

Oswaldo Jarrín, compilador

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



ACPS

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

El plan de prevención del delito urbano en Argentina

Mariano Ciafardini*

Antes de referirme al *Plan Nacional de Prevención del Delito* de la República Argentina quisiera hacer una reflexión sobre algo que se ha venido diciendo en este encuentro, para que tenga sentido hablar de políticas de prevención del delito y de políticas públicas de seguridad.

Desde hace más o menos dos décadas América Latina y particularmente sus grandes ciudades viven un proceso dramáticamente significativo en términos de seguridad. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial nuestras ciudades se caracterizaban por sus atractivos culturales, sociales, étnicos, turísticos, pero además por uno muy particular: el de la seguridad. Hacia los años 1960 y hasta entrados los 1970 la inseguridad no era un problema crucial de las grandes ciudades latinoamericanas. Incluso aquellas que tenían más de 8 millones de habitantes como Buenos Aires, Río de Janeiro y otras grandes capitales eran famosas por la seguridad: era posible transitar por cualquier calle a cualquier hora del día o de la noche. En aquellos tiempos las ciudades inseguras eran las de Estados Unidos.

En los últimos 20 o 30 años la situación se ha revertido y la inseguridad se ha desplazado de las grandes ciudades de los países desarrollados a las del tercer mundo, particularmente a las de Latinoamérica. El delito ha disminuido en las ciudades norteamericanas e incluso en las de Europa occidental —que tuvieron graves problemas en los 1970 y en 1980—, llegando a índices de menos de 1 por 100 mil habitantes.

* Subsecretario de Política Criminal, Ministerio de Justicia de Argentina

No hay que ser muy perspicaz para encontrar los motivos de ese desplazamiento. En las últimas tres décadas se ha producido un proceso de concentración de la riqueza en los centros más ricos y de agudización de la pobreza y la marginalidad en los países más pobres del tercer mundo, y más concretamente en las zonas más pobres de esos países más pobres. Es el proceso impulsado por las políticas neoliberales que han hecho que los pobres sean más pobres y los ricos sean más ricos. Hay una relación directa entre el empobrecimiento y la agudización de la marginalidad y los niveles de violencia.

Es pertinente dejar eso en claro, porque si no parecería que estuviéramos discutiendo cuestiones organizativas, presupuestarias, normativas, sociológicas, sin mirar hacia el meollo del problema. Es cierto que tenemos que sentarnos a discutir las cuestiones estrictas de seguridad. Es cierto que tenemos que debatir sobre los planes y programas concretos para el día a día de la seguridad. Pero cualquier iniciativa que apunte a bajar los niveles del delito y de la violencia en nuestras ciudades está condenada al fracaso si no atiende inmediatamente la cuestión de la pobreza y la marginalidad y si no trae aparejadas, simultánea y paralelamente, acciones sociales. Si no partimos de esa premisa, seguiremos dando vueltas al tema y no obtendremos resultados. No podemos ser hipócritas. Cuando discutimos sobre seguridad tenemos que discutir la cuestión de la pobreza y la marginalidad. No son cuestiones separadas que tengan que debatirse en lugares distintos porque han llegado a un punto tal, que están directamente vinculadas.

¿Alguien aquí cree que a las personas que salen de las cárceles y vuelven a sus poblaciones, a sus barrios, les están esperando en sus casas con un trabajo, con las manos abiertas, para que se reinserten en una vida normal? Evidentemente que no. Cuando el hombre o joven que sale de la cárcel vuelve a su casa es una carga para la familia, que apenas tiene para subsistir. Y la misma sociedad, la misma familia está esperando que se la rebusque como pueda, es decir que vuelva a cometer delito. Todos estamos de acuerdo en que pobre y delincuente no son sinónimos, como lo estamos en que la mayoría de los pobres no son delincuentes. Pero que esto no nos lleve al engaño de creer que la miseria y la marginalidad no están vinculadas con la violencia y con el delito. Debemos tener esto muy en claro no para reprimir a los pobres ni para excluirlos, sino para hacernos cargo del problema de la pobreza cuando tratamos el tema de la seguridad. Si no, estamos hablando en abstracto, discutiendo de fórmulas, de pareceres, de ideas, pero no del problema concreto.

Dicho esto voy a referirme a una experiencia que intentamos desarrollar en la Argentina y que hemos iniciado en la ciudad de Buenos Aires. Como ciudad capital, Buenos Aires tiene 3 millones de habitantes pero está rodeada por una zona urbana que pertenece a la provincia de Buenos Aires, que tiene 9 millones de habitantes y que junto con la capital suman más de 12 millones de habitantes en un conglomerado urbano único que presenta particulares problemas de seguridad.

Hemos abordado la problemática de la inseguridad teniendo en cuenta lo siguiente: hoy por hoy asistimos a una situación de fractura social y fractura institucional. La primera, que se da en el seno de la sociedad misma: la fractura de clase, la marginalidad de la que hablábamos, la condena de ciertos sectores de la población a estar excluidos de lo social. Por otro lado, tenemos una ruptura institucional. Las instituciones están fraccionadas: los gobiernos nacionales están separados, no tienen estrategias comunes con los gobiernos provinciales y estos no las tienen con los gobiernos municipales. La policía no tiene una estrategia común, sino cuando más acuerdos puntuales, con el gobierno político. Las policías entre sí —cuando hay policías estatales y nacionales— tienen estrategias separadas. Y sucede igual cuando hay policías municipales. Hay apenas algunos acuerdos operacionales inmediatos, pero no existe un plan, una estrategia común que haya sido diagnosticada en común, elaborada en común, con una conducción común de las acciones. Y esto es producto del fraccionamiento de lo institucional y de lo social con que hemos vivido estos últimos años.

El *Plan de Prevención del Delito* apunta justamente a corregir esta situación. Nos hemos planteado en primer lugar lo que llamamos “contratos de seguridad”, que son acuerdos contractuales entre los gobiernos nacionales, provinciales y municipales para actuar en forma conjunta dentro de un plan único.

Buenos Aires y la zona urbana que la rodea están políticamente separadas, pero a efectos del funcionamiento urbano son un mismo conglomerado que necesita un tratamiento único en cuanto al programa o a los planes de seguridad. Este año logramos conformar lo que se llama una mesa metropolitana a la que se sientan las autoridades provinciales, las de los distintos municipios, las de la ciudad de Buenos Aires y las nacionales, y todos juntos hemos iniciado un plan que ya tiene carácter nacional.

A partir de la aplicación del Plan en Buenos Aires, desde el 2000, han disminuido las estadísticas delictivas de todo tipo, lo que no ha sucedido ahí donde aún no hemos podido aplicarlo. Los resultados nos alientan a extender el Plan a los alrededores de la ciudad de Buenos Aires y, en la medida de lo posible, al resto del país.

El Plan se propone armar una red, en cuyo centro se encuentre esta mesa metropolitana o esta mesa nacional de prevención del delito, que esté comunicada con los gobiernos locales y que a su vez llegue incluso hasta la gente, en lo que llamamos “consorcio de seguridad”.

La idea es dividir a todo el territorio en áreas geográficas a las que llamamos “consorcios de seguridad”, con los que queremos lograr que en cada área el problema del delito lo discutan el gobierno y la policía, pero lo discutan con los habitantes, así como en el consorcio de un edificio el administrador se reúne con los moradores para informarse de sus problemas.

Los consorcios de seguridad demandan al gobierno local toda la información sobre la problemática de inseguridad en cada manzana y en cada barrio. Con esa información el gobierno local puede a su vez instruir a la jefatura de policía sobre las acciones reales que demandan los ciudadanos barrio por barrio y manzana por manzana, y la policía procederá de igual modo con sus comisarías. Esto es muy importante para las jefaturas policiales porque disponen de información superior a la de las propias comisarías o destacamentos policiales, información que pondrá a estos últimos en capacidad de salir al exterior a dar una respuesta a las reales demandas que la población construye.

Esta estrategia busca que los distintos sectores del gobierno, de la ciudadanía y de las policías se amalgamen en una sociedad única, en una integración de lo social, en una voluntad común. Es una estrategia democrática participativa, donde lo institucional y lo social se juntan para abordar democráticamente el problema de la inseguridad. No se trata de que la población se involucre en la acción de seguridad, pero sí en el diagnóstico y en la información para que la policía —que es la que tiene el monopolio de la fuerza, y debe tenerlo— pueda realizar las acciones que la población verdaderamente demanda y no las que demanda un sector, generalmente en perjuicio de otros.

Como estas reuniones de diagnóstico son periódicas, si habido algún error de información o en algo se ha actuado mal, siempre es posible corre-

gir con una ida y vuelta permanente de la información. Es decir, necesitamos involucrar en forma ordenada, organizada e institucional la información y el conocimiento de la población para poder hacer el diagnóstico e implementar estrategias reales de seguridad y no estrategias que respondan a intereses sectoriales o intereses personales, o que estén puedan estar penetradas o atravesadas por intenciones incluso delictivas. Esta es la única forma de hacer un control real para tener una policía real y una estrategia real de seguridad. Hay que involucrar a la ciudadanía, ordenada e institucionalmente, en la estrategia de control y vigilancia.

Pero todo esto de poco serviría si no acompañamos estas estrategias con otro tipo de acciones. Y es lo que estamos haciendo ahora en el *Plan de Prevención del Delito* en Argentina. Son estrategias dirigidas a la juventud, a los jóvenes especialmente varones de entre 16 y 27 años, que tienen que ser atendidos ya porque constituyen un sector que, de lo contrario, puede transformarse en una fábrica permanente de violencia y delincuencia.

Si no transferimos en forma inmediata y ordenada recursos que devuelvan a los sectores juveniles la esperanza en la posibilidad de un futuro de desarrollo educativo, de desarrollo laboral... si no sustituimos materialmente el ingreso que obtienen muchos a través del delito, todo lo que podamos discutir, imaginar y crear va a caer en saco roto porque hay una economía del delito, hay una subsistencia del delito, hay una emergencia del delito que están relacionadas con la naturaleza humana.

No se puede condenar a sectores a la miseria, a la postergación y pretender que no haya –al menos de parte de los sectores juveniles– una reacción violenta. Eso es pretender que el ser humano se resigne hasta la muerte, hasta la marginalidad absoluta.

Cualquier política de prevención del delito en seguridad que discutamos sin tener en cuenta acciones sociales y de subsistencia inmediatas –sobre todo para los jóvenes–, resulta un planteo hipócrita, un planteo mentiroso. Las dos cosas tienen que ir de la mano. Si no, no hay soluciones.