

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



RECIBO DE
10000
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
-----------------------------------	-----

Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto

Xavier Andrade*

Discutir el tema de la seguridad ciudadana con gente de la policía ha sido una experiencia extremadamente enriquecedora. A inicios de los 1990, realizaba una investigación sobre pandillerismo juvenil, cuando recién se lo veía como un problema social y se había decretado el primer estado de emergencia.

Una de las cosas que más me llamó la atención fue la manipulación de los datos sobre fenómenos de delincuencia y, específicamente, sobre el pandillerismo. Mientras los medios advertían de la existencia de 1.500 a 2.100 pandillas –que eran cifras completamente sobredimensionadas– recuerdo que en un evento un policía que estaba a cargo de una unidad especial, reveló que los datos eran muy diferentes de los que se habían considerado hasta ese momento: decía que la Policía había registrado, de una u otra manera, 150 pandillas.

Creo que hay una agencia política en el manejo de la información sobre seguridad y esa agencia política es canalizada por los medios y por las autoridades de distinta índole. Creo, en definitiva, que quienes tienen datos más objetivos sobre esta problemática harían mucho más si dieran a conocer a la sociedad cuál es su verdadera dimensión y cómo afecta la vida ciudadana.

En el marco de este panel quisiera someter a discusión tres ideas:

* Profesor investigador de FLACSO Sede Ecuador

1. El concepto de seguridad es aparentemente neutral y concita consensos entre todos, porque todos queremos vivir una vida segura en la ciudad. Pero no es un concepto políticamente neutral: es un concepto manipulado por autoridades y por otros actores sociales. Lo que quiero decir claramente es que la seguridad, como tema, está siempre asociada a la agenda política específica en el caso de Guayaquil.
2. Otra idea es que el concepto de seguridad forma parte de un conglomerado de significados asociados a procesos de la así llamada *regeneración urbana*.
3. La tercera idea es que dado que la regeneración urbana tiene consecuencias evidentes tales como la creciente homogenización del espacio público, la creciente privatización del espacio público y la creciente exclusión de sectores poblacionales de estratos populares, el tema de la seguridad llama inmediatamente la atención sobre los potenciales efectos perversos que va a tener en las nociones de ciudadanía.

Sobre la aparente neutralidad

La prueba de que la seguridad no es un tema políticamente neutral es el hecho de que contradiciendo las adhesiones colectivas que el término levanta inmediatamente, todos pensamos que se trata de un tema controvertido e importante. Además, cada sector poblacional se relaciona de modo diferente con él. Por ejemplo –y basta con ver las cartas de los lectores o los reportajes en los medios de comunicación–, las demandas públicas de seguridad de los sectores urbano-marginales ponen el acento en la ausencia de una protección estatal, que se mide por el número de policías o Puestos de Auxilio Inmediato (PAI) que debería tener un barrio. Hasta ahí llegan las demandas específicas de estos sectores.

En el caso de los sectores más pudientes, como los que habitan las nuevas urbanizaciones tipo Samborondón y de la Península, este tipo de demandas son irrelevantes, simplemente porque estas nuevas formaciones urbanas están debidamente privatizadas, es decir contratan a empresas de seguridad privada, que controlan el acceso a ellas.

El resultado en ambos casos es:

- a) La ausencia del Estado, en su papel de proveedor de coberturas mínimas para garantizar la vida de los ciudadanos (caso de los sectores populares).
- b) El reemplazo del Estado por economías de emergencia, como las empresas de guardianía privada que ofrecen servicios de protección electrónica, etc. (barrios pudientes).

En cualquiera de los dos casos el Estado está ausente. En el uno se demanda su presencia y, en el otro, es innecesaria. El problema emerge cuando se habla de seguridad como un derecho ciudadano –soy de aquellos que creen que en este país (lamentablemente digo yo) uno es ciudadano a la hora de pagar impuestos y de votar obligatoriamente y no a la hora de pedir justicia y equidad en la distribución de recursos urbanos– y entonces cabe plantearse algunas cuestiones sobre la aparente neutralidad del concepto de seguridad.

La pregunta más elemental cuando uno imagina a la ciudad, a nivel macro, es ¿seguridad para quiénes? Gaitán Villavicencio decía que existe una criminalidad organizada y una delincuencia común. Efectivamente. La criminalidad organizada es la criminalidad que sabemos que existe, pero en la que es difícil intervenir porque muchos intereses políticos y económicos la protegen. Y, desde mi perspectiva, ese es el principal problema de seguridad. Todos coincidimos en que hay que capacitar a la Policía Nacional y transparentar sus mecanismos de operación y los de la justicia, pero difícilmente vamos a adquirir mayor confiabilidad en esas instituciones si es que la criminalidad organizada no es efectivamente intervenida, si es que no es cualitativamente afectada. Obviamente no es una responsabilidad que incumba exclusivamente a la policía: requiere de una decisión política que lamentablemente no forma parte de la agenda pública o sólo lo hace en un nivel retórico.

Tomemos por ejemplo el caso Fybeca, que sienta un precedente extremadamente preocupante en torno a la necesidad de confiabilidad en instituciones como la Policía Nacional y el sistema de justicia. Recuerdo que tan pronto ocurrió el caso hubo un comunicado de prensa firmado por las autoridades políticas más importantes de esta ciudad, en el que respaldaban sin cuestionamientos la labor policial.

Mientras tanto, en buena parte gracias a diario *El Universo*, se han levantado una serie de cuestionamientos muy serios respecto de la transparencia de la Policía Nacional en actividades de esta índole, independientemente de que las implicaciones del caso no sean tan perversas para la policía como algunas personas lo ven. El problema radica en que por lo menos para un ciudadano como yo, surgen preguntas, se levantan cuestionamientos sobre la validez, la honestidad y la transparencia de la gestión policial y del sistema de justicia. El caso de Fybeca no es uno que deba ser simplemente desplazado de la agenda pública. Se trata de un caso gravísimo, que no solamente empaña la imagen de la policía, sino que concierne a todos quienes creemos que la seguridad básicamente es –y debe ser– un problema de transparencia y de toma de decisiones políticas respecto de cómo afectar cualitativamente un asunto que ya se está yendo de las manos.

El tema de la seguridad no es, de ningún modo, neutral pues siempre está asociado a una agenda. Los estados de emergencia que fueron decretados en los 1990 y a principios del año 2000 tenían como uno de sus principales objetivos el ataque a los pandilleros juveniles. Y en eso los medios tienen mucha responsabilidad, para bien y para mal. Creo que en el caso del pandillerismo juvenil han hecho un muy mal favor puesto que generan una oleada de histeria social que justifica medidas represivas contra el derecho de los ciudadanos, contra el uso del espacio público, etc. Eso fue precisamente lo que ocurrió a principios y a fines de los 1990. Es decir, si no existe una decisión clara de afectar cualitativamente este problema, el trabajo de la policía, el de los medios y la resultante histeria social siempre serán canalizados a través de chivos expiatorios, llámense estos pandilleros u organizaciones o formaciones sociales.

Seguridad y regeneración urbana: una asociación problemática

Se ha intentado aplicar en Guayaquil un modelo que ha sido visto como exitoso. Se trata del modelo de administración diseñado para el alcalde Giuliani, de Nueva York (ciudad en la que viví durante toda la década pasada). Todos sabemos que Giuliani estuvo aquí y que, de una u otra manera, su propuesta ha estado girando en la discusión pública. Su modelo fue seriamente cuestionado por una razón muy simple: resultó efectivo en Nueva

York porque la economía estaba en alza y el desempleo y los niveles de delincuencia se habían reducido. En ese contexto, la bien publicitada acción policial no era tan cierta pues la reducción de la delincuencia a todo nivel estaba relacionada más bien con las condiciones estructurales imperantes que con la efectividad de ciertos planes. No voy a detenerme en las consecuencias de los abusos contra los derechos humanos, que fueron espantosos durante la administración de Giuliani.

Nos encontramos nuevamente en el péndulo entre las tareas de represión y de control y la necesidad de capacitarse para constituirse en autoridades de ciudadanía, lo cual supone volverse conscientes y defensores de los derechos de ciudadanía sin dejar, por otro lado, de hacer efectivo el control que se requiere.

La asociación entre seguridad y regeneración urbana es particularmente problemática para Guayaquil. La consecuencia sociológica de la segunda será, a largo plazo, una polarización extrema de la sociedad. Ya asistimos a los efectos de una ciudad que, por un lado, goza de una imagen de renovación turística –cierta para algunos sectores extremadamente reducidos de la ciudad– y que, por otro, continúa sin garantizar el acceso de vastos sectores de la población a recursos mínimos.

¿Cuál va a ser el resultado de este tipo de políticas a largo plazo?: la polarización de la sociedad entre aquellos que tienen recursos –los pequeños enclaves de poder que se están creando en la ciudad con las nuevas urbanizaciones enteramente privatizadas– y aquellos que están excluidos.

Hoy mismo, por ejemplo, la regeneración celebra el control de los vendedores ambulantes en Guayaquil. Pero como no se trata de algo nuevo, veremos cómo regresan en un par de años porque la crisis económica es el factor estructural más profundo y siempre demandará gente que se encargue de determinadas tareas, pese a todos los riesgos y problemas que generan.

Seguridad y exclusión

La creciente privatización del espacio público en Guayaquil y la entrega del control de la seguridad a empresas privadas remiten a problemas igualmente estructurales. Un ejemplo es el Malecón 2000, espacio público que ha sido privatizado y en el cual la circulación de la gente está normada: se ha

contratado a empresas privadas para controlar lo que hacen los ciudadanos en este espacio y –yo mismo lo he detectado y acaba de ser denunciado en *El Universo*– hay una serie de prácticas discriminatorias llevadas adelante por estos guardianes de seguridad privada, ejercidas principalmente contra jóvenes de estratos populares.

¿Qué quiero decir? La privatización en sí misma no es la solución al problema. Revela la falta de capacitación que lamentablemente ha aquejado durante años a la Policía Nacional, pero lo que se constata es que tampoco las guardianías privadas están bien capacitadas. Una y otra vez he visto cómo los jóvenes de estratos populares y otros sectores poblacionales son sistemáticamente discriminados en el Malecón 2000.

Para concluir quiero resumir y dejar sobre el tapete las tres ideas a las que me he referido:

- La seguridad no es un tema neutral.
- La regeneración urbana y una concepción de seguridad basada en la represión no son suficientes.
- Las consecuencias sociológicas de entender a la seguridad desde una perspectiva extremadamente miope, es decir de analogarla con la represión, es una política equivocada.