

Oswaldo Jarrín, compilador

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



ACPS

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**Fundación
Esquel**

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

La reforma policial en Colombia

Estela Baracaldo*

En esta exposición daré a conocer algunos pilares fundamentales de lo que ha sido la experiencia en educación para la convivencia y seguridad, que forma parte de la estrategia de seguridad de los últimos diez años en Bogotá y que, como educadora, yo denomino “un saber pedagógico”. La pedagogía es la reflexión de la acción educativa que hacemos.

Nosotros contemplamos que la policía tiene distintas funciones que se congregan en cuatro bloques:

- funciones de orden preventivo;
- de disuasión;
- de control; y,
- de reacción.

Mirémoslo en dos grandes vértices: el primero es el campo de la prevención, es decir de la promoción –protección y garantía– de los derechos humanos; y, el segundo, el campo de la seguridad, valga decir la aplicación de las normas establecidas y la representación de Estado que tiene la policía en cada instancia donde actúa. Así lo vemos desde la normatividad que tenemos.

Otro aspecto fundamental para entender esta sistematización es ver al policía en su totalidad, es decir como persona, como individuo, como una sumatoria de un ser que siente, que piensa, que actúa. Hay que verlo como

* Asesora en capacitación para la Seguridad y Convivencia. Secretaría de Gobierno de Colombia

ciudadano, como miembro de una familia. Y nada más desbarajustado que la familia de un policía, que está sometido a un reglamento y a una forma de trabajo a veces un poco inclemente. Hay que verlo asimismo como miembro de una institución que presta un servicio público. El policía es parte de esta sociedad, no está fuera de ella y en cada sociedad tenemos los policías que tenemos. Otra cosa es que trabajemos por el policía que queremos tener. Veámoslo en ese sentido multidimensional.

Un último aspecto es que la seguridad y convivencia es un asunto demasiado complejo que toca toda nuestra vida cotidiana.

En los años 1990 la policía de Colombia empezó a vivir un plan de transformación cultural orientada a la modernización de sus estructuras, al acercamiento del servicio a la comunidad y a la profesionalización de sus miembros.

En buen momento llegó la administración de Antanas Mockus, que se caracterizó por emprender un plan eminentemente educativo y cultural, a diferencia de los planes anteriores fundamentados en la parte de infraestructura. La experiencia se inicia en el distrito capital y se da un giro histórico: hasta ese entonces la policía venía siendo capacitada por las mismas escuelas de la policía, a veces con mucha autonomía y otras muy cerradas ante el poder Ejecutivo, y distantes de lo que pasa en la sociedad. Antanas Mockus plantea que la policía debe ser sometida a un proceso de formación permanente y continua una vez que sale de sus escuelas. Y de esta manera logramos empezar un proceso de concertación entre la administración civil y el Comando para sacar a los policías de sus instituciones, lo que en aquel momento resultaba algo abrupto. Grupos de 150 policías eran enviados a una universidad para trabajar en campos de reflexión sobre el saber de la convivencia y la seguridad.

Comenzar esta labor constituyó un verdadero reto. La policía, como institución disciplinar, tiene características que no facilitan un trabajo de educación permanente. En primer lugar, se trata de una institución de orden nacional y sus miembros rotan por cualquier parte del país en cualquier momento. Entonces cómo íbamos a capacitar a los policías de Bogotá, si sabíamos que al otro día podían estar en otro sitio. La policía de Colombia tiene un pie de fuerza de entre 110 y 115 mil personas, de las cuales 11 mil están en Bogotá, pero pueden estar en cualquier parte. En segundo lugar, los destinatarios de la capacitación serían, de manera integrada, el nivel ofi-

cial y el nivel ejecutivo. Los niveles oficiales de aquel momento nos decían que no necesitaban capacitación porque ya eran profesionales. Y entonces tuvimos que ver dónde fundamentar educativamente el convencimiento de que los seres humanos debemos vivir en procesos de formación permanente a lo largo de la vida.

Por otro lado, la policía es heterogénea. Sus miembros tienen distintos niveles de escolaridad dependiendo del sitio de donde provienen, aunque hoy en Colombia se les exige el bachillerato. La policía tiene distintas experiencias en sus campos de vigilancia o de servicio a la misma institución. Los oficiales tienen un nivel profesional —su carrera de administración policial—, y los del nivel ejecutivo tienen son tecnólogos. Esa diversidad se siente en un proceso de enseñanza-aprendizaje y no es nada fácil que las universidades asuman ese reto.

Otra dificultad que enfrentamos en aquel momento y que ahora ya está superada fue la cobertura y la socialización de los conocimientos. Ninguna administración puede imaginarse capacitar a 11 mil policías en tres años y en hacer procesos de seguimiento y de evaluación. Como máximo se ha llegado a cubrir en cada administración a 4.500 personas, con cursos intensivos de 15 a 20 días en una universidad, y también en un proceso en que la universidad se vuelca, en una proyección social, a los espacios de trabajo de la policía.

Otra dificultad a la que nos vimos abocados fue la reticencia del Cabildo a esta iniciativa del alcalde mayor, debido a que no era posible invertir recursos de orden local en una institución de orden nacional, lo que llevó varios meses formalizar.

Los planes de capacitación

Ahora bien, qué elementos tuvimos en cuenta para diseñar los planes de capacitación de la policía: la normatividad nacional, empezando por la Constitución; la normatividad regional; la normatividad local expresada a través de los planes de desarrollo; los lineamientos estratégicos de los planes de la policía, que se dan cada tres años; los lineamientos de la policía metropolitana; los índices de inseguridad, de violencia y de delincuencia que proporciona el sistema de información del distrito; y, las quejas sobre las actuaciones de la policía que los ciudadanos depositan en los organismos de control.

Desde ese momento se ha seguido trabajando en lo que nuestra Constitución promulga, que la policía es un órgano armado de naturaleza civil. Leamos esto en el contexto de la situación de orden público de Colombia. ¿Es posible una policía de ese carácter en nuestro contexto? Tal vez en el momento no, pero como vemos a futuro, creemos en lo que hacemos y estamos trabajando desde ahora. La policía también cree en ello.

Y hay algo medular. Cuando trabajamos en educación, tenemos que volcarnos a una reflexión multidisciplinar y no quedarnos únicamente en el ámbito de la seguridad y la convivencia que maneja la policía. Hay que entender el fenómeno de la seguridad y la convivencia desde múltiples vertientes. La seguridad en la política integral de Bogotá es un asunto colectivo que está en manos de la administración civil, de la policía como primera instancia en la calle, de los organismos de administración de justicia, y de la ciudadanía. Y eso es lo que vendemos y solicitamos en todos los procesos que tratamos de trabajar. Entonces, la estrategia que se decidió para capacitar a la policía fue sacarla de su servicio y llevarla a las universidades para que ahí se encontrara con docentes de todas las miradas, juventud de todas las miradas y para que ellos también, como ciudadanos, participaran de estos procesos académicos.

Seis aspectos fundamentales consideramos para la formación de los policías:

1. Los policías entran a procesos no formales de educación. No entran a hacer carreras o educación regular. Hemos trabajado con las facultades de educación continuada o de extensión.
2. Los policías son adultos, no son adolescentes ni jóvenes que van a procesos de educación regular. En las universidades, sobre todo en las áreas de psicología y otras muy sensibles al comportamiento humano, empezaron a tratar a los policías como si fueran niños. Y no. Son adultos con experiencias en campos de trabajo y con saberes superiores a los ámbitos académicos sobre lo que es la realidad de la seguridad y la convivencia, que no es nada fácil.
3. No es suficiente la formación que se les da a los policías en las escuelas. Muchas policías sacan a sus miembros de las escuelas y los vuelven a capacitar después de años, a veces como premio y otras como castigo.
4. Según la visión de la Unesco “Educación hacia el siglo 21”, la educación

es un proceso permanente a lo largo de la vida, desde que nacemos hasta que morimos. En todo momento de la vida los seres humanos necesitamos recibir educación, capacitación, formación, instrucción en los asuntos que vamos necesitando para ir desempeñándonos.

5. En los procesos educativos los policías, cuando trabajan con nosotros, son una totalidad, una sumatoria del saber hacer, el saber ser, el saber convivir y el saber sentir. Valga la pena comentar que en las experiencias académicas que hemos tenido hay docentes talleristas que después de tener su primera sesión con los policías, nos ratifican haber descubierto lo humanos que son. Eso evidencia la enorme distancia que ha habido entre la sociedad y la policía y entre la policía y la sociedad. Por la función que tiene somos capaces hasta de objetizarla. Y estoy hablando desde esa vertiente porque ha sido suficiente el tiempo transcurrido como para conocer qué es esta institución, cómo funciona y también cuáles son sus dolencias frente a lo que pasa en la sociedad.
6. El último aspecto es que tal vez un modelo de sociedad congruente dependa de la armonización entre la ley, la moral y la cultura y eso es lo que ha movido el proceso de Bogotá.

Pensamos que el policía en la calle es un formador de ciudadanos y es mirado de una doble forma. A veces simplemente por ser policía tiene que saberlo todo, desde capturar a una persona hasta atender partos. En mi país los policías tienen que obedecer a 180 procedimientos, lo que no sucede en ninguna profesión.

La metodología

En toda concepción pedagógica debemos plantearnos cómo pensar a ese ser humano que entra en un proceso de educación y dependiendo de eso diseñamos unas metodologías y una didáctica. Cuatro son las metodologías fundamentales que en materia de capacitación de la policía hemos implementado en estos últimos años:

1. El curso taller. *Curso* porque se va a trabajar unos contenidos y *taller* porque la reflexión se hace sobre la experiencia y el saber hacer de esos seres

humanos —el que tienen y el que traen—, y los docentes universitarios, los facilitadores, tenemos que ser humildes y reconocer que un policía, en cuanto a su saber, conoce mucho más de lo que podemos conocer nosotros desde una academia.

2. Los estudios de casos o la casuística policial de la cual aprende el policía. Muchos policías nos lo han dicho: “yo salgo formado para ser policía, pero qué susto tan terrible me da los primeros días en la calle”, porque sabe que ahí puede cometer desde los máximos errores hasta las más oportunas certezas. Es en la casuística donde ellos van aprendiendo, donde van adquiriendo saber y nosotros tenemos que aprovechar y trabajar esa casuística. Y en eso las universidades no han demostrado ser las más conocedoras de cómo hacerlo. De igual manera reconocemos que la policía maneja la casuística desde una visión muy puntual: cuántas fueron las pérdidas materiales, cuántas las pérdidas humanas, qué sucedió, pero no dónde está lo que yo aprendí de eso para no volver a cometerlo.
3. Acciones demostrativas con los policías que acuden a las universidades o las universidades se desplazan al espacio. Son acciones orientadas a que los policías nuevamente salgan a la calle a hacer lo que hacen todos los días, pero desde un pensamiento creativo y preventivo.
4. Conversaciones con las poblaciones vulnerables con las cuales tienen mayores problemas.

Los contenidos que hemos trabajado durante estos años son:

- Ha prevalecido la formación de los policías en derechos humanos y en responsabilidades sociales.
- Manejo y resolución de conflictos.
- Convivencia y seguridad ciudadana.
- Modelos de seguridad.
- Policía comunitaria como una estrategia y una dimensión del servicio a la comunidad, no como una área de servicio.
- Valores universales y valores institucionales.
- Atención al usuario, lo que ha sido muy complejo porque las policías se han dejado permear por las tendencias teóricas de administración de empresas, en virtud de las cuales se pasó a hablar de usuarios en la parte pública, a clientes.

- Estado social de derecho.
- Gestión pública para la convivencia. Hoy en día acuden a las universidades no sólo los policías sino que los servidores públicos del distrito, relacionados con funciones de seguridad y convivencia.
- Derecho del policía.
- Clima institucional y de servicio a la comunidad.
- Estandarización de procedimientos. En este momento en Bogotá, tanto en las policías judiciales como en la policía de vigilancia se han estandarizado cerca de 150 procedimientos que han sido acogidos por el Consejo Seccional de Justicia a nivel nacional.