

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

 **Fundación
Esquel**

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
-----------------------------------	-----

De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana

Lucía Dammert*

En los últimos años hemos asistido a un cambio de la doctrina de la seguridad nacional a una política que en Chile se llama “seguridad ciudadana”, en otros países “seguridad pública” y en otros “seguridad urbana”. Una de sus características principales es que está centrada en la protección de las personas y ya no en la protección del Estado. Sin embargo, hay un elemento que es muy importante tener en cuenta: así como en la doctrina de seguridad nacional existía un enemigo claro que era el enemigo externo, hoy en día en nuestras políticas de seguridad ciudadana muchas veces hemos llegado a generar un enemigo interno, por lo general los jóvenes de las poblaciones de niveles socioeconómicos bajos de nuestras ciudades. Y en ese sentido, las políticas de seguridad ciudadana tienen que responder a esa formación más bien simbólica de lo que es el nuevo enemigo interno.

Otro hecho característico que es importante destacar es la presencia del Estado de derecho y, consecuentemente, del respeto por los derechos humanos, lo cual pone barreras claras y explícitas al accionar policial “eficiente” que durante muchos años se centró básicamente en la reducción del delito y el aumento de las detenciones, tema este último en que actualmente se pone más cuidado.

¿A qué obedecen esos cambios? Los procesos democratizadores que se instauran en América Latina, y en especial en el Cono Sur, abren paso a una redefinición de las políticas de seguridad internas. Paradójicamente, con el regreso de las democracias a prácticamente todos nuestros países, la crimi-

* Asesora de la Jefatura de División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior de Chile

alidad se convierte en uno de los principales temas de la agenda nacional, y no sólo vinculada al aumento de las denuncias de los delitos, especialmente de los violentos, sino también a la sensación de inseguridad presente en la población. Esta sensación de inseguridad va de la mano de otra: la sensación de impunidad e incompetencia de las dos principales instituciones encargadas de la seguridad, es decir la policía y la justicia.

En ese contexto, cuando la ciudadanía empieza a tener cada vez más voz y siente que la criminalidad es un problema central no respondido por el Estado en la forma como debería, comienza a desarrollarse un discurso que en algún momento veremos si realmente se traduce en una práctica ligada a la participación comunitaria, por un lado, y a la prevención del delito, por el otro.

Ese discurso aparece a comienzos de los 1990, no solamente en boca de los gobernantes, sino también a nivel de las instituciones policiales. En efecto, las experiencias de la policía comunitaria apuntan a una nueva seguridad ciudadana ligada a la participación de la población en el quehacer que las compete.

Ese contexto genera por lo menos seis dilemas:

- En primer lugar, hay un claro crecimiento del temor de la población, especialmente respecto de los espacios públicos, pese a que la mayoría de delitos –sobre todo los de violencia intrafamiliar– ocurren en los espacios privados. Y ahí se genera un discurso no necesariamente ligado al tema de la violencia intrafamiliar como una de las posibles causas de la utilización de la violencia.
- El segundo dilema tiene que ver con la ausencia o la disminución de la confianza en las policías. Cabe señalar, no obstante, que pese a la falta de confianza, prácticamente en todos los países de América Latina la ciudadanía reclama más presencia policial.
- Tercer dilema: según diversas encuestas y estudios el involucramiento de la comunidad es decisivo en el diseño de políticas de seguridad y sin embargo se constata que en la práctica la participación real y efectiva de la población es muy baja.

- En cuarto lugar, la confianza en la policía es fuerte en aquellos lugares donde “menos se la necesita”. En Chile la principal institución encargada de la seguridad son los *Carabineros*, que cuentan con un nivel de respeto ciudadano muy alto –muy por encima de los promedios de confianza en América Latina–, pero los estratos socioeconómicos más bajos desconfían de la acción policial. También ahí hay, pues, un dilema importante por resolver a nivel de las políticas.
- Por otro lado, encontramos que hay un discurso preventivo importante. Prácticamente todos quienes hemos hablado hoy hemos puesto el acento en la necesidad de medidas preventivas para resolver el tema de la violencia. Sin embargo, el gasto presupuestario de los Estados nacionales, provinciales y locales en temas preventivos es mínimo. Ahí hay una dicotomía importante entre el decir y el hacer.
- Finalmente, la población percibe que los medios de comunicación masiva presentan los delitos y los temas de criminalidad con un gran sensacionalismo, muchas veces desmesurado. No obstante, esa misma población considera que la única forma de enterarse de los problemas de inseguridad es a través de los medios de comunicación. Y eso produce un dilema que nos imposibilita generar políticas públicas más eficientes.

Con estos dilemas en mente, ¿qué es lo que tenemos hoy en América Latina? Tenemos diversos conceptos que remiten prácticamente a lo mismo. En Chile hablamos de seguridad ciudadana o seguridad democrática. En otros países, como Argentina, la llaman seguridad urbana. Pero, independientemente de cual sea la denominación que se le dé, en todos los casos se hace referencia a lo que estamos hablando ahora: a una participación más activa de la comunidad, a las personas como finalidad de las políticas y a un concepto mucho más amplio de la seguridad.

Y aquí quisiera alertar sobre la necesidad de que el concepto de seguridad no sea extremadamente amplio, porque cuando se intenta abarcar todo en él resulta mucho más difícil hacer políticas específicas para resolver los problemas. Y en la seguridad hay temas puntuales. Para dar un ejemplo: el hecho de que se invierta en el sistema carcelario menos de un décimo de lo

que se destina a otras instituciones del Estado, convierte a los recintos carcelarios en escuelas de violencia, en escuelas de delito.

Aquí surgen varios desafíos en relación a la institución policial. Ciertamente, en nuestros países es necesario crear mecanismos de confianza entre las policías y la comunidad no solamente para disminuir la criminalidad sino también el temor. Ahora bien, ¿cómo lograrlo? Más que hacer comparaciones internacionales, es necesario analizar la situación local, ver cuál ha sido el desarrollo institucional de cada una de nuestras policías y tratar de resolver los problemas puntuales.

En Chile, por ejemplo, más que actos de corrupción en la policía, constatamos una desidia a la hora de trabajar para determinados niveles socioeconómicos. Avocados a esa realidad, en términos de política de seguridad la respuesta ha sido sacar a los policías a la calle y generar virtuales policías de barrio que tocan a todas las puertas, van a todas las escuelas y tienen una tarea comunitaria muy importante.

Desde esa perspectiva, es absolutamente imprescindible reforzar cualitativamente la capacitación y la profesionalización de las policías. La situación ha cambiado de tal forma que es imposible que un policía que recibe en algunos casos 10 o 12 cursos de Derecho y cero cursos de mediación de conflictos, esté en capacidad de resolver problemas explícitos de convivencia ciudadana. Y ahí hay que poner el acento y hay que poner la plata –en términos del Estado– porque de lo contrario esos problemas puntuales quedarán irresueltos.

Otro tema importante –incluso en países como el Ecuador donde se han hecho reformas procesales penales y judiciales– es la necesidad de considerar penas alternativas al encarcelamiento. En Estados Unidos e incluso en Europa, varios estudios demuestran que las penas alternativas tienen buenos resultados. Sabemos que muy probablemente un joven que entra en el círculo de la judicialización, se queda en él. Si pasa un mes en prisión, le es más sencillo permanecer en el círculo de la cárcel y de la violencia que salir de él y buscar trabajo. En ese sentido, la búsqueda de las penas alternativas al igual que la búsqueda de una justicia restaurativa son temas que deben empezar a ser tratados en una política nacional.

Participación comunitaria y coordinación intersectorial

Sin duda es necesaria una mayor participación de la comunidad. Y aquí es fundamental preguntarnos de qué comunidad. En muchos países, cuando hablamos de comunidad nos referimos solamente a las organizaciones legales que la representan y que en los últimos 10 años han perdido una gran legitimidad. Hay que detenerse, a nivel local, a mirar a qué tipo de comunidad estamos aludiendo: si a los vecinos en específico, si a las comunidades indígenas, y hay que pensar cómo se van a hacer las representaciones, etc. Porque también en el tema de la participación comunitaria uno juega con los anhelos de la gente. Las experiencias de nuestros países demuestran que si las policías y el gobierno llaman a la población a una reunión convocada para resolver temas, la población pide soluciones a problemas concretos. El tema de la participación en materia de seguridad no es igual al de la participación en la educación, donde la idea es mejorar la calidad educativa. Cada tema o pedido es generalmente puntual: “resolvamos el problema de tal casa donde se venden drogas y hasta que no me lo resuelvan no puedo estar tranquilo”. Es, pues, necesario saber qué es lo que uno puede ofrecer porque si no, la población se mostrará más desconfiada y se alejará más de los sistemas encargados de la seguridad.

Finalmente, las políticas requieren de una mejor coordinación intersectorial. En Chile se ha evidenciado que las iniciativas diversas y dispersas no sirven de mucho. Hoy en día existen alrededor de 200 programas vinculados al tema de la seguridad, que atienden desde la violencia intrafamiliar hasta el problema de las drogas. Las policías muchas veces los focalizan en la misma población, pero no tienen los mismos sistemas de evaluación de impactos y de resultados, lo que genera un costo muy alto y redundante en una eficiencia bastante baja de las acciones. Una iniciativa ha funcionado muy bien en nuestro caso: la persona encargada de la seguridad, que es el Ministro del Interior, ha conformado tres comités que semanalmente se reúnen con los diferentes poderes del Estado para tratar temas absolutamente específicos como las estrategias policiales, los problemas en gendarmería, la situación de las cárceles y las políticas de participación comunitaria.

Llevamos catorce años de democracia en Chile y sólo desde hace dos meses y medio opera este sistema de coordinación interinstitucional, que está

funcionando realmente bien y ha tenido efectos positivos en la definición de la política de seguridad.

Es igualmente necesario establecer, en cada caso, cuál es el rol de los municipios a la hora de definir una política nacional. En algunos países, como en Colombia, desempeñan un papel central pues guardan relación estrecha con las policías. En Chile, en cambio, es totalmente residual pues nuestros alcaldes enfrentan el desafío de responder a una opinión pública que les demanda afrontar el tema de la seguridad, pero no tienen ninguna vinculación directa con las policías ni mando alguno sobre ellas. Mantienen, de hecho, un nivel de coordinación con otras instancias de gobierno que más bien les dificultan la tarea. Esto ha generado un rebrote y un incremento de políticas locales de seguridad ciudadana centradas en patrullaje preventivo de autos de seguridad, que muchas veces no involucran a policías, lo cual constituye claramente un riesgo porque la persona encargada de patrullar no está en capacidad de resolver un delito. En ese contexto, se ha producido un incremento notable de la cantidad de alarmas, “botones de pánico” y otros sistemas similares, que más que ayudarnos a convertirnos en ciudadanos y utilizar nuestro espacio público, lo único que logran es hacernos sentir cada vez más enrejados y más asustados porque ahora ya no solamente tenemos una policía que resguarda nuestro vecindario, sino una seguridad privada, el señor que patrulla en el auto, la alarma, el “botón de pánico” y muchos otros dispositivos que refuerzan nuestra percepción de inseguridad.

Una política pública de seguridad debe reflejar todas las iniciativas, programas, políticas que se están desarrollando y, por ende, expresar las diferentes visiones de los tres poderes del Estado y de la sociedad civil. Como mencioné anteriormente, en Chile hemos comenzado ese proceso, que es ciertamente muy complejo. Muchos jueces creen que el tema de la seguridad ciudadana no necesariamente les compete y los Fiscales no participan de los mecanismos de seguridad. Si nosotros, los ciudadanos comunes, creemos que la seguridad concierne sólo a las policías, lo mismo perciben muchos representantes del Estado.

Revertir esa situación requiere de un proceso integral de pedagogía, porque no se trata de que las políticas dependan de diez o doce personas sino de que sean el producto de un proceso más inclusivo. En este sentido, el mayor desafío es el involucramiento real de quienes tienen poder de decisión: los alcaldes, los gobiernos nacionales, el Legislativo. En una política nacio-

nal es necesario enquistar los objetivos, las metas y las formas de evaluar los resultados.

Generar una política nacional de seguridad ciudadana es un desafío enorme por la cantidad de actores que supone. En Chile ha demandado mucho trabajo. No hay que olvidar que las policías chilenas todavía dependen de la órbita militar, de ahí que la Ministra de Defensa se encuentre participando en la redefinición de una política de seguridad ciudadana, lo cual resulta bastante *sui generis* porque el estrato militar está involucrado en el tema.

Como decía, formular una política nacional de seguridad ciudadana pasa necesariamente por desarrollar un proceso pedagógico no solamente al interior de las instituciones policiales y de la justicia, sino también dentro de la sociedad civil en su conjunto.