

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

 **Fundación
Esquel**

REF. 103110
103110

103110

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

Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana

Beatriz Otero*

La primera interrogante que se plantea a quien analiza temas relacionados con la seguridad, es la de definir el concepto en sí mismo. Podemos comenzar diciendo que la seguridad es una condición necesaria para permitir la supervivencia y convivencia del hombre, que se satisface en cada cultura de conformidad con los mecanismos que la misma establece para instaurarla y protegerla.

Al concepto de seguridad interna, tradicionalmente vinculado al orden público, se le ha sumado un nuevo concepto: el de seguridad ciudadana, que implica la aparición del ciudadano en una posición más dinámica, más activa, ya no solamente reclamando seguridad por parte del Estado, sino participando en la elaboración de las políticas de seguridad. Ello entraña entonces un cambio de paradigma: se pasa de un paradigma represivo a un paradigma preventivo. Esto supone también la participación no solo del individuo, sino también de las organizaciones sociales tales como ONG, partidos políticos, los centros vecinales, etc.

La seguridad ciudadana, como concepto, se puede delimitar en dos aspectos: uno relacionado con las amenazas a las personas y a sus bienes, es decir aquel aspecto delictivo que se vincula con la actividad policial, con la desarrollada por los institutos de investigación criminalística, con el sistema judicial establecido en cada uno de nuestros países; y, otro, el que en algunos países tiene que ver con catástrofes naturales que requieren de organizaciones dedicadas estrictamente a ese tipo de emergencias. De ambas

* Asesora Parlamentaria de Uruguay

dimensiones, la más cercana al concepto de seguridad ciudadana es la referida al delito.

Esto a su vez nos presenta otros dos aspectos: la seguridad ciudadana vinculada con el aspecto objetivo del delito, su medición estadística, las cifras oficiales que se producen a partir de los delitos denunciados; y, el tema de la percepción que la ciudadanía tiene de la seguridad. Para quien define las políticas pertinentes es un desafío establecer sobre qué área o sobre qué aspecto se va a trabajar.

Creo que desde el punto de vista político se debe tener especial cuidado con los límites al tema de la seguridad. Es decir, no debemos caer en la concepción globalizante de la seguridad y por eso es importante que quien define la política se plantee determinadas interrogantes: ¿cuáles son los efectos de una política sobre la percepción de la ciudadanía?, ¿cuáles son los efectos sobre la percepción externa del país, tanto regional como mundial?, ¿cuál es la naturaleza jurídica del bien afectado?, ¿cuáles son las hipótesis del conflicto social hacia las cuales se destina esa política? y ¿qué debilidades y fortalezas del sistema deben ser evaluadas para evitar en el futuro la ocurrencia de situaciones similares o peores?

El Programa de Seguridad Ciudadana en Uruguay

El programa de seguridad ciudadana llevado a cabo en mi país ha sido financiado con la ayuda del BID y tiene como objetivo primordial la prevención y reducción de la violencia y el delito. Este proyecto intenta contribuir al fortalecimiento de la capacidad de diseño e implementación de políticas y programas para encarar el problema de la violencia, mediante una estrategia multisectorial con intervención especial de la comunidad. Los recursos están destinados a colaborar con el ministerio del Interior así como con otros entes públicos para fomentar la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad misma, a fin de prevenir y tratar la violencia interpersonal y mejorar la percepción de la seguridad ciudadana en el país.

Uno de los objetivos es el desarrollo de una cultura de prevención, trabajando especialmente con la juventud y financiando actividades preventivas, dentro y fuera de las escuelas, al igual que la rehabilitación efectiva de

los jóvenes infractores de 18 a 29 años, mediante la creación de nuevos modelos de atención para ese sector de la población.

A través de centros pilotos comunitarios de prevención de delito y violencia, situados en las zonas de mayor riesgo social, se busca la promoción, desarrollo y ejecución de estrategias locales propuestas por las mismas comunidades, a través de la coordinación pública y privada.

El objetivo inmediato es el fortalecimiento del ministerio del Interior para lograr una permanente revisión y análisis de la situación de violencia en el país y la consecuente implementación de acciones coordinadas dentro de una estrategia multisectorial de prevención del delito y de la violencia interpersonal.

El programa busca efectivizar la acción aumentada y mejorada de los servicios policiales, fortaleciendo su papel de protección y de servicio a la comunidad. Pretende asimismo ampliar y mejorar la cobertura y la calidad de la atención y rehabilitación de las víctimas de la violencia familiar, reducir la participación de los jóvenes en las actividades delictivas y violentas, y lograr la participación activa de la comunidad en todas estas tareas.

La ejecución del programa de seguridad ciudadana también cuenta con el apoyo del PNUD y se ha concentrado en los departamentos de mayor concentración o densidad poblacional del Uruguay (Montevideo y Canelones). El proyecto actúa sobre el área subjetiva de la seguridad ciudadana, es decir sobre el problema de la percepción que el ciudadano tiene de la seguridad a nivel nacional. Para ello se intenta fortalecer las capacidades institucionales de los sectores públicos y privados involucrados, incorporando modalidades de capacitación permanente del personal técnico responsable de la prevención y represión del delito, utilizando la rehabilitación preventiva como mecanismo para evitar la reincidencia en conductas delictivas y promoviendo la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de jóvenes, en el proceso. Por ejemplo, el año pasado se formó un cuerpo de policías integrado por jóvenes oficiales que cuentan con el título de abogado, expedido por la universidad de la República, es decir que son jóvenes oficiales policiales que cuentan con una formación universitaria en el área legal, lo que les permite trabajar con conocimiento de causa.

En el año 1999, el ministerio del Interior suscribió un acuerdo Ministerial por el cual se crearon las Comisiones de Seguridad Barriales con el objetivo de mejorar la interacción entre la policía y la ciudadanía.

Los datos estadísticos que proporciona el ministerio del Interior del Uruguay nos indican que existen hoy en el interior del país 129 Comisiones de Seguridad Barriales y en Montevideo 137, es decir un total de 266. En estas Comisiones trabajan unas 15 personas, es decir que a nivel nacional unas 3.900 personas trabajan convocadas por las Comisiones. Este modelo de coordinación entre la policía y la ciudadanía de alguna manera acerca a la policía a las necesidades locales, especialmente en aquellas áreas de la población que son zonas conflictivas o de mayor riesgo social.

Es importante coordinar las acciones sociales. El concepto de seguridad ciudadana está vinculado al tema de la pobreza y la marginalidad, lo que no quiere decir que todo el concepto de seguridad ciudadana esté focalizado en esa problemática. En efecto, los “delitos de cuello blanco” escapan a ella, pero sí afectan la seguridad interna de un país.

En Agosto del 2003, se llevó a cabo un Congreso sobre Seguridad Ciudadana en Piriápolis (Uruguay), con diversos talleres que elaboraron una serie de conclusiones que puede ser interesante compartir en este Seminario como modelo de experiencias. Por ejemplo el Taller de Policía y Comunidad llegó a las siguientes conclusiones:

1. reacionalizar el sistema administrativo policial;
2. llevar a cabo un acercamiento a la comunidad por parte de los Comisarios;
3. definir estándares de calidad para los procesos administrativos y operativos;
4. llevar a cabo una acción mayor de la Policía de Proximidad en el tema de la minoridad, alcoholismo y drogadicción;
5. proteger a los integrantes de las Comisiones de Seguridad Barriales en determinadas zonas;
6. definir un instrumento de control ciudadano sobre el accionar de la Policía;
7. descender la edad de inimputabilidad;
8. promover el acercamiento de la comunidad a la Policía y a los programas de vecinos como el Alerta o Vecinos Solidarios;
9. acceso al 911 sin costo de cualquier teléfono público;
10. participación de policías en las escuelas como docentes extracurriculares para fomentar e informar sobre las relaciones entre la comunidad y la policía.

El taller sobre Seguridad Rural, concluyó sobre los siguientes puntos:

1. continuar con la política de relación y coordinación entre autoridades, productores y participantes del sistema de transacciones agropecuarias incluyendo reuniones con jueces, Ministerio Público y Fiscal;
2. informar a los productores de los aspectos de seguridad al dejar el establecimiento sin protección.

El taller referente a la situación de los menores concluyó en la necesidad de penar al padre o tutor de un menor que por su acción u omisión no se responsabilice de los actos ilícitos cometidos por éste y, además:

1. crear un manual de procedimiento general y legal que ampare a la Policía en su accionar especialmente frente al menor;
2. facultar a las autoridades para retirar de la calle a los menores que deambulan y derivarlos a las ONG o fundaciones similares con notificación a sus responsables;
3. obligar a los padres de menores drogadictos y alcohólicos a participar con ellos en programas educativos;
4. emprender acciones para el tratamiento del menor que se prostituye con severas penalizaciones para los padres;
5. actualizar las leyes vigentes en un marco legal acorde a la evolución social;
6. actualizar las normas referentes a la adopción;
7. fomentar la creación de espacios educativos, deportivos y recreativos en lugares carenciados;
8. implementar una educación sexual y reproductiva responsable y realista en educación primaria;
9. trabajar en red con las comisiones de seguridad barrial;
10. introducir cambios radicales en la educación desde primaria a secundaria haciendo que esta última sea obligatoria hasta ciclo básico y se mejore la oferta para evitar la deserción de los estudiantes;
11. controlar la exhibición de pornografía y violencia en los medios masivos de comunicación y rescatar a través de los mismos los valores sociales y culturales nacionales.

Con referencia a la problemática del alcohol y las drogas, el taller que trabajó en ello llegó a las siguientes conclusiones:

1. profundizar la red social, comenzando por la familia, promoviendo la educación, la información y la prevención;
2. mantener la coordinación entre los organismos del Estado con competencia en la materia y la sociedad civil;
3. promover la difusión masiva de los efectos de la droga en la salud;
4. promover la creación de espacios y centros de acogida para niños, niñas, adolescentes y jóvenes con el objetivo de actuar en forma preventiva proporcionando una formación alternativa que favorezca la inclusión social;
5. promover el trabajo en red, es decir la coordinación entre las diferentes instancias del gobierno que se dedican al trabajo en conjunto, en aquellas zonas de riesgo social.

Consideraciones en la definición de políticas de seguridad ciudadana

Al evaluar la definición de políticas en ésta área, se deberían considerar algunos aspectos que inciden en la mejora de la seguridad ciudadana.

Ellos son los siguientes:

- la educación para la no violencia;
- prevenir la deserción escolar;
- contar con un sistema judicial accesible y eficaz;
- mejorar la justicia penal, en especial la justicia penal de menores;
- aplicar sanciones alternativas a la reclusión;
- realizar una integración de la policía a la comunidad;
- mejorar el problema del déficit carcelario, no solamente el de la superpoblación carcelaria o las condiciones de vida dentro de nuestras cárceles, sino también ocuparse del futuro de la persona que se encuentra cumpliendo una pena; es decir, cuando sale de prisión con qué posibilidades cuenta para poder reasumir su rol en la sociedad; ofrecer oportunidades laborales a la población penal.

- la especialización y jerarquización de la función policial, especialmente en lo que concierne al sistema de remuneración de la policía;
- llevar a cabo un programa de desarme de armas menores y armas en general;
- la recuperación de los espacios públicos para la vida comunitaria en seguridad;
- fomentar programas de resocialización para jóvenes que normalmente habitan en la calle;

Finalmente, de suma importancia es la coordinación de los recursos, punto que de alguna manera está vinculado a los sistemas de gestión de nuestros políticos. Lo que sucede hoy en el Estado de Uruguay es que todas aquellas acciones sociales que se están llevando a cabo, generalmente no están coordinadas, lo que redundará en una falta de efectividad de la política y en un mal manejo de los escasos recursos con que cuenta el Estado.