos como la prostitución femenina y masculina son vistos, en forma errónea, como meramente delincuenciales. Es necesario, comenzando por el gobierno nacional, que se los enfrente con una política pública, de Estado, de seguridad. No es cosa que compete solamente a los organismos armados y de policía ni de los organismos de justicia, sino que es de responsabilidad compartida.

Información e interinstitucionalidad: dos factores clave

En el caso de Bogotá, en el año 1995 el alcalde Antanas Mockus asumió el tema y trabajábamos todos los jueves en su despacho durante dos horas diarias. A esas reuniones asistían la Fiscalía, la Policía, la Secretaría de Gobierno e inclusive organismos nacionales vinculados al tema de seguridad. Ahí definíamos acciones específicas en cada uno de los temas, pero había otro elemento importante: necesitábamos disponer de información. Uno no puede decir que toda la ciudad es insegura. No todos los lugares de la ciudad son inseguros. Si uno no sabe qué está sucediendo en la ciudad, difícilmente puede afrontar el tema. Y entonces desde 1995 nos dimos a la tarea de crear un sistema de información.

No basta con saber si los delitos crecen o disminuyen. Es necesario saber las características del delito. En el caso del homicidio, en Bogotá es nocturno: el 65% ocurren entre las 20h00 y las 02h00. Tenemos 1.400 barrios y el 65% de los homicidios ocurren en 82 barrios. Entonces entendimos que había que concentrar los esfuerzos en esos 82 barrios para tener mayores resultados y ahí comenzó a modificarse la rutina policial, porque en la mayoría de veces la policía estaba destinada a salir durante el día y no durante la noche. Los servicios, sobre todo de control, de ejercicio de policías, se ejercían más durante el día que en la noche. Si se quiere reducir el homicidio teniendo esos temas de información, es necesario cambiar también las rutinas de la manera cómo se saca a la policía.

Desde ese año y en los tres gobiernos siguientes, comenzamos a manejar este tema desde la Alcaldía y a trabajarlo con las demás instituciones —la Fiscalía, la Policía, Bienestar Social, el sector educativo, el sector privado—, cada una con su responsabilidad. No se le pedía a ninguna institución nada distinto de lo que tenía que hacer. Entonces, un primer elemento fue que la autoridad administrativa debía asumir la responsabilidad.

Un segundo elemento fue fortalecer a nuestras policías. Se habla de manera permanente de que ese es el talón de Aquiles. Las policías insistentemente afirman que no tiene los recursos suficientes. Nunca va a haber recursos suficientes, pero hay que incrementarlos. A la policía hay que fortalecerla desde el punto de vista de sus equipos, pero sobre todo desde el punto de vista humano. Hay que capacitarla. Nuestra policía en Colombia es una policía nacional. Nosotros no tenemos la posibilidad de aumentarles el salario.

Se hizo una reforma en 1993 para que recibieran mejores salarios y mejores equipos y nuestra policía tiene credibilidad entre los ciudadanos. En 1992 solamente 17 de cada 100 ciudadanos creía en la policía. El año pasado se hizo una nueva encuesta y el 68% de los ciudadanos creen en ella. No ha aumentado el pie de fuerza. La confiabilidad se debe también y en gran medida al esfuerzo que ha hecho la propia policía. Si los ciudadanos demandan más seguridad y los gobiernos quieren invertir, es necesario conseguir esos recursos y la única manera para que el Estado consiga recursos en materia de seguridad es a través de los impuestos.

Otro elemento es fortalecer a la policía. Las autoridades administrativas deben ejercer su responsabilidad de hacerlo, pero también fortaleciendo a los organismos de justicia. Cuántas veces los organismos que tienen que ver con investigación de delitos como el homicidio o el robo de autos, ni siquiera tienen cómo transportarse, ni disponen de equipos para hacer el levantamiento de los cadáveres. Si queremos fortalecer a la policía y a la justicia hay que conseguir recursos y si queremos conseguir recursos hay que imponer impuestos.

Y no basta con fortalecer a los organismos de justicia y policía, sino que además hay que atender temas específicos de ciudad con programas y proyectos. Tenemos programas específicos orientados a atender a los jóvenes vinculados a bandas y pandillas. Con eso hay que trabajar y también hay que invertir recursos. Hay que mejorar los sistemas educativos para que no expulsen y no saquen a los muchachos de las escuelas. Tenemos los peores

sistemas educativos para la gente pobre y necesariamente se produce la deserción. Algunos jóvenes se vinculan a bandas y pandillas y hay problemas de violencia y delincuencia y ahí es donde debemos desarrollar programas.

Están, por lo demás los otros temas: el de la prostitución, el de la indigencia, que hay igualmente que atender y que requieren de recursos.

La necesidad de una política integral

Debe haber un programa integral que permita a las administraciones intervenir en las distintas modalidades de violencia y delincuencia que suceden en la ciudad. No basta con que en el discurso los gobiernos manifiesten su preocupación. Esa preocupación en el discurso se debe trasladar a generar recursos, proyectos y planes que ataquen los problemas de manera integral.

Difícilmente se puede tener seguridad si no tenemos infraestructuras tan necesarias como cárceles adecuadas. La mayoría de nuestras cárceles en América Latina están completamente hacinadas y son infraestructuras de antes de los años 1979-1980, con las cuales no vamos a poder garantizar la seguridad de los ciudadanos, como tampoco podremos hacerlo con el nivel de impunidad que tiene nuestro sistema de justicia.

Lo que hicimos desde el año 1995 fue pensar, interinstitucionalmente, cómo íbamos a solucionar el problema y cada uno puso de su parte, y la administración puso recursos para mejorar las instituciones de justicia y seguridad y desarrolló programas específicos. A manera de ejemplo, en materia de fortalecimiento de la policía entre 1993 y 1995 a la policía se le habían dado 5 millones de dólares. Entre 1995 y 1997 se le asignaron 22 millones de dólares. Entre 1998 y el 2001 el monto llegó a cerca de 52 millones de dólares y el pasado gobierno invirtió cerca de 48 millones.

Pero además de fortalecer a la policía y a la justicia, hay que tener programas para atender los problemas urbanos.

Suele suceder que la gente le echa la culpa de la violencia y la delincuencia a la pobreza. Esa es la salida más fácil. ¿Quién les ha dicho a los ciudadanos que los pobres por ser pobres son delincuentes? ¿Quién se ha robado estos países de América Latina? No han sido los pobres. ¿Quién cobra el 20% por un contrato? No son los pobres. Es gente que tuvo la mejor educación en las mejores universidades. Es más delincuente el que se roba el

erario público que el que le quita la cartera a una persona en la calle. Es más delincuente el que cobra el 10% de un contrato de salud, porque le quita el 10% en guantes, en suturas, en medicamentos.

Quiero decir con ello que esa relación entre delincuencia y pobreza no existe. La pobreza puede ser una causa pero no es la causa. Sostener eso es sostener que mientras haya pobres habrá delincuencia y eso no es tan cierto. Quizás una de las causas más importantes de nuestra violencia es el tema de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Quien aprende en el hogar a ejercer la violencia, la ejercerá toda la vida no solamente con sus hijos sino con los demás. Y hay que atender otros temas en la ciudad, hay que buscar que los ciudadanos resuelvan sus conflictos de forma pacífica.

A manera de resumen

En primer lugar, es necesario que las administraciones locales asuman ese tema. Tengo entendido que en Ecuador no existe ni legal ni constitucionalmente esa obligación. Es una obligación presidencial. Habría que discutirlo. Eso es potestad del pueblo ecuatoriano, pero es necesario que lo asuman porque más cercano a ese tema están los alcaldes.

En segundo lugar, debe haber una participación interinstitucional para mejorar el tema de la seguridad que, reitero, no incumbe sólo a la policía sino que requiere que otras instituciones se involucren. Cuántas veces los policías intentan cerrar un establecimiento y no logran hacerlo, cuando a veces con bomberos o con instancias de Salud uno puede cerrar un prostíbulo por condiciones sanitarias. Cuántas veces se entrapados con problemas que no les corresponde, porque Bienestar Social no atendió el tema de la violencia intrafamiliar o de niños explotados sexualmente. Hay que trabajar interinstitucionalmente. Hay que asignar recursos no solamente para fortalecer a la policía y a los organismos de justicia, sino también para programas orientados a atender otros problemas de nuestras ciudades: la indigencia, la prostitución, las bandas y las pandillas, la violencia intrafamiliar, la resolución de conflictos, etc. Como decía, hay que tener un plan integral.

Tercero: se requiere de recursos y esa es una discusión vigente hoy en día en los países de América Latina. Si se aplican impuestos dirigidos a la seguridad, quizás ese sea un campo donde los ciudadanos menos se opongan.

En definitiva, hay que buscar que haya decisión política, trabajo interinstitucional, planes integrales de seguridad, información precisa, pero que sobre todo. Es necesario que seamos abiertos con nuestros ciudadanos y que como gobernantes podamos decirles que requerimos recursos y que la única manera de obtenerlos es mediante impuestos. No existe otra forma. Los Estados se financian con impuestos. Si queremos seguridad, debemos invertir en ella. Si queremos convivir tranquilamente en nuestras ciudades, debemos invertir en seguridad.

En cuanto a la policía, su fortalecimiento no puede reducirse a darle carros, motos, equipos de comunicación. Hay que capacitarla, que acercarla a los temas de seguridad y de ciudad. Los policías son expertos, saben de seguridad pero es necesario que comprendan que hay otros temas de ciudad que no tienen que ver con la delincuencia.

Desde 1995 hemos llevado a cerca de 15 mil policías a las mejores universidades de la ciudad durante un mes, tanto al policía de la calle que ejerce la vigilancia como a los oficiales. Pero no los hemos llevado para que aprendan a manejar las armas o atacar el delito. Para eso tienen las academias. Han sido capacitados para atender los problemas comunitarios, para convertirse en líderes en la gestión de lo comunitario: entienden a la comunidad, trabajan con la comunidad, pueden hablar con la comunidad, organizan a la comunidad. Se trata de policías que tienen mecanismos para resolver conflictos. Un policía que cuando sale a la calle está pendiente de que no se invadan los espacios públicos es un policía integral.

Sólo me queda por decir que si existe voluntad política, se pueden desarrollar planes de Estado –a diez, quince años– para enfrentar los temas de seguridad y ver resultados concretos. La continuidad, y yo soy un ejemplo pues llevo en esto nueve años durante tres administraciones, ha sido un factor clave y creo que en ese sentido Bogotá tiene una experiencia que mostrar.