

Oswaldo Jarrín, compilador

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



FUNESQ

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**Fundación
Esquel**

RECIBO
Nº 103
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
-----------------------------------	-----

Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana

Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad*

Germán Montenegro**

La seguridad pública se ha convertido en la Argentina en un asunto políticamente relevante y en una cuestión altamente sensible para nuestras sociedades, no por la importancia que la clase política le ha adjudicado a estos asuntos sino, más bien, debido al hecho de que el colapso y la crisis de los sistemas de seguridad locales han comenzado a cercenar la legitimidad y la proyección política de numerosos dirigentes y funcionarios gubernamentales. La envergadura y complejidad del problema está en la base del crecimiento de la *sensación social de inseguridad* y ello ha contribuido significativamente a erosionar la imagen pública de los gobiernos y de las instituciones policiales en el cumplimiento de sus tareas y a la confianza social en el Estado.

Durante el 2000, en el Gran Buenos Aires, el 69,1 % de la población que dijo ser víctima de delitos no ha realizado la denuncia de los mismos - solamente el 30 % lo ha hecho-, del cual el 44,3 % no lo hizo aduciendo que *“la policía no hubiera hecho nada”*. El 52,4 % de la población de esta región opina que la policía no hace un buen trabajo en el control de los delitos en la esfera barrial y solamente el 32,5 % cree que lo hace bien, al mismo tiempo que el 31,2 % de esa población califica a la acción de prevención del delito que realiza la policía como regular, el 13,2 % como mala, el 2,1 % como muy mala, el 4,2 % como pésima y el 20 % indica que la po-

* Tomado del trabajo *Seguridad y policía en la Argentina - Los desafíos de la modernización*, de Esteban Germán Montenegro y Marcelo Fabián Sain, investigadores del Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad (PIFAS) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Argentina. Marzo 2004.

** Profesor investigador de la Universidad de Quilmes, Argentina

lucía no hace acciones preventivas. Asimismo, el 56,2 % de la población del conurbano bonaerense cree que el gobierno nacional no está haciendo nada con relación al tema de la seguridad y el 28,3 % indica que está haciendo algo pero no lo suficiente, mientras que el 52,3 % de la población cree que el gobierno provincial no está haciendo nada con relación al tema de la seguridad y el 27,4 % indica que está haciendo algo pero no lo suficiente.¹

Durante ese mismo año, en la ciudad santafesina de Rosario, el 76,6 % de la población victimizada no ha realizado la denuncia de los delitos que sufrió —solamente el 22,8 % lo hizo—, del cual el 39,1 % no lo hizo aduciendo que “*la policía no hubiera hecho nada*”. El 53 % de la población de esta región opina que la policía no hace un buen trabajo en el control de los delitos en la esfera barrial y solamente el 28,8 % cree que lo hace bien, al mismo tiempo que el 31,1 % de esa población califica a la acción de prevención del delito que realiza la policía como regular, el 13,4 % como mala, el 3 % como muy mala, el 4,6 % como pésima y el 19 % indica que la policía no hace acciones preventivas. Asimismo, el 50,1 % de la población rosarina cree que el gobierno nacional no está haciendo nada con relación al tema de la seguridad y el 33,9 % indica que está haciendo algo pero no lo suficiente, mientras que el 45,3 % de la población cree que el gobierno provincial no está haciendo nada con relación al tema de la seguridad y el 36,6 % indica que está haciendo algo pero no lo suficiente.²

Ahora bien, el desenvolvimiento de un sistema deficiente de seguridad pública que no acompaña los cambios y las mutaciones que se observa en el devenir de la problemática delictiva en realidad se enmarca también en el contexto de un estado que tiene agudas deficiencias en el cumplimiento de sus atribuciones en materia de intervención, regulación y control que lo enmarca y condiciona severamente. Por ejemplo, no se puede dejar de señalar que la proliferación de un segmento importante de actividades delictivas, básicamente el *robo de mercadería bajo la forma de piratería del asfalto y el delito rural* en su amplia gama de variedades, se desenvuelve no solo en el marco de un sistema policial deficiente y anacrónico en sus funciones bási-

1 Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2001*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Sistema Nacional de Información Criminal, 2002. *Estudio de victimización. Gran Buenos Aires 2000*.

2 Dirección Nacional de Política Criminal, *Estudio de victimización. Ciudad de Rosario 2000...*, op.cit.

cas de seguridad preventiva, sino también al compás de agudas deficiencias que el Estado manifiesta en general en materia de regulación, inspección y control de actividades productivas y comerciales. En realidad, el sistema policial de seguridad solo atiende a una dimensión de estos fenómenos, el hecho delictivo con el cual se da comienzo a una cadena de hechos tales como el ocultamiento, el falseamiento de documentación fiscal y la reintroducción de la mercadería sustraída en el mercado legal para su comercialización. El estado solo puede reducir de manera significativa el margen de maniobra de las organizaciones delictivas dedicadas a este tipo de actividad, a través de una intensa actividad Inter-agencia que permita cubrir el amplio espectro de actividades ilícitas que implican. Ciertamente las iniciativas que al respecto se han venido desarrollando en el país resultan ser espasmódicas, a veces responden a demandas electorales o políticas puntuales o a iniciativas individuales de alguna agencia estatal de prevención y control; no registrándose el desarrollo de programas que desde una perspectiva integral del estado den cuenta y atiendan este tipo de problemática. Por cierto que en este marco, de profundas deficiencias en la respuesta general del Estado, las fallas estructurales, las falencias y los anacronismos que aquejan al sistema policial se profundizan de manera significativa.

Otra clara expresión de las falencias estatales en materia de seguridad, está dada por el bajo número de sentencias condenatorias dictadas por la justicia con relación a los hechos delictivos registrados en el país. En 2001, el porcentaje de sentencias condenatorias con relación a hechos delictuosos fue apenas de 1,96 %. Si se considera la evolución de los valores relativos de sentencias condenatorias con relación a los delitos registrados durante la década del '90 se puede apreciar que el desempeño institucional de la justicia criminal ha sido deficiente. En 1991, ese porcentaje ha sido de 3,87 % mientras que en 1999 ese valor alcanzó el 1,25 %, todo ello en un contexto signado por el aumento del delito.³

Así, pues, durante los últimos años, el crecimiento objetivo del delito y la complejización de las actividades criminales —en un país considerado seguro hasta hace poco más de una década—, el notable incremento de la violencia delictiva, el aumento significativo de la corrupción estatal y su cono-

3 Dirección Nacional de Política Criminal, *Informe anual de estadísticas policiales. Año 2001...*, op.cit., pp. 14 y 15.

cimiento público, la participación policial en la regulación de gran parte de las actividades delictivas desarrolladas en el país y la consecuente disminución de la confianza social en la policía han favorecido el estrepitoso aumento de la *sensación de inseguridad*.⁴

En los últimos tiempos, ello sirvió para validar políticas de seguridad de signo *autoritario* basadas en el aumento de los poderes discrecionales de la policía, el incremento de las penas para los delitos y la reivindicación del uso de la fuerza extralegal como modalidad predominante y legítima de actuación policial. Se trató de la profundización del *modelo tradicional* de seguridad y de funcionamiento policial pero *aggiornado* con un trazo de endurecimiento e ilegalidad como opción de lucha contra el delito.

Frente a ello, algunas *perspectivas críticas* a esta visión autoritaria denunciaron tal alternativa como intolerable y postularon la necesidad de introducir profundos cambios en el sistema de seguridad pública y policial sobre la base del desarrollo de un sistema integral de control interno de los abusos y la corrupción policiales.

Sin embargo, tales orientaciones –la *autoritaria* y la *crítica*– no dan cuenta ni abordan el núcleo central del problema institucional, esto es, las formas y los estilos políticos de administración de los asuntos de la seguridad pública y los defectos orgánicos-funcionales que portan las agencias policiales para prevenir e investigar delitos. La posición autoritaria, al reforzar los poderes discrecionales de la policía sin introducir cambios en sus formas tradicionales de funcionamiento y organización de la seguridad, profundiza tales anacronismos y desajustes. En tanto, la posición crítica no incursiona en el interior de la institución policial ni tiene en cuenta que su estructura orgánico-funcional condiciona significativamente el conjunto de prácticas y perspectivas producidas y reproducidas por sus agentes y funcionarios. En definitiva, ambas perspectivas no asumen que, tal como ya se señaló, tanto un desempeño policial eficiente frente al delito como la vigencia de prácticas policiales efectivamente protectoras de los derechos humanos requiere fundamentalmente de un *proceso de cambio y modernización de las formas de conducción política de la seguridad y de trabajo policial en materia de preven-*

4 Damnert, Lucía y Malone, Fran T., “Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 42, nro. 166, julio-septiembre de 2002.

ción delictiva e investigación criminal. En concreto, la *modernización del sistema policial* debería suponer la *construcción de un liderazgo civil eficiente sobre la seguridad pública* y, muy particularmente, sobre las policías, y, al mismo tiempo, debería conllevar un *profundo cambio en las formas tradicionales de funcionamiento y organización policial* en lo referido al desempeño de sus labores preventivas e investigativas.

En este sentido, los mencionados cambios necesitarían de una *firme voluntad gubernamental* en favor de la implementación de un *plan de modernización policial* y de su *continuidad en el tiempo* a los efectos de que las coordinadas del mismo comiencen a traducirse en una serie de transformaciones sustantivas en las modalidades de organización y funcionamiento policial y en el conjunto de prácticas y orientaciones funcionales producidas y reproducidas por el personal uniformado.

Desde fines de los años 1990, los sucesivos fracasos de las iniciativas tendientes a reformar y modernizar el sistema policial de algunas provincias, en particular, en la Provincia de Buenos Aires, no se han debido a la resistencia policial sino, más bien, a la inconsistencia e impericia de las autoridades gubernamentales locales en sentar las condiciones institucionales y políticas necesarias para elaborar y sustentar un programa de acciones en ese sentido, so pretexto de mantener una situación de equilibrio que neutralice eventuales cuestionamientos y movimientos policiales.⁵

Por cierto, en el escenario descrito, los sectores policiales refractarios a toda impronta de transformación institucional sustentan, en verdad, una relativa capacidad de *contestación policial* a cualquier iniciativa tendiente a introducir cambios que cercenen el monopolio policial en la administración de la seguridad pública y, en su marco, signifiquen la desarticulación de las redes de regulación delictiva y de financiamiento ilegal administradas por dichos sectores. Esa contestación podría suponer desde una actitud de “*brazos caídos*” y de “*trabajo a reglamento*” hasta la “*liberación de zonas*” para la actuación de bandas y grupos delictivos sin presencia policial y la perpetuación directa o indirecta de hechos delictivos, secuestros y homicidios violentos con fuerte exposición pública, todo ello tendiente a desacreditar a las au-

5 Latorraca, Martín, Montero, Hugo y Rodríguez, Carlos, “Política y corrupción...”, op.cit. Para el caso bonaerense, véase: SAIN, Marcelo Fabián, *Seguridad, democracia...*, op.cit, cap. 3; Verbitsky, Horacio, “Otra vez”, en diario *Página/12*, Buenos Aires, 5 de enero de 2003; y SAIN, Marcelo Fabián, “Hay omisión, complicidad...”, op.cit.

toridades políticas y de posicionarlas ante la sociedad como incapaces de controlar y administrar la seguridad pública.

Sin embargo, también existen amplios sectores policiales proclives a la modernización institucional y son ellos los que podrían accionar y hasta neutralizar la actuación de las fracciones conservadoras, pero siempre que el poder político diagrama y desarrolle una estrategia de cambio persistente en el tiempo y que le brinde a los cuadros modernizantes el apoyo y los instrumentos necesarios para encarar y dirigir internamente el proceso de reforma de las prácticas y orientaciones policiales tradicionales, así como también la depuración institucional imprescindible.

En este contexto, la modernización del sistema policial y su adecuación a la imperiosa necesidad de llevar a cabo estrategias eficientes en materia de prevención y conjuración delictiva y en las labores de investigación criminal requiere de la implementación de una serie de *políticas y medidas graduales* que tiendan a superar los mencionados anacronismos y a construir una verdadera *"policía ciudadana"*. Se trata de *lineamientos de corto, mediano y largo plazo cuya implementación debe ser progresiva y duradera en el tiempo así como diversificada y multidimensional en sus aspectos fundamentales*, descartando de antemano las *estrategias de shock* que solamente serían viables en un escenario de alta crisis institucional.

El sistema de seguridad pública y policial en la Argentina continúa arrastrando en la actualidad marcadas deficiencias orgánico-funcionales propias del sistema tradicional descrito. Las iniciativas gubernamentales orientadas a su modernización no dieron cuenta de la integralidad de la problemática, por diversas razones, especialmente en virtud de cálculos políticos de corto plazo, estas iniciativas quedaron trucas o parcialmente desarrolladas. En tal sentido, nos encontramos en una situación que adolece de un adecuado marco institucional para hacer frente eficientemente a los desafíos que se imponen en un escenario en el que, por diversas razones, el delito está aumentando, se está complejizando de manera acelerada y por lo tanto cercenando el goce de los derechos, garantías y las libertades que estipula la vigencia del régimen democrático. Por tal razón se vuelve imperativo el desarrollo de una estrategia de modernización que permita construir un instrumento policial eficiente, organizado conforme a las problemáticas delictivas que debe enfrentar y con flexibilidad para adecuarse permanentemente a los cambios y mutaciones propias de estos asuntos.