

# TENDENCIAS

Revista de la Universidad Blas Pascal

## “Seguridad Ciudadana: un problema global”

❖ **La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?**

*Jorge Luis Jofré*

❖ **Los planes de seguridad del gobierno de Sebastian Piñera en Chile: un caso de expectativas defraudadas**

*Jorge Araya Moya*

❖ **Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro**

*Ignacio Cano - Eduardo Ribeiro*

❖ **Desafíos actuales a la formación policial**

*Alejandro R. Salomón*

❖ **Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario**

*Enrique Castro Vargas*

❖ **Mediación comunitaria y seguridad ciudadana**

*Gabriela Magris\* y Daniel Gay Barbosa*

❖ **Los sistemas de información geográfica (GIS) y la Seguridad Ciudadana. ¿La panacea o una herramienta muy eficiente?**

*Mario Esteban Tuduri Valdés*



UNIVERSIDAD BLAS PASCAL

# UBP

Saber y Saber Hacer.

# TENDENCIAS

Revista de la Universidad Blas Pascal

**"Tendencias.** Revista de la Universidad Blas Pascal", se edita a partir del primer semestre del año 2007, en lugar de la "Revista Científica de la Universidad Blas Pascal", que se publicó con ese nombre hasta 2004.

La nueva revista responde a una idea renovada y actual de lo que puede ser hoy una publicación universitaria. Buscando ofrecer una lectura ágil y actualizada, recepta artículos más bien breves y claros, escritos por especialistas y académicos que conocen a fondo sobre lo que escriben y tienen una visión de hacia dónde se dirige la disciplina que cultivan o la problemática que tratan, así como capacidad de reflexionar y hacer reflexionar sobre ello.

La revista se propone llegar al mundo de los universitarios, pero también a los profesionales, a los empresarios y a otras personas con inquietudes, que necesitan contar con análisis fundados y opiniones informadas, interesados todos en conocer de buena fuente cuáles son las nuevas tendencias que se perfilan y sobresalen en las problemáticas, campos disciplinarios o desarrollos científicos y tecnológicos de que se ocupe la revista.

Aparece dos veces por año y cada número está consagrado a un tema o problemática específica. Los artículos que los abordan se basan en investigaciones concretas, de las que se da cuenta de modo resumido y claro, haciendo ver sus implicaciones y perspectivas, o bien pueden ser expresión de una opinión calificada a partir de estudios u observaciones más generales.

La Dirección de la revista encomienda la preparación de cada número a un "editor", especialista en el área a la cual ese número está dedicado, quien acuerda con el Comité de Dirección de la revista la estructura temática y características de la entrega y solicita los artículos y colaboraciones que crea conveniente, controlando, previa lectura y selección de los mismos por un referato y por el Comité de Dirección, el posterior trabajo de edición.

Además de las colaboraciones solicitadas específicamente para cada número, la Revista puede incluir también textos que resuman trabajos de tesis u otras investigaciones, reseñas de libros, así como artículos publicados en otras lenguas que se crean interesantes, luego de traducidos y convenida su reproducción con los titulares de la propiedad intelectual, siempre que respondan, en todos los casos, al perfil y características editoriales de la revista.

"Tendencias" aspira a ser, así, un medio apropiado para que los académicos hagan llegar a un público calificado y amplio, una versión entendible y reflexiva de su trabajo en la Universidad.



## :: Comité editorial.

### Director

*Guillermo Carlos Ford*

### Comité editor

*Marta Graciela Erramouspe de Pilnik*

*Néstor Oscar Pisciotta*

*Diego Schmukler*

*Carlos Hugo Prósperi*

### Editor del presente número

*Jorge Luis Jofré*

### Diseño y diagramación

*Mauricio Tagliavini*

*Equipo de Difusión Interna*

### Reconocimientos

*El Comité Editorial agradece especialmente a todas aquellas personas que han colaborado con esta publicación, tanto a los que han remitido gentilmente sus trabajos, como a los que han asumido las tareas de análisis y referato de los mismos.*

**Tendencias.** *Revista de la Universidad Blas Pascal es una publicación semestral de la UBP. Av. Donato Álvarez 380, Argüello - Córdoba. Argentina.*

*Tel. 0351 414-4444 int. 250*

*e-mail. gford@ubp.edu.ar*

**ISSN 1851-6793**

**Latindex**

**Tendencias.** *Revista de la Universidad Blas Pascal, no asume responsabilidad alguna por las opiniones vertidas en los artículos firmados.*

## :: Sumario.

### La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?

*Jorge Luis Jofré*

03

### Los planes de seguridad del gobierno de Sebastian Piñera en Chile: un caso de expectativas defraudadas

*Jorge Araya Moya*

11

### Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

*Ignacio Cano - Eduardo Ribeiro*

17

### Desafíos actuales a la formación policial

*Alejandro R. Salomón*

25

### Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

*Enrique Castro Vargas*

31

### Mediación comunitaria y seguridad ciudadana

*Gabriela Magrís y Daniel Gay Barbosa*

39

### Los sistemas de información geográfica (GIS) y la Seguridad Ciudadana. ¿La panacea o una herramienta muy eficiente?

*Mario Esteban Tuduri Valdés*

45



## La seguridad ciudadana: un problema multidisciplinario.

En los últimos años, la seguridad se ha ubicado entre los temas de mayor preocupación social, provocando que la agenda política latinoamericana la incorpore como un tema recurrente.

Ante el crecimiento de los índices de violencia y delincuencia en la región, los actores políticos han debatido acerca de sus causas, y ensayado “soluciones” de distinta naturaleza. Sin embargo en la inmensa mayoría de los casos las respuestas ofrecidas concluyeron en nuevas frustraciones. Tampoco el Sistema Penal y sus Instituciones de control han logrado incidir significativamente en éste fenómeno que afecta el desarrollo humano de la sociedad.

Paralelamente, experiencias internacionales exitosas revelan que el fortalecimiento de la ciudadanía y su involucramiento en la problemática, junto a la apertura y responsabilización de las Instituciones Policiales y Judiciales, es la única vía para resolver una problemática compleja y diversa como la que nos ocupa. Por ello, el camino indicado -tanto para la ciudadanía como para los diversos actores profesionales o políticamente involucrados- es la incorporación de conocimientos y metodologías que permitan reconocer las distintas dimensiones de un problema multicausal, que debe ser abordado multisectorial e integralmente y con un enfoque preventivo.

El reconocimiento de esta realidad, por parte de la Universidad Blas Pascal ha llevado a esta casa de estudios a generar una oferta formativa en la materia Seguridad que va desde los estudios de grado con la Licenciatura en Gestión de la Seguridad, a la Diplomatura en Seguridad Ciudadana, procurando a su vez generar espacios de debate sobre un tema que se ha convertido en el motivo de mayor preocupación para la ciudadanía.

Es en ese marco, que el presente número de la Revista Tendencias sin pretender abarcar todos los aspectos de la problemática de la Seguridad, recorre a través de la palabra de docentes e investigadores de Latinoamérica, algunos temas y experiencias ineludibles para la comprensión y fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana.

En primer término, nos adentramos en la búsqueda y definición de un lenguaje común, que permita dimensionar a la Seguridad Ciudadana como la matriz de enfoque más adecuada para el abordaje del problema de la (in)seguridad y como una instancia superadora de los discursos políticos vacíos de contenido.

Seguidamente el Profesor Jorge Araya Moya desde Chile, analiza la actuación en materia de Seguridad,

del gobierno de Sebastián Piñera. En un desarrollo metódico y razonado advierte sobre ciertas debilidades de gestión, que debemos tener muy en cuenta, especialmente por verificarse en el país que ha marcado rumbos en lo que a la Seguridad Ciudadana respecta, para toda Latinoamérica.

Desde Brasil, el profesor Ignacio Cano, junto a Eduardo Ribeiro, nos presentan la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) en Río de Janeiro, donde afirman que más allá de los logros obtenidos, son necesarias políticas complementarias y se impone como “urgente” abordar la reforma policial a través de diversas medidas, que van desde lo salarial, pasando por la exigencia de título de grado para ingresar a la institución, al fortalecimiento de los órganos de control, tanto internos como externos.

El profesor Alejandro Salomón, con su vasta experiencia en instituciones de formación policial en Argentina, reseña los principales desafíos a los que se debe enfrentar una política integral orientada a la formación policial para la Seguridad Ciudadana.

Desde Perú, Enrique Castro Vargas, explica con una claridad envidiable qué es el modelo de policía comunitaria, aportando a su vez herramientas sumamente útiles que le permitirán al lector reconocer qué modelo de policiamiento puede ser el más ajustado al paradigma de la Seguridad Ciudadana.

Por su parte, Daniel Gay Barbosa y Gabriela Magris, nos presentan los fundamentos necesarios para avizorar a la “Mediación Comunitaria” como una forma de resolución de conflictos a nivel vecinal, de raíz marcadamente preventiva y más que aconsejable para incorporar en la “caja de herramientas” de todos aquellos que actúan en Seguridad Ciudadana.

Por último, el profesor Mario Tuduri, expone como ineludible para la prevención del delito, la utilización de la tecnología de los sistemas de información georeferenciada y no sólo como instrumento para el análisis estratégico del delito, sino también para el manejo de la información por parte de la ciudadanía.

Sólo queda agradecer a cada uno de los expertos que aportaron su conocimiento a este número especial de Tendencias sobre “Seguridad Ciudadana” y esperamos haber contribuido al debate y búsqueda de respuestas que la sociedad viene exigiendo en esta materia ■

.....  
Jorge Luis Jofré

.....  
\* Docente en la Licenciatura en Gestión de la Seguridad y Director de la Diplomatura en Seguridad Ciudadana, de la Universidad Blas Pascal de la Provincia de Córdoba, Argentina. Contacto: jorgeluisjofre@hotmail.com



# La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?

Jorge Luis Jofré\*

*La tematización de la Seguridad y su elevación a la categoría de “principal problema” a resolver en la agenda política latinoamericana, ha generado una proliferación de discursos y referencias a distintas “modalidades” de la seguridad, que en vez de aportar claridad conceptual a los ciudadanos, termina por convertir los espacios de diálogo sobre la seguridad en una Babel, donde el entendimiento para la búsqueda de consensos corre el riesgo de desvanecerse. El presente artículo, pretende dar un marco para la comprensión de las referencias tanto a la seguridad pública como a la seguridad interior y a su vez, reafirmar como modelo distintivo a la Seguridad Ciudadana, planteando incluso como incógnita, el porqué de su falta de consolidación como política pública.*

*The theme of the security and its elevation to the status of "main problem" to resolve in Latin American political agenda, has generated a proliferation of discourses and theories about different "Types" of security, ending rather than provide conceptual clarity to the citizens, by converting the spaces for dialogue on security in a Babel, where the understanding to the search for consensus is in danger of fading away. This article is intended to provide a framework for the understanding of the theories both public security and internal security and in turn, reaffirm as a distinctive model for public safety, posing even as unknown, the reason for their lack of consolidation as a public policy.*

**Palabras clave:**

Seguridad Pública – política pública – democracia – seguridad ciudadana

**Keywords:**

Public security – public policy – democracy – citizen security

De manera cotidiana, el hombre común, la madre de familia, la sacrificada educadora, el esperanzado joven, es bombardeado con noticias que inevitablemente tematizan la cuestión “seguridad”.

Medios de prensa escritos, radiales y televisivos, buscan respuestas a los reclamos que en forma individual o grupal, desde el dolor o la bronca, se replican potenciando la exigencia de responsabilización de los actores públicos.

Cuando los micrófonos, grabadores y cámaras se dirigen a funcionarios, sean políticos, policiales o judiciales, comienzan a surgir las respuestas guionadas y “políticamente correctas”. Más que representar el análisis oficial del problema, y las de vías de solución al mismo, pasan a formar parte de una nueva categoría de “Oscar” a la mejor “Respuesta Elusiva”, donde el que “esquiva con estilo”, recibe un tiempo extra de inmunidad, tal como resulta de los “reality” televisivos, y aquel que aunque tímidamente a-

suma o impute incapacidades institucionales o personales, pasa a recibir el disfavor de la corporación expuesta en su inutilidad.

Sería esperable, que exista un “plus” de preocupación en los actores públicos sobre los discursos posibles, ante el impacto que suelen producir en la opinión pública los hechos violentos y/o delictivos. Si el incauto funcionario se expresa imprudentemente, la errónea elección de una palabra puede ser determinante hasta para un proceso electoral.

Esta “trascendencia” de la seguridad para la ciudadanía, hace que pase a formar parte de pretenciosos y galantes discursos de conquista electoral, y como en toda regla de conquista, aparecen las vanidosas necesidades del que pretende el éxito en el proceso de “seducción”. Así nacen adjetivos novedosos que se adosan a la palabra Seguridad y pretenden erigirse como el nuevo modelo portador de todas las soluciones a las necesidades de la “gente”.

.....  
\*Docente en la Licenciatura en Gestión de la Seguridad y Director de la Diplomatura en Seguridad Ciudadana, de la Universidad Blas Pascal de la Provincia de Córdoba, Argentina. Contacto: jorgeluisjofre@hotmail.com

## :: La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?

Vale aquí, marcar brevemente como punto de inflexión, lo que representó para la conformación del discurso de la seguridad, el retorno a la democracia en los '80. Antes de esa etapa, el discurso "seguritizador"<sup>1</sup> impuesto por las potencias occidentales, durante la expansión de la guerra fría, fue adoptado dócilmente por las FFAA latinoamericanas, y ponía a la "seguridad del Estado" ante todo y sobre todo, diluyendo cualquier posibilidad de que los derechos de las personas pudieran servir de resguardo contra el sector que se erigía como guardián de esos "valores" occidentales superiores y que había sido unido para protegernos de ese enemigo ideológico.

Con el "reverdecer" democrático en Latinoamérica, los "consensos políticos" fueron marcando a las claras el cambio de "referente"<sup>2</sup> de la seguridad, pasando del Estado al individuo, y con ello, diferenciando significativamente la Defensa, de la Seguridad "pública" o "interior", redefiniendo los roles de las Fuerzas Armadas y posicionando a las fuerzas policiales de manera excluyente en la construcción de la seguridad.

Esta distinción si bien puede asumirse como clara, es necesario recordarla para que se tengan presentes los riesgos del discurso securitizador, que si bien hoy no asume la misma "textura" de aquel discurso totalitario, trata de aterciopelarse sin poder esconder, afortunadamente, su condición de mero populismo punitivo.

Retomando el desarrollo inicial y asumiendo como indiscutibles los paradigmas que impone el sistema democrático, desde la consolidación de la democracia de "electores", estos últimos pasaron a ser los impávidos jurados dispuestos a premiar con un voto al que utilizara el discurso más atractivo, aunque luego y de manera inextinguible replicase las matrices tradicionales.

Pero la afectación a la gobernabilidad democrática que genera la sensación de inseguridad, otorga una importancia especial a esta problemática, que la ubica mucho más allá de los dis-

cursos, incluso más allá de esos procesos electorales, porque su ineficaz e ineficiente abordaje va limando y desgastando la credibilidad tanto de los responsables políticos de una sociedad como de sus instituciones.

Por esa razón, se hace necesario, recordar cuales son las diferencias a las que aluden las distintas conceptualizaciones y con ello permitir que la ciudadanía, identifique con mayor claridad los discursos vacíos, de las opciones reales de la política.

### ¿De qué Seguridad hablamos?

Desde aquellos tiempos del regreso a la democracia, como se ha visto, se buscó incesantemente un consorte para la palabra Seguridad. Había que disociarla de aquella pecaminosa bigamia constituida con las palabras Doctrina y Nacional. Como diferenciar estos nuevos tiempos de la nueva Seguridad y sepultar la dolorosa historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

Y en esa búsqueda, se pretendió constituir un prosaico maridaje entre la seguridad y alguna otra palabra que por la presunción de legitimidad que aportaba produjese consenso entre propios y extraños.

No dejar esa palabra sola y adosarle un adjetivo que limitase y completara su significado, mostraba a las claras la necesidad de separarse de cualquier posibilidad de confusión con los paradigmas totalitarios.

Seguridad Democrática, Seguridad Pública, Seguridad Interior, pasaron a formar parte del glosario político, en una sinonimia que más allá de marcar distancias con el pasado, mostraba además, las carencias que los consensos políticos debían afrontar y revertir.

Así, cuando se hablaba de Seguridad Democrática, se pretendía resaltar la vigencia del Estado de Derecho, y el "efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas"; refiriendo a un "proceso con-

<sup>1</sup> La cuestión de la "seguritización" del discurso, refiere a la tendencia de elevar todos los problemas a problemas de Seguridad" (Moller, 1996). El principal riesgo de la "seguritización", radica en la pretensión de que se reconozca una situación como demasiado urgente y peligrosa como para resolverla en un marco de tantos "convencionalismos" dilatorios, procurando que se aborde con la lógica de la necesidad y de lo extraordinario o la emergencia. En el discurso político, declarar algo como un problema de Seguridad puede estar ocultando la verdadera pretensión de generar una prohibición abusiva y hasta la marginación de oponentes ideológicos.

<sup>2</sup> Bjorn Möller, , Investigador del Centro de Investigación sobre la Paz y los Conflictos de Copenhague, en el artículo ya citado, reconoce que la Seguridad se aplica a campos de múltiples dimensiones y para comprender de qué estamos hablando, cuando se habla de Seguridad, se hace necesario identificar su "objeto referente". Así, cuando el objeto referente de la seguridad es el Estado, su contenido es la Soberanía, el poder y su integridad, o cuando su objeto referente es el individuo, su contenido está signado por su supervivencia, sus derechos fundamentales y su bienestar. (Moller, 1996)

tinuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil”, constitucionalmente establecido en procesos electorales “libres, honestos y pluralistas” bajo el cual se subordine a las fuerzas armadas y policiales y se las limite de manera efectiva a sus “competencias constitucionales” (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, Honduras. 1995)

Al hablar de Seguridad Pública, en cierto modo se dan por asimilados los paradigmas democráticos y se reafirma la obligación insoslayable del Estado de brindar “protección” a sus habitantes, con un marcado énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas de la seguridad, para reafirmar la función del Estado, como único proveedor de Seguridad. El concepto de Seguridad Interior, más allá de su definición normativa<sup>3</sup>, puede entenderse también, como reafirmatorio de los principios contenidos en la idea de Seguridad Democrática. Entallado en el molde de la Seguridad Pública, fue instaurado quizá, con el mandato de marcar significativamente las diferencias entre las situaciones de “Defensa Exterior”, y “Seguridad Interior”, siendo la primera, objeto excluyente de las Fuerzas Armadas y la segunda, objeto excluyente de las Fuerzas de Seguridad y policiales.

Lo visto hasta ahora, permite afirmar que si hay algo que aún estas tres formas de referirse a la Seguridad y que las diferencia del modelo totalitario de la Doctrina de la Seguridad Nacional, es que el objeto referente ya no es el Estado sino el individuo, y en el reconocimiento de su dignidad humana, busca consolidar el sistema de libertades básicas y derechos fundamentales, explorando distintas alternativas, pero en el marco de un sistema de valores democráticos.

Por lo dicho hasta aquí, entender la seguridad como disociada de la democracia, representa un dislate mayúsculo, y tal vez para algunos insistir con la referenciación a la democracia desde la seguridad, puede resultar hasta redundante. Pero nuestra historia política, debe hacernos comprender que el hecho de vivir en democracia,

no implica que la democracia pueda asumirse como concluida, sino como un proceso continuo que en forma permanente asume nuevos desafíos y seguramente la conceptualización de la Seguridad en democracia es uno de ellos.

### **Seguridad en Democracia**

No quedan dudas que nuestra democracia posee una legitimidad de origen, vinculada a lo electoral, y representa un sistema de mínimos que nos indican que hemos alcanzado un umbral. Además, esa legitimidad debe integrarse con una legitimidad de ejercicio del poder -Estado democrático de derecho- y una legitimidad de fines, a través de sus objetivos declarados de desarrollar la ciudadanía política, civil y social. Estos tres planos, definen la calidad de la democracia y por ende, sus posibilidades de perdurar. (PNUD, OEA, 2010)

Ese sistema de mínimos, también se verifica en cuanto a las responsabilidades del Estado respecto de las necesidades ciudadanas y en qué medida sus instituciones las satisfacen. Respecto de la seguridad en democracia, si consideramos que la democracia y nosotros, los ciudadanos, debemos conformarnos con ese sistema de mínimos, bastaría con que el Estado, coordine el esfuerzo nacional de policía<sup>4</sup>, mantenga el sistema de justicia penal y el sistema penitenciario, en un flujo de estrategias que tiendan a nuestra protección, de una serie de amenazas -definidas por ese Estado- que escapan a nuestro control. Este modelo, responde -en mayor o en menor medida al modelo de “Seguridad Pública” o “Seguridad Interior”, representado en la República Argentina por la Ley de Seguridad Interior.

Pero debemos convenir, que la democracia es mucho más que la democracia electoral. La urgencia, hoy se manifiesta en avanzar hacia una “democracia de ciudadanía” (PNUD, 2004). Esa democracia electoral nos dio las libertades y el derecho a decidir políticamente, el destino de nuestros países, y ahora, es la democracia de “ciudadanos”, la que debe consolidarse para

---

<sup>3</sup> El concepto de Seguridad Interior en la República Argentina, surge del artículo 2º de la Ley 24.059, donde está definida como “... la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”

<sup>4</sup> La Ley Nacional N°24.059 en su artículo 1º, establece que dicha ley “...establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior”.

## :: La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?

avanzar hacia la efectiva realización de nuestros derechos. La clave entonces, radica en dar el salto de “electores” a “ciudadanos”, y esto, implica el ejercicio de una ciudadanía integral, abarcativa de sus tres dimensiones, política, civil y social.

La ciudadanía política, se realiza con el ejercicio del derecho a participar en los órganos del poder político o ejerciendo el derecho a elegir a quienes participarán en él. La ciudadanía Civil se realiza con el efectivo goce y disfrute de los derechos a la libertad individual, la seguridad personal y con la efectiva protección jurídica que puede aportar la independencia del Poder Judicial en un marco de equidad.

Es aquí, donde la Seguridad se debe comprender en el marco del sistema, y porqué, debemos hablar de Ciudadanía, cuando nos referimos a ella y en un concepto superior de lo conocemos como Seguridad Pública o Seguridad Interior.

La ciudadanía Social, es la que abarca un espectro más amplio y al decir de los instrumentos internacionales de Naciones Unidas, se integra con los derechos “Económicos, Sociales y Culturales” que incorporan la noción de bienestar, que revitaliza y amplía el sistema democrático.

Un indicador representativo del nivel de “Ciudadanía Civil” -más allá de su acotado alcance-, lo hallamos en los niveles de (in)seguridad que se observan en la región. La violencia y el delito impactan en forma directa en la vida personal, familiar y social de los latinoamericanos, convirtiéndose en la pesada carga que impide la realización de esa ciudadanía civil, afectando como dijéramos el efectivo goce y disfrute de los derechos a la libertad y a la seguridad personal

Es más que oportuno tener presente los resultados del informe Latinobarómetro 2011, del cual surge el 28% de los latinoamericanos consideran que “delincuencia y seguridad pública” es el principal problema en sus países. (Latinobarómetro, 2011:71). Un nivel de preocupación de esta magnitud, incluso mayor que el desempleo, no puede ser ignorado, ya que la inseguridad ciudadana no solo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho (OEA, 2008)

En “La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina”, la OEA y el PNUD (2009), detectan tres fenómenos –asociados a la cuestión seguridad- que deben ser especialmente tenidos en cuenta,

por sus efectos en la gobernabilidad democrática y en los derechos de las personas:

- Investigaciones recientes muestran que el apoyo a la democracia como sistema de gobierno en la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad y la valoración del desempeño del gobierno en el combate a la delincuencia, más que por el hecho de haber sido víctima de un acto delictivo. En la medida de que aumenta la percepción de inseguridad, disminuye el apoyo a las instituciones democráticas y comienzan a salir a la luz, discursos autoritarios arraigados en la cultura política de la Latinoamérica.

- En la medida que se torna más significativa la tasa de homicidios -entre otros factores- las fuerzas policiales comienzan a asumir un protagonismo desmesurado pudiendo hacerles ganar espacios de autonomía inaceptables frente a los poderes civiles y democráticos.

- En tanto se incrementa la percepción de que los mecanismos públicos de seguridad y justicia son inútiles o contraproducentes para enfrentar la inseguridad, la ciudadanía comienza a desertar de las estructuras “oficiales”, tomando caminos que van desde la apelación a la “seguridad privada” hasta casos extremos pero registrados de linchamiento como método para combatir la delincuencia.

Del informe citado, surque la existencia de una compleja relación entre la reducción de la inseguridad -central a la ciudadanía civil- con la defensa de otros derechos civiles. La inseguridad no solo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho (OEA/PNUD, 2009).

En este contexto, debe explicarse la necesaria conceptualización de la seguridad, referenciada desde el ejercicio de la ciudadanía.

La Seguridad de la democracia y para la democracia, exige más de lo que brinda la Seguridad Pública o Seguridad Interior. Si aquel salto de electores a ciudadanos del que hablábamos, implica una forma elaborada de responsabilización ciudadana, el ejercicio de la ciudadanía, más allá de la ciudadanía política, implica el empoderamiento de la sociedad, “en un enfoque ascendente, que permita desarrollar las capacidades de las personas y así, puedan tomar decisiones informadas actuando por sí mismas”. (ONU.OCHA, 2009)

Ahora bien, hablar de “protección” -como representativa de la idea de Seguridad Pública-, y de “empoderamiento”, implica que nos remitamos a lo que el PNUD, en su informe de desarrollo Humano del año 1994, dio en llamar “Seguridad Humana”, y así comprender a la Seguridad Ciudadana como una dimensión de ella y representativa de una matriz de enfoque que va más allá del sistema tradicional del “control” del Estado como proveedor único de Seguridad.

### **La Seguridad Ciudadana. Una modalidad específica de la Seguridad Humana.**

Cuando en el año 1994, el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, publicó su Informe de Desarrollo Humano, se sentaron las bases para que el concierto internacional, comenzara a doblar los esfuerzos por arraigar en todo el mundo, la idea de una interdependencia necesaria entre Democracia, Desarrollo, y el respeto de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

En dicho informe, el concepto de desarrollo humano sostenible, pone al ser humano en el centro de la escena y mostró decididamente que las desigualdades eran tan grandes, que sostener aquellas modalidades de desarrollo culminarían perpetuando desigualdades semejantes para las generaciones futuras. La esencia del desarrollo humano sostenible es que todos tengan igual acceso a las oportunidades de desarrollo, ahora y en el futuro. (PNUD, 1994)

El carácter multidimensional que desde entonces los organismos internacionales le dan al desarrollo, afortunadamente difiere con aquella interpretación eminentemente económica que predominó en la segunda mitad del siglo veinte y que condicionó la colaboración internacional a los países subdesarrollados, ya que en vistas únicamente a los equilibrios presupuestarios, y a los ingresos “per cápita”, despreciaron las

necesidades sociales y culturales de cada país, profundizando la desigualdad y hasta en algunos casos la pobreza estructural. De hecho, el ingreso es una fuente importante de oportunidades pero no es exclusiva: la educación, la libertad política o el medio ambiente saludable, entre otros muchos, contribuyen a que los seres humanos tengamos vidas más plenas (PNUD, 2009).

Una de las consecuencias más trascendentes de esta ampliación del significado de desarrollo, es que obliga a entender que con la democracia se refuerzan de manera recíproca. Democracia y desarrollo se perfeccionan mutuamente ya que la democracia no se consolidará sin políticas sociales que propicien el desarrollo, ni una estrategia de desarrollo puede prosperar sin la legitimidad que otorga la participación ciudadana en democracia. (Boutros Boutros – Ghali, 2003)

Otra consecuencia trascendente radica en afirmar, que el desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que disponen las personas para hacer su vida más plena; y por último, se introduce el concepto de seguridad humana que significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre (PNUD 1994). Aunque el concepto “seguridad humana” en principio es tan amplio como lo es el propio “desarrollo humano”, el Informe de Desarrollo Humano de 1994, destacó dos fuentes principales de inseguridad humana: “los riesgos crónicos, tales como el hambre, la enfermedad o la represión”, y “las alteraciones súbitas y dolorosas en la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el trabajo o en la comunidad”.

Pero más allá de esas dos fuentes, el Informe citado reconoce que la amplitud de amenazas al desarrollo, pueden agruparse en siete categorías:



## :: La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?

- La seguridad económica que busca proteger a la persona de amenazas como la pobreza persistente, el desempleo, etc.
- La seguridad alimentaria, que busca proteger a la persona de amenazas como el hambre;
- La seguridad sanitaria, que busca proteger a la persona ante amenazas como las enfermedades; la falta de acceso a cuidados sanitarios; etc.;
- La seguridad medioambiental, que busca proteger a la persona ante amenazas como la degradación medioambiental, el agotamiento de recursos, etc.;
- La seguridad personal a la cual reconocemos como la dimensión de la Seguridad Ciudadana, que busca proteger a la persona ante amenazas como la violencia, el delito, etc.;
- La seguridad comunitaria, que busca la protección de la identidad de grupos sociales diversos y los empodera para sobrellevar y vencer amenazas tales como las tensiones étnicas, religiosas, etc.;
- La seguridad política, que busca la protección frente a la represión estatal.

Con el tiempo y ante la trascendencia de lo que representó esa visión de la Seguridad, la ONU, creó la Comisión de Seguridad Humana, la cual en su informe "Human Security Now", define la seguridad humana como: "...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida.

Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad." (ONU.OCHA, 2009)

Por un lado apela a la "protección", entendida como estrategias, establecidas por los estados, las agencias internacionales, las ONG y el sector privado, para proteger a las personas de las amenazas. Este concepto hace referencia a las respuestas organizacionales, que en el marco de la responsabilidad institucional, despliegan en

protección de las personas y es por ello que responde a una mecánica descendente.

Por otro lado, apela al "empoderamiento", entendido como estrategias que apuntan a incrementar la capacidad de resistencia de las personas a situaciones de conflicto, para que en forma participativa desarrollen su potencial cívico y encuentren soluciones a sus situaciones de riesgo y es por ello que responde una mecánica ascendente.

El Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 "Abrir Espacios para la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano", ubica a la Seguridad Ciudadana como una modalidad específica de la Seguridad Humana, que a su vez la estructura desde su base, porque la vida, la integridad personal y el patrimonio -objeto de protección de la Seguridad Ciudadana- son las oportunidades fundamentales para el desarrollo humano, y la violencia y el delito son amenazas graves y previsibles para aquellos.

Otra razón que obliga a observar la seguridad conforme este paradigma de "ciudadanía", radica en sus caracteres que -compartidos con los de la Seguridad Humana de la cual provienen-, tornan en más que atractiva la matriz que de ellos derivan (ONU.OCHA, 2009).

**- Doble marco político de Protección y Empoderamiento.** Refuerza la responsabilidad de los actores públicos en la constitución de un enfoque descendente que garantice la eficaz y eficiente actuación del Estado en la protección del individuo, procurando que normas, procesos e instituciones a su vez, estimulen el empoderamiento ciudadano en la definición e implementación de acciones que garanticen el pleno goce de sus derechos.

**- Centrada en las personas,** integrándolas en la comunidad y estimulando su participación en la definición de las necesidades y en la búsqueda de soluciones.

**- Multisectorial/Integral** Toma en consideración el amplio espectro de amenazas y vulnerabilidades, tanto dentro de cada comunidad como entre ellas (incluidos los factores locales, nacionales, regionales e internacionales). Desarrolla un análisis integral y de conjunto que incorpore los campos de seguridad, desarrollo y derechos humanos.

**- Contextualizada.** Identifica las necesidades concretas de la comunidad afectada y permite el desarrollo de soluciones más adecuadas que

se integren en las realidades, las capacidades y los mecanismos de recuperación locales. Identifica las lagunas en la estructura de seguridad existente en el marco local y opera sobre ellas.

- **Preventiva** Identifica las causas y las lagunas básicas de protección y empoderamiento, para desarrollar soluciones sostenibles. Enfatiza en la prevención, así como en la respuesta a la hora de desarrollar prioridades. Enfoca en las medidas de empoderamiento que se basan en la resistencia y las capacidades locales.

### **La Seguridad Ciudadana. Una matriz de enfoque integral**

Ahora bien, hasta aquí se han puesto en consideración, una serie de herramientas conceptuales que pretenden ubicar a la Seguridad Ciudadana como una visión que va más allá del discurso ocasional, de “barricada”.

Pero debe tenerse en cuenta además, que la matriz sobre la que opera, la distingue del enfoque tradicional, que funda su accionar en los mecanismos y tecnologías de “control” por parte del Estado donde las acciones se dirigen al incremento del número de policías, el fortalecimiento de las capacidades reactivas del Estado, la proliferación de normas de carácter prohibitivo y facilitadoras del ejercicio de la autoridad policial y el endurecimiento de la respuesta penal con el incremento en la medida de las penas.

Las posibilidades de éxito ante el problema de la inseguridad, bajo una matriz que aborde el problema unidimensionalmente, ya están probadas. Esas prácticas focalizadas exclusivamente en el “Control”, ponen al Estado como único protagonista de la Seguridad, generando lo que podemos identificar como un “desgobierno de la Seguridad” -aunque suene contradictorio-.

Esto, no quiere decir que deba “despreciarse” la opción de “Control”, la cual, debe entenderse como el conjunto de mecanismos y tecnologías puestas al servicio de lo que la sociedad política define como orden público -revelado a través del sistema normativo de un país-, para su mantenimiento y su eventual reconstitución ante hechos que intenten quebrantarlo o lo violen. Sin lugar a dudas, es el Estado quien tiene la responsabilidad indelegable de garantizar la Seguridad a sus habitantes, es él quien cuenta con las capacidades materiales e institucionales para abordar fenómenos de complejidad tal como el crimen organizado. Por ello, debe fortalecerse, pero en el sentido que exige un sistema democrático, lejos de lo que el populismo puniti-

vo impone como tendencia.

Pero un abordaje de esta naturaleza, unidireccional, implica desconocer el carácter multidimensional del delito y la violencia, y su “Prevención” es lo único que permitiría mejorar los niveles de Seguridad Ciudadana. Es en esta faceta, donde la ciudadanía tiene un rol relevante a ejercer y de manera coordinada con el Estado.

Si estableciésemos una línea en la que la Prevención estuviera en un extremo y el Control, en otro, podríamos determinar que la participación ciudadana tendría su mayor capacidad de actuación en el área de la prevención y a medida que avanza hacia el Control decrece dicha posibilidad de actuación y consecuentemente aumenta la actuación estatal.

Debe tenerse en cuenta, que violencia y delincuencia deben ser reconocidas como multicausales, pues obedecen tanto a factores asociados a la violencia incidental, a esos hechos de violencia ocasional que no alcanzan a constituirse como delitos pero que pueden derivar en uno, (como esos hechos de conflicto entre vecinos que pueden derivar en una disputa violenta que ocasione lesiones), como a factores asociados a la criminalidad organizada o la violencia instrumental. Teniendo en cuenta esta matriz, la estrategia para promover la seguridad ciudadana debe ser integral, y debe incluir acciones que se encuentran en ese espectro que va desde la Prevención hasta el Control. (PNUD., 2008)

Es sumamente amplio el registro bibliográfico que intenta explicar desde distintas disciplinas, las causas de los comportamientos violentos y los delictivos. La matriz de enfoque integral presupone la aceptación del concepto de Seguridad Ciudadana, pretende agruparlas en distintas categorías de problemas, en los que se agrupan distintos factores asociados. Con ello, se pretende facilitar el diagnóstico de la situación de la violencia y la delincuencia de un determinado lugar y con ello coadyuvar a la identificación de líneas de intervención, que incidan sobre los problemas diagnosticados, para el diseño de una política integral de convivencia y seguridad ciudadana.

La medición del impacto de los abordajes enmarcados en esta matriz, ocupan un lugar preponderante de la literatura acerca de la Seguridad Ciudadana, engrosando año tras año el catálogo de prácticas exitosas relevadas en distintas ciudades latinoamericanas. Pero ¿Cuáles son las causas que provocan que este modelo aún no se haya consolidado definitivamente erradi-

## :: La Seguridad Ciudadana. ¿Mera retórica política o un paradigma a seguir?

cando las prácticas que en vez de solucionar el problema de la (in)Seguridad, lo profundizan de manera drástica?

Seguramente la búsqueda de respuestas a esa pregunta excede el marco del presente artículo, pero no puede dejar de mencionarse un interrogante, que si bien puede constituir tan sólo una pieza de un rompecabezas mucho más grande, quizás de lugar a la necesidad de indagar más profundamente en cuestiones que hasta ahora se asumen como inmovibles y de imposible realización.

¿En qué medida el modelo policial de corte castrense, jerárquico y piramidal, con su estructura burocrática, que se mantiene más allá de los recambios electorales de la democracia, y refractario a cualquier “intromisión civil”, no se ha convertido en el principal escollo para la consolidación del modelo de Seguridad Ciudadana?

Acaso haya múltiples respuestas y explicaciones para la cuestión. Pero difícilmente alguna de ellas refute la convicción de que la Seguridad Ciudadana es el paradigma a seguir ■

.....

---

### Referencias:

- Bjorn Moller, 1996, "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos". DESARROLLO ECONOMICO - REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IDES, Buenos Aires, vol. 36, Nº 143, octubre-diciembre 1996 (pp. 769-792)
- Boutros Boutros – Ghali. 2003. "La interacción entre democracia y desarrollo". UNESCO
- "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica" 1995. Disponible en Versión digital en: <http://www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentaci%C3%B3n.aspx?IDItem=974&IdCat=10&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>
- OEA. 2008. "La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades" [www.oas.org](http://www.oas.org)
- PNUD. 1994. "Un programa para la cumbre mundial de desarrollo social" Informe sobre Desarrollo Humano
- PNUD. 2004 "La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos". - 2a ed. - Buenos Aires. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- PNUD. 2008. Proyecto Regional De Gobernabilidad Local En América Latina. "Gobernabilidad Local, Convivencia Y Seguridad Ciudadana Marco Para La Acción". Disponible en formato en: <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/marcoparalaaccion.pdf>
- PNUD. 2009. "Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano" Informe sobre Desarrollo Humano para América Centra. IDHAC, 2009-2010
- PNUD. OEA. 2010 "Nuestra Democracia". México FCE, PNUD, OEA, .





# Los planes de seguridad del gobierno de Sebastian Piñera en Chile: un caso de expectativas defraudadas

Jorge Araya Moya\*

*El artículo realiza un análisis crítico al Plan Chile Seguro 2010 – 2014, la revisión del estado de avance de diversas iniciativas, de la cobertura de sus componentes y de sus eventuales impactos revelan la debilidad de este plan gubernamental. Los escasos avances y limitados resultados adquieren especial relevancia para un gobierno que generó fuertes expectativas en la reducción del delito y la violencia.*

*The article takes a critical look at Safe Chile Plan 2010 - 2014, reviewing the progress of various initiatives, the coverage of its components and their possible impacts reveal the weakness of this government plan. The slow progress and limited results are particularly important for a government that generated strong expectations in reducing crime and violence.*

**Palabras clave:**

Seguridad ciudadana – planificación gubernamental – prevención del delito

**Keywords:**

Citizen security – government planning – crime prevention

En Chile, como en el resto de América Latina, los problemas relativos a la delincuencia e inseguridad de la población ocupan un lugar destacado en las preocupaciones de la población. Uno de los indicadores confiables es la encuesta que realiza periódicamente el Centro de Estudios Públicos ([www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)) sobre diversos temas de interés. En ésta, de manera sistemática a través de los años, el principal tema de preocupación para la población es el tema de la delincuencia. La última encuesta del CEP sitúa el tema en primer lugar con un 50% de preferencias de un total de 10 problemas consultados (Encuesta CEP Julio – Agosto 2012 p. 6).

El mismo antecedente se confirma en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas todos los años. Esta encuesta, si bien ubica a la delincuencia en un tercer lugar de las preferencias, contempla adicionalmente las opciones “el tráfico de drogas” y “la corrupción”, si optamos por sumar estas preferencias a la opción “la delincuencia” se llega a un 26,4% lo que deja a estos fenómenos por sobre “la pobreza” que aparece en primer lugar con un 24,8% (Presentación encuesta ENUSC 2011 p. 22 En: [http://www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/resultados\\_pais\\_enusc\\_2011.pdf](http://www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/resultados_pais_enusc_2011.pdf)).

La relevancia adquirida por este tema motivó importantes iniciativas de seguridad pública, especialmente durante la década del 2000 al 2010. Entre éstas se cuentan la Reforma Procesal Penal, el fuerte incremento en las dotaciones y presupuestos de las policías, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana del 2003 o la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006 - 2010. No obstante ello, la campaña presidencial del 2009 hizo del tema de la seguridad pública una bandera de disputa política. La oposición de entonces –actualmente en el gobierno- sostuvo que en esta materia se había actuado con “debilidad”, se anunció que “se terminaba la fiesta para los delincuentes” y que se colocaba “candado a la puerta giratoria” en referencia a una actuación judicial que se estimaba débil o garantista

En Marzo de 2010 asume el gobierno Sebastian Piñera y luego de algunos meses se da a conocer el documento Chile Seguro 2010 – 2014. Se trata de un documento de 71 páginas que aborda integralmente el tema del delito y la violencia desde un conjunto de ejes o líneas de acción: Prevenir (prevención social) Proteger (prevención situacional), Sancionar (medidas de persecución penal), Apoyar (programas dirigidos a las víctimas), Rehabilitar (a población penal y consumidores de drogas), y en sus Ejes trans-

-----  
\* Investigador Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.  
Contacto: [jarayam28@yahoo.com](mailto:jarayam28@yahoo.com)

## :: Los planes de seguridad del gobierno de Sebastian Piñera en Chile: un caso de expectativas defraudadas

versales, se contempla el Centro Estratégico de Análisis del delito, el Programa Barrio en Paz, el Fondo Nacional de Seguridad Pública y la Formación Profesional (Documento Chile Seguro 2010 - 2014, Ministerio de Interior y Seguridad Pública. En: <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/> ).

Exceden las posibilidades de este texto realizar un análisis respecto de la evolución que han tenido este conjunto de iniciativas, sin embargo, interesa aquí una visión panorámica sobre el avance de estas líneas de acción y responder a la pregunta de si estas iniciativas dan señales de reducir los niveles de delitos, por lo menos en las dos metas que se propuso este Plan gubernamental: **“reducir en un 15% los hogares víctimas de delitos”** y **“se reducirá en un 25% la cantidad de delitos que se cometen en el espacio público”**, respecto del 2009 (Plan Chile Seguro 2010 p. 8).

### Balance de la acción gubernamental 2010 - 2012

Como se ha descrito, el documento Chile Seguro 2010 – 2014, consideraba un conjunto de iniciativas que describen una acción integral en la prevención y control del delito, no obstante ello, un acercamiento a los componentes específicos y presupuestos considerados por el gobierno dan cuenta de la debilidad del trabajo que se desarrolla.

**Prevención:** en este ámbito, la información disponible se diluye en un conjunto de propósitos que no encuentran canalización hacia iniciativas nuevas respecto de lo realizado en gobiernos anteriores. Se informa por ejemplo, la utilización y distribución de la “Caja de herramientas para mejorar la convivencia escolar”, instrumento que se reconoce fue desarrollado los años 2006 al 2008. La coordinación con otras instituciones que tienen injerencia en seguridad ciudadana no constituye una actividad nueva, sino que parte de las obligaciones propias de esta institución. No obstante lo dicho, debemos suponer que buena parte de la gestión preventiva se realiza a través del Fondo de Seguridad Pública o del Programa Barrio en Paz, respecto de ello comentaremos más adelante.

**Proteger:** en el eje Proteger referido a la prevención situacional, los esfuerzos han estado orientados a establecer coordinaciones con otras agencias públicas que contemplan ejecución de obras de infraestructura o vivienda. Tanto con el Ministerio de Obras Públicas como con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se han elabo-

rado manuales o guías que buscan promover el desarrollo de proyectos que consideren los principios de la prevención situacional. Al margen de estas acciones no se registran iniciativas nuevas o específicas, también en este tema es necesario revisar más adelante lo avanzado en el programa Barrio en Paz y el Fondo Nacional de Seguridad Pública para tener una visión más completa sobre este eje de acción.

**Sancionar:** La información que entrega la página web de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio de Interior y Seguridad Pública declara que “se desarrollan diferentes planes y estrategias para fomentar el uso de metodologías de análisis criminal en labor investigativa de las policías, mejorar la coordinación entre las policías y otros actores relevantes (Ministerio Público, Poder Judicial, Juzgados de Policía Local en algunos planes de carácter piloto)”. En: <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/sancionar.html>; revisada el 4 de Octubre de 2012. La intervención en este ámbito resulta del todo pertinente, efectivamente se viene advirtiendo en Chile, la necesidad de reforzar las herramientas investigativas de las policías para mejorar la labor probatoria en los juicios. Adicionalmente, esto está estrechamente ligado a los resultados del Ministerio Público en Chile, como lo señala el gobierno, un alto porcentaje de los casos termina en archivo provisional, categoría que le permite a los fiscales archivar los casos cuando estos no cuentan con mayores antecedentes en la investigación. El trabajo del gobierno, sin embargo, no reporta mayores resultados. Se critica que “Durante los años 2009 y 2010 del total de casos ingresados al sistema persecutorio un 46% y 45,8%, respectivamente, terminaron en archivo provisional siendo el tipo de término de causas más aplicado” (Ibid). No obstante, formular esta crítica y realizar “diferentes planes y estrategias”, el Boletín del Ministerio Público del año 2011 da cuenta de un 46,04% de causas a archivo provisional. Si a esto se agregan las figuras de: decisión de no perseverar, principio de oportunidad e incompetencia, tenemos un total de un 58,13% de salidas no judiciales (Boletín Ministerio Público 2011 p. 24; en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do> ).

**Apoyar:** bajo este concepto se desarrolla la línea de trabajo encargada de prestar servicios a quienes han sido víctimas de delitos violentos. Esta línea de trabajo contempla un call center que desarrolla un servicio de orientación e información (SOI) y un servicio de atención reparatoria (SAR) con profesionales psicólogos, asistentes sociales y abogados para atender casos en

la red de Centros de Atención a Víctimas (CAV) desplegados en las principales ciudades del país. Se informa de un total de 49.000 personas atendidas el 2011 en las distintas modalidades. En este caso estamos en presencia de un trabajo de continuidad con el gobierno anterior, la Red de Asistencia a Víctimas (RAV) comenzó a constituirse el año 2006 y hasta finales del 2009 se contaba con 18 Centros de Atención a Víctimas (CAV) en las principales ciudades. Sin duda, el trabajo desarrollado los últimos 2 años con la instalación de nuevos centros y el perfeccionamiento de las líneas de atención constituye una positiva señal hacia quienes han sido victimizados.

**Reinserción:** el trabajo está orientado a brindar apoyo y oportunidades a quienes figuran con antecedentes penales, pero también a intentar reducir los niveles de reincidencia que presentan buena parte de los sujetos. En lo informado por la Subsecretaría figura en primer lugar el Programa Vida Nueva que se implementa en 8 comunas de la región metropolitana, pero cuyos fondos e implementación provienen del Gobierno Regional Metropolitano con recursos aprobados el año 2009. Se destaca también un programa de reinserción social que se viene desarrollando desde el año 2008 con Gendarmería de Chile y que beneficia a 900 reos de 4 unidades penales. Adicionalmente, se ejecuta un programa de reinserción laboral que beneficia a 840 personas (En: <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/rehabilitar.html>, consultado 5 de Octubre de 2012).

En todas estas iniciativas la observación que es necesario registrar es que se trata de programas de continuidad donde el nuevo gobierno no ha innovado. Lamentablemente, estas buenas iniciativas presentan, en los gobiernos anteriores y el actual, una reducida cobertura que no per-

mite esperar avances efectivos en la reinserción social de sujetos en conflicto con la justicia.

### Ejes transversales

Las iniciativas principales son el Fondo de Seguridad Pública y el Programa Barrio en Paz en sus modalidades comercial y residencial. Con muchas limitaciones de información revisaremos brevemente estas líneas de trabajo.

**Fondo de Seguridad Pública:** bajo esta modalidad cualquier organización social constituida formalmente, centro de estudios o municipio pueden presentar proyectos para su financiamiento desde la Subsecretaría de Prevención del Delito. Del año 2010 al 2012 se han aprobado recursos para más de 260 proyectos a nivel nacional. Los escasos antecedentes disponibles dan cuenta de un atraso en la ejecución de los proyectos (Informe de Gestión Mensual. Subsecretaría de Prevención del Delito, Marzo de 2012). La única información disponible son los listados de proyectos e instituciones adjudicadas entre los años 2010 a 2012, de esta información se desprende la preocupación sobre el buen uso de los recursos. En muchos de los casos, se trata de instituciones o agrupaciones sin ninguna experiencia en seguridad ciudadana, del resultado de estos proyectos hasta la fecha (Octubre de 2012) no se conocen antecedentes públicos.

**Programa Barrio en Paz:** Se plantea una intervención integral en barrios *"a través de distintas iniciativas de inversión social, como recuperación de áreas verdes, implementación de zonas de juegos infantiles, mayor y mejor iluminación, erradicación de sitios eriazos, instalación y conexión de alarmas comunitarias, prevención de la violencia escolar, convivencia vecinal y trabajo con menores en riesgo social"* ( En: <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/barrioenpazresidencial.html> ).



## :: Los planes de seguridad del gobierno de Sebastian Piñera en Chile: un caso de expectativas defraudadas

Para avanzar algunas líneas de análisis contamos con la información que nos proporciona la página web oficial y un informe evaluativo del diseño y estado de implementación del plan a Mayo de 2012, realizado por la consultora Guernica.

Respecto de la modalidad Barrio en Paz Residencial, la información oficial nos habla de un total de 220 proyectos en los años 2011 a 2012, esto representa una inversión cercana a los 21 millones de dólares sumados ambos años. Sólo para el 2011 se logra la instalación de 1600 luminarias, 170 mil metros cuadrados de áreas verdes, multicanchas u otros espacios públicos habilitados, 2000 hogares conectados a alarmas comunitarias, 12000 niños y jóvenes que han participado en programas y actividades de prevención. La modalidad Barrio en Paz Comercial da cuenta de un total de 64 barrios intervenidos entre 2010 y 2011, el diseño contempla 3 fases. La primera de selección y diagnóstico de los barrios, para ello se aplican encuestas y análisis delictuales que permitan caracterizar los principales problemas del sector; la segunda fase realiza operativos de control y fiscalización para sancionar todo tipo de conductas antisociales; finalmente, la tercera fase, realiza una alianza público – privada para el desarrollo de iniciativas que reduzcan los factores de riesgo presentes en estos territorios. Hasta aquí la información disponible en la página web.

El informe evaluativo realizado por la Consultora Guernica, solicitado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, deja establecidas una serie de dudas respecto del diseño del Programa. Se cuestionan por ejemplo los criterios de selección de los barrios y lo arbitrario que resulta haber elegido barrios de todo el territorio nacional, cuando una focalización con criterios técnicos habría permitido contar con un conjunto de barrios más homogéneos en sus problemáticas (Informe Guernica 2012 p. 120). Como tema de fondo el informe se pregunta en qué medida las intervenciones micro locales en estos barrios pueden alterar condiciones estructurales que afectan la vida de estas personas. Adicionalmente, la posibilidad de un desplazamiento de los problemas a los territorios aledaños siempre está presente (Ibid 122).

Respecto del estado de avance del programa BP Comercial, el informe registra logros en la instalación de este: se realizaron encuestas de victimización, programaciones bimensuales de trabajo, operativos, constitución de mesas de trabajo para el diagnóstico, propuestas de trabajo y otras acciones. A Marzo de 2012 se cuenta con

80 proyectos de prevención situacional aprobados entre los años 2010, 2011 y 2012. Se critica sin embargo que a pesar que 60 barrios iniciaron su implementación el 2010, un año más tarde sólo 38 tienen proyectos iniciados en su ejecución. El mismo rezago en la ejecución del programa se observa cuando se informa que a Marzo de 2012, de 39 proyectos situacionales del 2011, 16 de ellos se encuentran en etapa de diseño o publicación de bases, otros 10 proyectos en etapa de adjudicación, 4 en ejecución de obras y sólo 9 en rendición final.

Respecto de BP Residencial, existe un total de 50 barrios definidos por el programa, a Marzo de 2012. De estos 50 barrios han surgido 73 proyectos psicosociales y 99 situacionales. Tal como lo establece el informe, si se toma en cuenta el indicador propuesto por el programa, *“Porcentaje de proyectos realizados en los barrios residenciales intervenidos respecto del total de proyectos financiados en los barrios residenciales intervenidos”*, se llega a un 0,0% de logro, ya que ninguno de los proyectos financiados el 2011 logró terminar ese año. A Enero de 2012 de los 172 proyectos 24 se encontraban terminados, 116 en ejecución y 32 en tramitación (Informe Guernica 2012 p. 149).

### ¿Impacto?

El Plan gubernamental Chile Seguro 2010 - 2014 planteó, como se recordaba al inicio: *“reducir en un 15% los hogares víctimas de delitos”* y *“se reducirá en un 25% la cantidad de delitos que se cometen en el espacio público”*, respecto del 2009 (Plan Chile Seguro 2010 p. 8).

Si se toman estos indicadores, tenemos que: la victimización hogar pasó de 33,6% el 2009 a 31,1% el 2011, esto representa una reducción de -7,4%. Por su parte, en delitos del espacio público (robo con violencia o intimidación, robo por sorpresa, robo de vehículo y robo de accesorios de vehículos) de un 32,3 de victimizados el año 2009 se pasa a 30,3% el año 2011, esto representa una disminución de un -6,2%. En ambos casos se está lejos de la meta señalada. En términos estrictos no es posible hablar de impacto de un plan o programa si no se cuenta con un diseño experimental o cuasi experimental que nos permita contar con grupos de control y discernir si un eventual cambio en las condiciones delictuales son producto de nuestra intervención o de otra circunstancia emergente. No obstante ello, hemos hecho referencia a las propias metas propuestas por el gobierno. Desde la mirada de la gestión y sus resultados en la reducción del delito y la violencia el Plan Chile

Seguro da cuenta de importantes problemas, sobre los cuales no existe información pública aún.

### Conclusiones

El Plan Chile Seguro constituye un interesante plan gubernamental para abordar de manera integral los problemas del delito y la violencia en Chile, no obstante ello, la gestión de dos años de gobierno da a conocer una débil gestión gubernamental en el tema:

1- En primer lugar, buena parte de las iniciativas expresadas en los Ejes son de continuidad de lo que venían haciendo los gobiernos anteriores. La debilidad que tenían estas buenas iniciativas era la escasez de presupuestos que consideraban, en esto el actual gobierno tampoco ha cambiado la situación.

2- Mayor novedad parecía contener el eje Sancionar por cuanto abordaba la necesaria mejoría de la labor de persecución criminal, sin embargo como se analizó, los indicadores advierten que la situación no ha cambiado. Los casos judicializados se mantienen en los mismos porcentajes del año 2009.

3- Buena parte de los recursos presupuestarios de la Subsecretaría han sido destinados al Fondo de Seguridad Pública y el programa Barrio en Paz en sus dos modalidades Residencial y Comercial. Del Fondo, los antecedentes disponibles indican problemas de atrasos en la ejecución de proyectos, inexistencia de evaluación respecto de resultados o avances de alrededor de 260 proyectos que han recibido financiamiento entre los años 2010 a 2012. El año 2012 esta iniciativa contempla una cifra de \$4.358.000.000.- (alrededor de US\$9,000,000.- (nueve millones de dólares). El Programa Barrio en Paz registra problemas de diseño y gestión, pero más importante que ello, es lo cuestionable que resulta intervenir en territorios vulnerables con proyectos cuya duración promedio es de 8 meses, sin que se dé sustento a una política local sostenida que permita avanzar en temas de alta complejidad social.

4- En lo referido a impacto del Plan, las metas impuestas por el propio gobierno están lejos de alcanzarse. Por otra parte, la reducción de la victimización que es el indicador utilizado viene produciéndose desde el año 2005 y lo que refleja la última encuesta es un alza luego de sucesivas reducciones. (Presentación ENUSC2011; en [http://www.seguridadciudadana.gob.cl/file\\_sapp/resultados\\_pais\\_enusc\\_2011.pdf](http://www.seguridadciudadana.gob.cl/file_sapp/resultados_pais_enusc_2011.pdf) ).

5- La mala gestión en seguridad ciudadana, luego de dos años y medio de gobierno, resulta especialmente sensible en el contexto de un gobierno que generó fuertes expectativas en esta materia. Los anuncios de la campaña presidencial el año 2009 y las críticas a lo realizado en gobiernos anteriores, amplificó la discusión sobre el tema e hizo pensar a muchos que los nuevos gobernantes contaban con las claves para resolver esta preocupación pública. El actual escenario podría provocar un giro del gobierno hacia iniciativas efectistas de mano dura que los haga ver con decisión sobre el tema, si ello sucede, los esfuerzos por la prevención se verán nuevamente debilitados. Nuevos escenarios electorales en Chile el 2013, serán una instancia de evaluación, pero también un espacio disputado entre la demagogia y la política pública responsable, esperamos que la experiencia de estos últimos años ayude en las decisiones ■

.....







# Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

Ignacio Cano\* Eduardo Ribeiro\*\*

*Basado en los resultados de una evaluación reciente (Cano et al., 2012)<sup>1</sup>, este artículo presenta la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) en Río de Janeiro, describiendo sus características generales y su impacto hasta el momento. Las UPPs constituyen una nueva política de seguridad para las villas miserias o favelas, cuyos territorios son históricamente dominados por grupos criminales armados. El proyecto ha conseguido éxito en sus objetivos de reducción de la violencia armada y de recuperación de los territorios por parte del estado. Más allá de los logros locales, las UPPs representan una oportunidad para reformar las instituciones policiales y para dejar atrás las viejas políticas de seguridad encarnadas en la concepción de la guerra contra el narcotráfico, que en vez de mejorar la seguridad contribuyeron poderosamente para deteriorarla.*

*Based on the results of a recent evaluation (Cano, et al., 2012), the paper focuses on the experience of the Pacifying Police Units (PPUs) in Rio de Janeiro, describing their general characteristics and their impact so far. PPU constitute a new approach to public security policies for slums whose territories have traditionally been dominated by armed criminal groups. The project has achieved success in its aims of reducing armed violence and of re-establishing state control over these territories. Beyond their local impact, PPU represent an opportunity for police reform and a chance to leave behind old policies identified with the notion of 'war on drugs', which instead of improving security contributed powerfully to its deterioration.*

## Palabras clave:

Seguridad Ciudadana – Modelos de Policía – UPP

## Keywords:

Citizen Security – Models of Policing – PPU

## La experiencia de las UPPs

En el año 2009, el gobierno de Río de Janeiro lanzó el programa de Unidades de Policía Pacificadora (UPP), a partir de una experiencia inicial en la *favela* del cerro Santa Marta, en el barrio de Botafogo, en diciembre de 2008.

Hasta entonces, las operaciones policiales en los cerros dominados por el narco-tráfico se caracterizaban por invasiones ocasionales, que ocasionaban un elevado número de muertos y gran inseguridad en la población, seguidas de una retirada hasta la próxima intervención. En contraste, los policías de las UPP son estacionados de forma permanente en estas comunidades y adoptan como objetivo estratégico el fin de los enfrentamientos armados y la recuperación permanente del control estatal. Los policías de las UPPs son por lo general nuevos agentes, recién

salidos de la Academia de Policía, y cuentan, supeitamente, con una formación inspirada en la doctrina de policía comunitaria o de policía de proximidad. Actualmente hay 27 unidades implementadas en la ciudad de Río de Janeiro.

No era la primera vez que Río era testigo de proyectos que experimentaban otros modelos alternativos de policía, como el Grupo de Policía en Áreas Especiales (GPAE), iniciado en 2000, con una filosofía semejante a la de las UPPs. Ninguna de estas experiencias, sin embargo, recibió suficiente inversión o apoyo político como para garantizar su continuidad. De hecho, las UPPs gozan de un fuerte apoyo simbólico y material por parte del gobierno, que las ha transformado en su proyecto estratégico en el área de seguridad. Por otro lado, los medios de comunicación

\* Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Estado de Río de Janeiro, Brasil (UERJ). Coordinador del Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV-UERJ). Contacto: ignaciocano62@gmail.com.

\*\* Investigador del Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV-UERJ). Investigador visitante de la Universidad de Lancaster, Reino Unido. Contacto: eduardoribeiroBR@gmail.com.

<sup>1</sup> La investigación buscó evaluar el impacto de las UPPs en tres dimensiones: a) la criminalidad dentro y en el entorno de las comunidades; b) la relación entre policía y comunidad; y c) las percepciones de los residentes de las áreas atendidas. Fueron utilizadas técnicas cuantitativas y cualitativas. Se realizaron 82 entrevistas con residentes en 4 comunidades (2 en áreas de UPP e 2 en otras áreas) y más de 25 entrevistas con policías que trabajaban en UPPs. El análisis del impacto sobre la delincuencia se basó en los registros criminales de la policía consolidados por el Instituto de Seguridad Pública (ISP) y en el registro de los talones de ocurrencia de las UPPs (TROs), cedidos por el Coordinación de Policía Pacificadora (CPP).

## :: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

acogieron la iniciativa de forma muy positiva, hasta el punto de que su cobertura llega a ser, en ocasiones, excesivamente edulcorada. Las encuestas existentes revelan también amplio apoyo de la opinión pública. A juzgar por las opiniones más favorables, las UPPs constituirían un punto de inflexión en el clima de violencia imperante en la ciudad, rumbo a un nuevo escenario de mayor seguridad.

Aunque las UPPs comenzaron antes, el escenario que explica su consolidación está relacionado con la elección de la ciudad para ser sede de las Olimpiadas y del Campeonato Mundial de Fútbol. Eso genera demandas nuevas de seguridad, comporta una visibilidad internacional sin precedentes e inviabiliza políticamente la continuación de la política de la guerra sin cuartel a las drogas.

Desde el punto de vista institucional, las UPPs son un proyecto que nació y se desarrolló a partir de la experiencia práctica, sin una formulación teórica previa y con un bajo nivel de formalización hasta el presente. De acuerdo con un decreto gubernamental, sus metas principales son: a) recuperar el control territorial de zonas que estaban bajo el control de grupos criminales armados; y b) el fin de los enfrentamientos armados en estos locales. Por otro lado, se pretende lograr un aumento de la inversión pública y privada en estos lugares, con la finalidad de mejorar los servicios urbanos, la infraestructura, la cobertura de los programas sociales y las oportunidades de empleo, todo ello con el objetivo final de profundizar la integración entre estas comunidades y el resto de la ciudad.

No obstante, tan importante como las metas declaradas de las UPPs son los objetivos tradicionales de las políticas de seguridad a los que este proyecto renuncia. Así, los gestores reconocen que el tráfico de drogas no desaparecerá y, por tanto, declaran explícitamente que acabar con el narcotráfico no está entre las finalidades de la iniciativa. El foco pasa entonces de la lucha contra el crimen a la contención de la violencia y a la generación de un clima de seguridad. En este sentido, se puede equiparar la actuación de las UPPs al concepto de reducción de daños: no se está buscando erradicar la supuesta causa última del crimen sino reducir sus efectos nocivos, como la violencia, la letalidad y el dominio sobre las comunidades.

En suma, la UPP representa un paradigma alternativo a la "guerra contra el crimen" y una oportunidad única para desmilitarizar las políticas de seguridad y desconstruir la lógica de la gue-

rra dentro de las propias policías.

Aunque, como se ha mencionado, existe la expectativa de una mayor inversión económica y social, el proyecto de las UPP es sobre todo una iniciativa policial. La entrada en las comunidades es semejante a las intervenciones tradicionales, a través de las Fuerzas Especiales (BOPE). Simbólicamente, la entrada del BOPE se corona con una ceremonia en que se iza la bandera nacional, como forma de representar la recuperación del territorio nacional que hubiera estado en poder del enemigo. Una diferencia significativa, sin embargo, es que estas operaciones de ocupación son anunciadas con antelación, para que los criminales se dispersen y poder así evitar, desde el primer día, los enfrentamientos armados. La expresión utilizada por la policía para designar esta estrategia es "guerra avisada", lo que muestra que la metáfora de la guerra aún permea discursos y representaciones.

Una vez que se lleva a cabo la ocupación y que la situación es considerada bajo control, los grupos de Operaciones Especiales dan lugar a un contingente policial permanente que intenta desarrollar una policía de proximidad y mejorar las relaciones con la población, tradicionalmente muy tensas. El nivel de saturación policial en el proyecto es muy elevado. Si en el estado de Río hay, en media, 2,3 policías militares para cada 1.000 habitantes, en las áreas de UPP la media es de más de 18.

Para preservar el nuevo modelo de la influencia de la policía tradicional, además de reclutar nuevos policías, las UPPs gozan de plena autonomía operacional con respecto a los batallones, a los que están vinculados apenas administrativamente. Así, las UPPs se reportan operativamente a la Coordinación de Policía Pacificadora (CPP), en vez de a los batallones territoriales, en lo que constituye una notable innovación organizacional.

La distribución espacial de las unidades muestra una fuerte selectividad geográfica ya que el proyecto abarca en la actualidad sólo la ciudad de Río de Janeiro, capital del estado, y principalmente los barrios de la Zona Sur (turística y rica), del Centro y de la región administrativa de Tijuca, alrededor del estadio Maracanã, donde se jugará la final del Mundial de fútbol. Las UPP dejan en segundo plano justamente las zonas más violentas de la Región Metropolitana, que incluyen las ciudades de la llamada Baixada Fluminense y la periferia oeste y norte de la capital. En la Zona Oeste de Río hay sólo dos UPPs: Cidade de Deus y Jardim Batán. Esta última es la única unidad establecida en un territorio ante-

riormente controlado por milicias, grupos de policías corruptos que extorsionan a los habitantes de comunidades pobres y les obligan a pagar por 'protección', al tiempo que se benefician del control monopólico de diversos sectores comerciales y de servicios (transporte, venta de gas, tv por cable, etc.). Las milicias son el otro grande problema de seguridad de las villas, pues ejercen un dominio territorial coactivo y operan con altos niveles de violencia, al igual que el narcotráfico, aunque no se enfrentan a tiros con la policía. El hecho de que, entre las 27 unidades, sólo una contemple esta realidad confirma que las UPPs fueron ideadas básicamente como una iniciativa contra el tráfico de drogas.

Algunos de los policías de las UPPs participan directamente en proyectos sociales, tales como clases de deportes y actividades culturales para los niños. Además, intentan fomentar la presencia de otros servicios y agencias gubernamentales. Esta tarea ha sido asumida progresivamente por un órgano municipal, denominado UPP SOCIAL, aunque este proceso ha sido aún poco estudiado.

Paralelamente al componente policial, los sectores público y privado intentaron aumentar, como ya fue mencionado, la inversión en obras de infraestructura y servicios públicos, bien como estimular ofertas de formación y de empleo para los jóvenes. Sin embargo, el volumen de la inversión y su impacto económico y social ha variado mucho de unas comunidades a otras. En algunos lugares, se ha mejorado la infraestructura y se ha dinamizado el mercado laboral; en otros, los cambios han sido menores o prácticamente inexistentes.

Por otra parte, el sector privado contribuye a financiar directamente las iniciativas de la Secretaría de Seguridad relacionadas a las UPPs, lo

que constituye una novedad en el ámbito de las políticas de seguridad en el país.

Al mismo tiempo que se da el llamado proceso de 'pacificación', hay un intento de formalizar las actividades económicas y los servicios ofrecidos en las comunidades, que tradicionalmente tenían un carácter irregular (vivienda sin título de propiedad, acceso clandestino a la red eléctrica y a la televisión por cable, etc. ). Si, por un lado, esto tiene ventajas para los usuarios, que pueden disfrutar de la condición de cliente oficial, por otro lado tiende a aumentar el costo de los servicios y las actividades económicas, en definitiva, el costo de vida en estas comunidades. El aumento de los precios de los alquileres inmobiliarios, por ejemplo, ha sido señalado tanto como un síntoma de mejora, en función del clima de seguridad, como un problema debido al encarecimiento de la vida en estos territorios.

El fin del control territorial del narcotráfico trae posibilidades económicas que antes no existían. Por otro lado, el cese del comercio abierto de drogas también elimina una fuente de ingresos en las comunidades, no sólo para los que participaban en estas redes criminales sino también para muchos comerciantes que veían aumentada su clientela.

Es responsabilidad del Estado y del sector privado facilitar opciones de mercado que permitan a los residentes en las comunidades que realicen esta regularización a precios compatibles con la realidad económica local. Caso contrario, la gente se verá obligada a permanecer en la informalidad, sufrirá una reducción relevante en su nivel de vida o, peor todavía, se verá obligada a dejar de vivir en estas áreas, abriendo espacio para una substitución de las poblaciones.



## :: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

El impacto de las UPPs en los crímenes registrados en el interior de las comunidades se puede resumir de la siguiente manera: una reducción notable de la violencia letal y, en menor medida, de los robos, y un aumento en los registros de delitos no letales contra la persona y no violentos contra la propiedad, tales como lesiones, amenazas, violaciones y hurtos. La disminución más llamativa fue la correspondiente a las muertes en intervenciones policiales. El efecto neto del proyecto sobre la mortalidad violenta representa una disminución de 60 muertes por cada 100.000 habitantes por año, dentro de las comunidades, como resultado de la entrada de la UPP, una reducción muy significativa. Estos resultados confirman que no hay más disputas armadas por los territorios, lo que también fue corroborado por los entrevistados, que afirmaron que no había más armas pesadas en las calles. En algunas comunidades, sin embargo, hay aún resquicios del pasado, como el temor a la intervención de los traficantes en delitos menores internos y episodios ocasionales de disparos contra la policía con fines de intimidación. De cualquier forma, en la gran mayoría de las comunidades, el nivel de letalidad es inferior al observado con anterioridad, independientemente del nivel de tensión existente.

Por otro lado, como ya fue mencionado, la entrada de las UPPs incrementa considerablemente los registros de violencia no letal contra las personas (especialmente amenazas y agresiones) y los delitos no violentos contra la propiedad (hurtos), fenómeno que tiene dos hipótesis explicativas, ambas de gran plausibilidad.

La primera consiste en la disminución de la tasa de subregistro. Los habitantes en estas comunidades no denunciaban los crímenes en las comisarías de policía, debido a la falta de confianza en la institución y al temor a represalias de los grupos armados. Ahora son los propios policías de las UPPs los que encaminan a las comisarías de policía a los ciudadanos involucrados en un conflicto o a víctimas de un crimen.

La segunda explicación es el fin del control autoritario extralegal, ejercido por los grupos armados, que implicaba la expulsión, tortura o muerte de personas acusadas de cometer pequeños crímenes. En ausencia de este sistema brutal de regulación, es posible que los delitos hayan, de hecho, aumentado. En efecto, parte de los residentes lamenta haber perdido esta 'justicia' rápida y sumaria que, a pesar de su ilegalidad y su violencia, era considerada más eficaz.

Con los datos existentes, no es posible medir el peso relativo de cada una de estas dos explicaciones, la caída del subregistro y el aumento de los crímenes no letales causados por el fin de la figura de 'el dueño del cerro', pero no hay duda de la importancia de ambas.

Todos los entrevistados, tanto los policías como la población, confirman la continuidad del narcotráfico, pero con un perfil diferente, sin armamento ostensivo y con un bajo nivel de control sobre el territorio. En alguna medida, se podría decir que la presencia policial en las UPPs induce la 'modernización' de la economía del tráfico en estas comunidades (Soares, 2011), caracterizada por la reducción de tres elementos centrales: a) número y calibre de las armas; b) enfrentamientos armados; c) dominio territorial. De hecho, los registros de incidencias policiales realizados específicamente por los agentes de las UPPs revelaron que la incautación de droga es más frecuente que la de las armas, lo que confirma el patrón del comercio de drogas progresivamente dissociado del uso de armas. Este es el tipo de narcotráfico que puede ser encontrado en la mayor parte de las ciudades del mundo. Es justamente la aceptación de esta realidad como inevitable la que abrió la oportunidad de una intervención que redujese la violencia.

En los análisis realizados comparando las diversas UPPs entre sí se observó que la razón policía-habitante no incidía sobre la reducción de la mortalidad, que era aproximadamente constante, apenas sobre el registro de crímenes no letales. En otras palabras, una mayor saturación policial provocaba un mayor número de ocurrencias de lesiones, amenazas o hurtos, pero no disminuía los homicidios. Este resultado refuerza la hipótesis de la disminución del subregistro como explicación del aumento de delitos no letales. Por otra parte, indica que basta un contingente de policía mínimo para contener la violencia letal. En otras palabras, sería posible reducir el número de policías en algunas comunidades, para beneficiar otras, sin comprometer el éxito en los objetivos centrales.

El estudio analizó también, a través de técnicas de geo-codificación, el impacto de las UPPs en el entorno, considerando un radio de hasta 1.500 metros alrededor del perímetro de las comunidades donde el programa fue implantado. Los resultados confirmaron que el efecto en los alrededores es paralelo al que se encuentra en su interior: reducción de la violencia letal y de la violencia armada y aumento de los registros de crímenes no letales contra la persona y de crímenes no violentos contra el patrimonio. Los

Los delitos relacionados con las drogas no siguieron un patrón claro ya que aumentaban en algunos lugares y disminuían en otros. Eso es consistente con la interpretación de que los crímenes de drogas dependen más de la propia actuación policial que de la incidencia real.

En suma, el proyecto parece haber conseguido un alto nivel de éxito en sus objetivos centrales. Se confirma además la re-orientación de la actividad policial desde la lucha contra las drogas hacia la reducción de la violencia.

### El Modelo de Policía de la UPP

La implementación de las UPPs incorpora un componente de saturación policial, con un gran número de policías concentrados en territorios reducidos y bien demarcados. La tasa de policías para cada 1.000 habitantes es más elevada en las comunidades menores, entre otras cosas porque cada unidad debe tener, de acuerdo al proyecto original, al menos 100 agentes, independientemente de su población.

Esta inversión intensiva en capital humano significa que no es posible extender el proyecto a todo el territorio del estado, teniendo en cuenta la existencia de más de 1.000 favelas sólo en la ciudad de Río de Janeiro.

El modelo de las UPPs está basado en el concepto de policía de proximidad, con una estrategia de patrullaje intensivo a pie. De hecho, una encuesta con agentes de 9 unidades (CESeC, 2011) apuntó que 37,6% de los policías de estas unidades pasaban la mayor parte del tiempo estacionados en puntos fijos mientras que otros 29,8% realizaban principalmente rondas a pie. Este tipo de estrategia aumenta el contacto entre la policía y la comunidad y lo hace en un contexto preventivo y no a partir de un incidente. La

misma encuesta mostró que una de las actividades más realizadas por los policías en el día a día era el abordaje de sospechosos y los registros personales de sospechosos, mencionados por 79.4% de los policías. Considerando la historia de tensión entre policías y residentes en favelas, este tipo de contacto centrado en la sospecha puede traducirse en nuevas fuentes de hostilidad.

Hay varias diferencias entre el modelo de la UPP y los principios tradicionales de la policía comunitaria. Aunque no haya una definición unánime del concepto de policía comunitaria (Skolnick y Bailey, 2002), hay ciertos elementos comunes en las experiencias que reciben este nombre que están notoriamente ausentes en las UPPs. Entre ellos, podemos mencionar:

**1. Descentralización:** el funcionamiento interno de la UPP está muy centralizado, siguiendo el modelo general de la Policía Militar. Cada unidad tiene una estructura interna fuertemente jerárquica y centrada en la figura del comandante. La participación en actividades proactivas con la comunidad está restringida al comandante y a algunos agentes que cumplen funciones especializadas.

**2. Instancias estructuradas de interlocución con la comunidad:** no se han formalizado instancias de diálogo con la población. Existen, en muchas UPPs, reuniones similares a los "Desayunos Comunitarios", tradicionalmente ofrecidos por los batallones de Policía Militar, pero no están reglamentados y dependen de la iniciativa del comandante. En general, sólo el comandante participa de estos encuentros y la gran mayoría de los agentes das UPPs ni participa ni conoce sus resultados. Además, los contactos con la comunidad son protagonizados por algunos policías con una función específica (articuladores comunitarios o relaciones públicas, además de los pro-



## :: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

fesores de cursos deportivos). El resto de los agentes se limita a patrullar. Por otro lado, la relación entre la policía y los dirigentes de las asociaciones vecinales suele estar impregnada de desconfianza. Los policías atribuyen a muchos de estos líderes una connivencia histórica con los narcotraficantes.

**3. Adopción de las prioridades comunitarias por la policía:** por su diseño y organización las UPPs siguen siendo un proyecto que se estructura de arriba a abajo y del exterior al interior de las comunidades. Las comunidades no fueron consultadas sobre su formulación, lo que de hecho habría sido imposible por la intimidación de los grupos armados. Sin embargo, después de su implantación la realidad sigue siendo la misma. Desde el punto de vista de las comunidades, las UPP constituyen un proyecto diseñado desde fuera y aplicado por una institución históricamente percibida como hostil, en un proceso sobre el cual los habitantes locales tienen una participación muy limitada. La propia sospecha que incide sobre los líderes comunitarios por parte de los policías contribuye a agravar la situación. Varios líderes de la comunidad se quejan de que las opiniones de los residentes no se han tenido suficientemente en cuenta en relación con las obras y proyectos.

En suma, uno de los mandamientos centrales de la policía comunitaria es la adopción, por parte de la policía, de las prioridades de seguridad expresadas por la población local y esto está aún claramente ausente en el caso del presente proyecto, por más que éste se presente como heredero de una filosofía de policía comunitaria.

### **UPP, Policía y los Residentes en Favelas**

Una de las conclusiones más relevantes de la evaluación es que el clima de seguridad difiere significativamente entre los territorios donde operan las UPPs. En algunas áreas aún ocurren algunos disparos de intimidación contra las instalaciones policiales y el clima de tensión y hostilidad contra la policía es casi una continuación de la guerra tradicional, sólo que con una intensidad más moderada. En otros casos, la policía parece haber sido aceptada e incorporada a la vida cotidiana, y el clima es de total tranquilidad. La mayoría de los territorios pasan por una situación intermedia en relación con estos dos extremos: no hay conflictos armados, pero persisten las viejas tensiones.

De todas formas, el clima en las áreas de UPP es mucho más abierto que en lugares controlados por el narcotráfico y la gente se siente más

libre de expresar su opinión, incluso cuando es crítica en relación al proyecto. Este es uno de los "éxitos paradójicos" de la UPP, la generación de un ambiente que permite las críticas y quejas contra la propia policía. Los residentes de las comunidades con UPP generalmente aprueban el proyecto por el fin de los conflictos armados y de la sujeción al narcotráfico, así como por la mayor libertad de ir y venir. Muchos, sin embargo, manifiestan temor por la posible discontinuidad de la iniciativa y, con ella, por las posibles represalias contra personas que mantuvieron una relación con la policía. Otros entrevistados destacaron los proyectos sociales y las oportunidades económicas.

Si una buena parte de los habitantes considera los policías de las UPPs más cercanos y cordiales que la antigua policía, aún hay sectores que los perciben como agentes hostiles. Las denuncias de abusos policiales no son raras. La diferencia es que ahora parece más viable presentar quejas contra las violaciones cometidas por policías y más probable que estas resulten en alguna medida. En este sentido, diríase que hay mayor control social sobre la policía. En general, la relación entre la población y la policía permanece cargada de estereotipos negativos. Los jóvenes son los que tienen más fricciones con la policía, entre otras cosas por la función reguladora que los agentes ejercen sobre las actividades de ocio, especialmente en relación al volumen de la música y a los bailes funk, que suelen ser restringidos o prohibidos.

En varias UPP, la situación podría ser definida como de "guerra fría contra el tráfico", con un número mucho menor de víctimas, pero con la continuidad de los antiguos patrones: la policía prioriza la lucha contra las drogas, y los jóvenes provocan a la policía a través del funk y las músicas prohibidas que ensalzan el narcotráfico (los llamados 'proibidões').

En algunas unidades, el comandante ha desarrollado procesos participativos y de negociación sobre diversos aspectos de la regulación de conductas cotidianas. En muchas áreas, sin embargo, los policías continúan asumiendo la función de regulador autoritario y pagan el precio correspondiente por imponer decisiones no negociadas.

En este proceso, existe el riesgo de que el comandante local asuma, aunque sea parcialmente, la posición del nuevo "dueño de la colina", ejercida desde el autoritarismo pero bajo el manto de la legalidad. Así, existe una demanda de muchos residentes por soluciones rápidas y violentas a los conflictos, a la manera de traficantes o

milicianos, puesto que ésta es la única forma de regulación que estas personas han experimentado. La tradición autoritaria de la Policía Militar en su relación con la población de los barrios marginales constituye un factor que incrementa este riesgo.

A pesar del impacto positivo de proyecto y del apoyo de la población y de los medios de comunicación, sin duda uno de los “talones de Aquiles” de la iniciativa es su falta de legitimidad interna, la falta de apropiación, identificación y compromiso con el proyecto demostrada por sus protagonistas principales: los soldados de la Policía Militar. Si, por un lado, la gran mayoría de los comandantes de las unidades está convencida de que las UPPs son una gran oportunidad de cambios positivos para la policía y para la seguridad pública, la visión es mucho más distante, incluso cínica, entre sargentos, cabos y soldados.

Como el estudio del CESeC (2011) ha revelado, la mayoría de los policías de las UPP preferiría trabajar en batallones convencionales. Las razones son múltiples, entre ellas, la dureza del trabajo constante de patrullaje a pie en los cerros, el tiempo adicional que los agentes pierden al tener que pasar en el batallón antes y después de su jornada laboral, deficiencias en infraestructura, lugares de trabajo lejos de casa y la demora en el pago de la gratificación de R\$ 500,00. Pero quizá la principal razón para esta resistencia sea la persistencia de la vieja doctrina policial de 'combate al crimen' y, en última instancia, de la cultura del policía guerrero, en comparación con las cuales la actividad en las UPPs es considerada una policía de segunda división. No ayuda el hecho de que, dentro de las 29 semanas del curso de formación policial, apenas una o dos estén dedicadas a entrenamiento específico para UPP. Otro elemento relevante

es la tensión que marca la relación entre los policías de los batallones regulares, los 'verdaderos policías', y los policías de las UPPs, originada aparentemente por celos y desconfianzas de los primeros hacia los segundos.

Por otro lado, las ventajas para los policías que trabajan en las UPP también son claras: menor riesgo y una legitimidad mucho mayor entre la población. Esta opción por la legitimidad local puede garantizar el respeto de cuya ausencia se quejan los agentes, pero un respeto diferente al tradicional, basado en el miedo.

De hecho, la UPP es el comienzo de un largo proceso de aprendizaje hacia una convivencia más estrecha entre policías y residentes en comunidades pobres. Si los ciudadanos tienen que aprender a resolver sus conflictos por otros canales, acudiendo a denunciar en las comisarías, por ejemplo, los agentes deben dejar de priorizar la acción represiva y promover la mediación y la aproximación a la comunidad.

El proyecto de las UPPs parece haber alcanzado un éxito claro en sus objetivos centrales, reduciendo significativamente la violencia letal en los territorios más peligrosos e interrumpiendo el control de los grupos armados. Sin embargo, la selectividad y las limitaciones geográficas en la ejecución del proyecto, demasiado costoso para extenderlo a todo el territorio, en conjunto con algunas limitaciones en su desarrollo, generan dudas sobre su sostenibilidad.

Además de la expansión de las UPPs, son necesarias políticas complementares para las regiones, poblaciones y policías que no integran el proyecto, de forma que la 'pacificación' inspire el conjunto de las políticas de seguridad y no apenas algunas unidades. Por otro lado, es urgente abordar la reforma policial a través de di-



## :: Venciendo una guerra que nunca existió: la experiencia de las UPP en Río de Janeiro

versas medidas: aumentos salariales a cambio de dedicación exclusiva de los policías a la función pública, exigencia de un título universitario para entrar en la institución, fortalecimiento de los órganos de control (internos y externos) para reducir la impunidad y corrupción, etc. Teniendo en cuenta su ámbito de aplicación territorial limitado, no se espera que el impacto local de las UPP reduzca rápidamente los índices generales de violencia del Estado. Esto sólo podría suceder si las UPPs alcanzasen un efecto sistémico sobre la doctrina o la cultura policiales, o sobre el modo de operación de los grupos criminales, induciéndolos a adoptar estrategias menos violentas (Cano, 2010). La elección de los nuevos locales para UPPs de acuerdo con los niveles locales de violencia letal podría contribuir en esta dirección.

Las UPPs constituyen una gran oportunidad para reformar las políticas de seguridad pública y la propia Policía Militar de Río de Janeiro, así como para explorar nuevas formas de regulación social legales y democráticas que sustituyan el histórico control social autoritario ejercido tanto por los delincuentes como por el propio Estado. Si la utilización de la metáfora de la guerra retro-alimentaba un conflicto que era, por definición, imposible de superar, las UPP son un camino posible para desactivar este círculo vicioso. El concepto de 'pacificación' ha sido criticado por confirmar, retrospectivamente, el concepto de una guerra que nunca fue tal, pero esta distorsión puede representar paradójicamente una gran oportunidad, ofreciéndoles a los 'guerreros' una salida digna al conflicto ■

.....

---

### Referencias:

- Cano, I. (2010) "Segurança para além das Olimpíadas" en Merlino T.; Mendonça, M.L. *Direitos Humanos no Brasil 2010: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.
- Cano, I; Borges, D. & Ribeiro, E. (2012) "Os donos do morro": uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública .
- CESeC (2011) *Unidades de Polícia Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais. Relatório de Pesquisa*. Março 2011. (mimeo).
- Silva, L.A.M. (2010) "As várias faces das UPPs". *Ciência Hoje*. v.46.n.276.
- Soares, L.E. (2011) "Além do bem e do mal na cidade sitiada". *Caderno Aliás, Jornal Estado de São Paulo*. São Paulo, 20 de nov.
- Skolnick, J & Bailey, D. (2002) *Policiamento Comunitário*. São Paulo: EDUSP.



# Desafíos actuales a la formación policial

Lic. Alejandro R. Salomón\*

*El presente artículo tiene por objeto reseñar los principales desafíos a los que se debe enfrentar una política integral orientada a la formación policial en el marco de las sociedades latinoamericanas contemporáneas. A tal efecto, se reseñan algunos factores estructurantes del escenario social en el que se deben desempeñar los servicios policiales, se repone luego el modelo de organización policial actualmente dominante y, en tercer lugar, se destacan los desafíos surgidos de este contraste.*

*This article aims to outline the main challenges that a comprehensive policy aimed at the police training within the framework of contemporary Latin American societies must face. To this end, outlined some structuring factors of the social scene in which the police services must play, resumes then the model of police organization currently dominant, and thirdly, highlights the challenges that have arisen from this contrast.*

**Palabras clave:**

Formación policial – seguridad ciudadana – sociedad – democracia

**Keywords:**

Police education – citizen security – society – democracy

Desde inicios de la década de los 90<sup>o</sup>, la problemática de la inseguridad fue adquiriendo en forma paulatina una mayor relevancia en el conjunto de temas de interés público, alternado entre las primeras preocupaciones de la sociedad con la desocupación y la inflación. Si bien la inseguridad reconoce una amplia multicausalidad -tema ampliamente abordado por la criminología, sin llegar a un consenso definitivo- podemos distinguir al menos tres aspectos en los que sí hay coincidencias en términos causales: el proceso de globalización, la aplicación de políticas económicas neoliberales, y las dificultades del Estado para hacer frente a la problemática. Los dos primeros han tenido una importante incidencia negativa en la profundización del fenómeno, mientras que el tercero se deriva de la incapacidad del Estado para mitigar los efectos que la inseguridad provoca sobre la vida y bienes de los ciudadanos.

El proceso de globalización afianzado definitivamente a principios de la década del '90, con la caída del bloque soviético como referencia, no sólo tuvo impacto en la esfera de lo político -cuestionando la concepción acerca de la soberanía estatal predominante hasta entonces-, sino, y más importante aún, desplegó fuertes efectos socioestructurales, psicosociales, y culturales. Los profundos cambios experimentados en cada una de estos ámbitos redundaron en un au-

mento subjetivo de la frustración, la impulsividad y la irreflexividad, constituyendo el contexto antonómico para el aumento de los índices de violencia.

En segundo lugar, ya nadie puede dudar del impacto que en la seguridad pública tuvieron las políticas económicas neoliberales aplicadas durante la década de los '90. El presupuesto ideológico de acuerdo con el cual el Estado es un elemento perturbador de la eficaz asignación de recursos por vía del mercado, reclama a aquél la abstención de toda intervención, aún las orientadas a garantizar un mínimo de condiciones dignas de vida. En este sentido, la reducción del rol estatal al de "Estado gendarme", provocó el desmantelamiento del tejido social, arrastrando a amplios sectores sociales a la más profunda pobreza e indigencia, y dando lugar a nuevas formas de exclusión. Tal cuadro situacional, que afectó con mayor dureza a las nuevas generaciones, se hizo manifiesto principalmente en términos de deterioro de salud pública (aumento de la desnutrición y la mortalidad infantil, reaparición de enfermedades que se creían erradicadas, etc.) y de la educación (tanto en términos de calidad, como en la emergencia de nuevas barreras fácticas al acceso al conocimiento). Educación y cultura, salud y acceso al mundo del trabajo son sólo algunos de los aspectos en donde el daño es de más difícil reparación. Hoy, la

.....  
\* Político. Profesor Titular de Sistemas de Seguridad Comparado del "Instituto Universitario de Seguridad Pública" de la Universidad Nacional de Cuyo. Contacto: [arsalomon@yahoo.com.ar](mailto:arsalomon@yahoo.com.ar)

## :: Desafíos actuales a la formación policial

inseguridad es la expresión material de la aplicación de aquellas políticas, que en ese momento miraron con desinterés el aumento de los jóvenes “NI” (Ni estudian, Ni trabajan).

En tercer lugar, deben analizarse los instrumentos con que cuenta el Estado para hacer frente a este fenómeno. Más allá de las políticas necesarias para revertir o al menos mitigar las consecuencias ya mencionadas, el Estado, en su carácter de monopolizador de la violencia legítima, tiene también la responsabilidad de diseñar políticas públicas que garanticen la vida y los bienes de las personas: tal es el fundamento y razón de la existencia del Estado moderno. Para ello cuenta con tres elementos que son los pilares fundamentales en toda política criminal: La justicia penal; el sistema penitenciario; y las fuerzas policiales. En este artículo, sólo me interesa abordar la institución policial, y de ella, básicamente su formación.

Las fuerzas policiales latinoamericanas tienen como raíz común el modelo policial de la Europa continental, que a diferencia del modelo anglosajón, se construyó de arriba hacia abajo, y como una extensión del poder central del Estado. Esta forma de organización tiene que ver con distintos aspectos presentes en la Europa continental entre fines del siglo XVIII y principio del XIX, que en lo fundamental se relacionan con el rol desempeñado por las monarquías absolutas, la emergencia de la cuestión social y la consecuente politización de los conflictos derivados de la revolución industrial, y el aumento de la concentración urbana.

En aquel contexto, el objetivo básico era el resguardo del orden. El foco de este modelo no está orientado al delito ni al delincuente: su accionar se focaliza en el desviado, el disidente, el que se aparta del orden establecido. Esta forma de organización permitió al poder político una amplia utilización de las fuerzas policiales con fines partidarios, en donde la facción de turno en el poder disponía con entera discrecionalidad de todos los resortes de la institución: ingreso, cesantía, ascensos, nombramiento de jefes por fuera de carrera, etc.

En este modelo, la formación es muy escasa o nula, y en general se limita a aspectos como el

manejo del arma y el conocimiento de jerarquías. El resto de las aptitudes se aprenderían en el trabajo cotidiano, cuya base fundamental es la comisaría.

El desprestigio y rechazo generalizado hacia estos cuerpos policiales por parte de las amplias mayorías sociales, que ya entrado el siglo XX iban ganado mayor espacio y participación política, hizo necesario modificar la organización de estos cuerpos. A tales fines, se apeló a las tendencias que venían imponiéndose en EEUU<sup>1</sup> en la búsqueda de cuerpos policiales “profesionales”.

Esta nueva organización, más “burocrática profesional” implicó en los hechos una fuerte separación de los cuerpos policiales tanto del poder político como de la sociedad civil, con el fin de aislar a la fuerza policial de influencias o prácticas que la pudieran corromper. Esto dio lugar al goce de una amplia autonomía, mediante la cual es la propia organización la que definía y en la mayor parte de las actuales fuerzas policiales aún sigue siendo así: los mecanismos de ingreso; cómo y en qué temas se forman; cuáles son los planes de carrera; qué conductas se sanciona y cuáles se premia; quiénes llegan a los mandos superiores; y en qué se gasta el presupuesto; entre otros grandes temas. Este modelo resalta la función judicial y administrativa de la policía. Al contrario del anterior, el objetivo ya no es el disidente, sino el ser un instrumento eficaz para la aplicación de la justicia, que se pone en movimiento tras la comisión de un delito.

En este modelo, el delito sigue sin ser el principal objetivo en la medida en que el mismo es una excepción, motivo por el cual el accionar policial se centra en la figura del delincuente. La problemática de la inseguridad no existe como tal, y el pensamiento reduccionista vigente en ese momento –y que aún se sigue escuchando en algunos dirigentes– es: “si somos eficientes en la captura de los delincuentes, no habrá más delitos”.

Bajo este mandato se inicia un proceso de formación más sistematizado, pero que responde a las propias características del modelo. Esto requiere una fuerte separación entre la vida civil y la policial, lo que dio lugar a establecimientos de formación del tipo “cuartel”, con regímenes de

<sup>1</sup> En EEUU existió desde un comienzo un alto rechazo al poder central, lo que generó una altísima fragmentación de cuerpos policiales, dependientes de diferentes niveles de Estado: Federal, Estadual, de Condado, Ciudad, otros distritos. Este modelo, basado en una fuerte dinámica política, dio lugar a elevados niveles de corrupción, lo que originó la búsqueda de otras formas de organización que garantizaran mantener separados los cuerpos policiales de la influencia política. Este nuevo modelo suele denominarse como “burocrático profesional”.

internados, y con docentes reclutados entre las filas de las propias fuerzas.

La buscada separación con la ciudadanía implicó a su vez la adopción de prácticas y estructuras provenientes de las Fuerzas Armadas, las que garantizarían un estricto régimen disciplinario, base del elemento corporativista. Este proceso de militarización, es visto como “profesionalización” y, como señaláramos, tenía por fin la no injerencia política ni social.

Como instrumento de la justicia, la formación teórica se conforma principal, y casi excluyentemente, con contenidos provenientes del área del derecho. Esto redundó en una sobrevaloración del personal que reviste en las unidades de investigaciones por sobre el personal responsable de la prevención, el que en muchos casos es visto en este modelo como un destino para los menos dotados, o de castigo.

Si bien la formación de base -la que recibe el aspirante en los institutos- es común para todos, hacia adentro de la fuerza se inicia a su vez un proceso de hiperespecialización (seguridad; investigaciones; pericias; cuerpos; motorizadas; institutos; bomberos; comunicaciones; vial; protección de personas; grupos tácticos; logística; etc.) en donde se adquieren importantes conocimientos prácticos, los que generalmente no son tenidos en cuenta al momento de determinar destinos, ascensos y/o traslados.

Este modelo “burocrático profesional”, que lo- gro limitar la injerencia del poder político de turno y así evitar ser un instrumento de las prácticas políticas que favorecieran abiertamente a una determinada facción, mostró sus limitaciones cuando el delito deja de ser la excepción para convertirse en un elemento habitual de la vida social, profundizado por los efectos del proceso de globalización y el deterioro social que dejó la década del '90.

En este nuevo escenario, con profundos cambios en la estructura social, cultural y psicosocial, con nuevos y dinámicos conflictos sociales que a diario se presentan en las sociedades posmodernas, el hacer foco en el delincuente deja de ser una visión realista sobre la problemática, a la par que el mantener a los cuerpos policiales aislados del poder político y de la propia sociedad les resta legitimidad y eficiencia.

Por la cantidad, complejidad y variedad del delito, por sus vinculaciones a redes y organizaciones (muchas veces de carácter transnacional), insistir en un modelo burocrático-profesional no

sólo no garantiza disminuir los actuales índices de criminalidad; sino que por la propia forma de la organización, los recursos humanos y físicos que requiere hacen presupuestariamente inviable dicho modelo.

Así, urge la necesidad de orientar la reflexión hacia nuevas formas de prestación del servicio policial, lo que representa considerar a la policía como una organización más dentro del paradigma de la seguridad ciudadana. Esto requiere pensar la policía como una organización que brinda un servicio público, para lo cual debe adaptarse a su entorno en función de los problemas de seguridad que lo afectan, y ser permeable a la influencia de la comunidad. Como puede apreciarse, acá ya el problema no es el delincuente, sino el delito, el que debe prevenirse.

Un cambio de esta naturaleza implica primeramente, la decisión política de avanzar en esa dirección. Una decisión de esa naturaleza es fácil de ser tomada, pero la experiencia demuestra que será difícil de sostener si no existe un verdadero consenso político en la materia. Los profundos cambios que operan en la organización policial generan lógicos rechazos de diferentes sectores involucrados -no sólo de la propia institución-, ya que ponen en cuestión diversos intereses personales, corporativos y, no pocas veces, económicos.

Estos cambios suelen intentarse en contextos de crecientes índices de delito como respuesta a las presiones sociales que estos generan, y se presentan como la solución inmediata a la problemática. La dificultad surge con posterioridad, cuando se advierte que las reformas introducidas no tienen efectos inmediatos sobre los índices delictuales -no sería esperable que algo así sucediera-, y en muchos casos el agravamiento de la situación del delito es imputado a estas reformas, generando así presiones de contrarreforma.

Si bien lo que nos interesa en este artículo es la formación que debe brindarse a las fuerzas de seguridad, corresponde hacer algunas aclaraciones conceptuales. Aun cuando el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana hace foco y valoriza la función preventiva del delito (función de seguridad), esto no desvaloriza, y mucho menos elimina, las otras funciones clásicas que suelen atribuirse a los cuerpos policiales, tales como la investigación del delito (función judicial) y las derivadas de la protección de la democracia y el sistema constitucional (función del orden público). En nuestro caso, haremos hincapié en la necesaria formación para el desempeño de la función de seguridad, o de prevención del delito.

## :: Desafíos actuales a la formación policial

Un cambio en la dirección que proponemos no significa solamente un cambio a nivel de formación, ya que deberán visibilizarse también en la estructura de la organización y en la propia filosofía de actuación del cuerpo.

En los últimos años ha existido una tendencia a jerarquizar la formación policial mediante su reconocimiento como estudios superiores, en muchos casos con titulación de grado universitario, que desde ya resulta loable si se vincula con una nueva forma de pensar la seguridad en su conjunto, y la labor policial en particular. Por el contrario, intentar jerarquizar los tradicionales programas de estudios, diseñados para funcionar en el modelo policial burocrático como el descrito más arriba, y para actuar en las actuales estructuras orgánicas funcionales, sólo consolidaría un modelo que ha demostrado incapacidad para dar respuestas satisfactorias bajo las nuevas condiciones de conflictividad social. Intentar este camino es como pensar que el tamaño de la imagen del santo tiene algo que ver con la petición se le haga.

La educación superior que se procura a los cuerpos policiales no tiene un fin distinto a la educación superior que se brinda en otras áreas del conocimiento, y esto es "satisfacer las necesidades sociales de sus comunidades" (UNESCO 2009). De esta manera el desafío que se nos presenta es brindar una educación universitaria a los cuerpos de policía que satisfaga las necesidades de protección y seguridad a nuestras comunidades, para lo cual, esa misma formación debe interpelar a la propia organización en lo que se refiere, ya no solo a la legalidad de su accionar, sino también a los resultados que se obtienen. Pensar la seguridad a partir de la prevención del delito implica la reformulación de la organización y de la formación del personal para desempeñarse en esa nueva organización. No

existe un modelo ya determinado y apto para ser aplicado en cualquier país. El modelo policial que se adopte tiene que reflejar tanto los aspectos históricos, políticos y administrativos, como así también el contexto social en el que se va a desempeñar.

No obstante, hay aspectos básicos que deben ser abordados. Estos son: la Desmilitarización, la Democratización y la Descentralización de las fuerzas policiales. Cuando se plantean estos tres términos en las fuerzas policiales latinoamericanas, inmediatamente surgen resquemores heredados de diferentes períodos de nuestra historia. El término de Desmilitarización es asociado inmediatamente con las prácticas llevadas a cabo durante las dictaduras militares, y con razón se argumenta que esas prácticas han sido abandonadas en términos generales. En realidad no se trata sobre las prácticas aberrantes cometidas durante las dictaduras, sino sobre el mantenimiento de los rituales adoptados de las Fuerzas Armadas. Decíamos más arriba que la militarización de las fuerzas policiales se comenzó a utilizar como estrategia para evitar la injerencia política y la corrupción. La razón de tal militarización fue, entre otras, la consideración de que el modelo militar favorecía el profesionalismo, inculcaba a los agentes las principales virtudes del soldado (disciplina, energía, audacia y fuerza física) así como el sentimiento de urgencia y necesidad de su función, poniendo en evidencia la posibilidad de ejercer el poder. A su vez, permitía enfrentarse a situaciones peligrosas y extraordinarias (calles oscuras, desordenes públicos, etc.) que, desde esta perspectiva, requerían intervenciones autoritarias.

Dentro de este marco, la disciplina que se impartía -y se imparte- tiende sólo a unificar las voluntades de todos los hombres de una fuerza a una sola voluntad, que es la del Jefe. La disci-



plina se reduce al cumplimiento exacto de sus deberes y a las órdenes emanadas de sus superiores jerárquicos, sin entrar jamás a considerar si están bien o mal impartidas. Este esquema sólo requiere una obediencia pasiva como forma de acatamiento de la autoridad, llevando al hombre a la sumisión.

En la actualidad, este modelo de policiamiento no es posible de sostener. Aleja a la policía de la sociedad a la que sirve y a la cual presta su servicio. Y no solo sufre del rechazo social, sino que también es rechazado por los mismos hombres que se incorporan. No se trata de negar la necesidad de un sistema disciplinario y jerárquico; se trata de establecer nuevos sistemas disciplinarios basados en ideales, liderazgo, autoridad legítima y buen ejemplo. En suma, se trata de una obediencia reflexiva, concordante con la aspiración de un personal policial reflexivo al momento de su intervención en el contexto social en el que se desempeña y actúa.

Cuando se plantea el término Democratización, puede pensarse erróneamente que aún persisten dudas con respecto a la fidelidad de los cuerpos policiales al Sistema Democrático y al Estado del Estado con mayor contacto con la ciudadanía, pero a diferencia del primero, mantiene con ésta un distanciamiento que le resta transparencia, tanto en su organización como en sus prácticas, cuando todo el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública. Las fuerzas policiales democráticas deben ser permeables a la opinión pública: esto les permitirá recuperar la confianza de la ciudadanía, y reconocimiento como autoridad legítima.

Por último, hacíamos referencia a la Descentralización. No han sido buenas las experiencias de descentralización operadas en la década del '90, en la medida en que se transfirieron funciones y responsabilidades sin los recursos adecuados para su cumplimiento. Pero en materia de prevención del delito, la descentralización es una necesidad imperiosa. Las estructuras centralizadas son una herencia de los modelos policiales burocráticos, que tenían como fines un mejor control sobre la fuerza, a la vez que garantizaban mayor eficiencia en el uso de los recursos, y disminuían las posibilidades de corrupción. Pensar la seguridad en términos de prevención del delito requiere un contacto fluido con la comunidad. A tal fin, se han ido creando foros vecinales, junta de vecinos, mesas barriales, etc., todos instrumentos de participación ciudadana en temas de seguridad. Ahora bien, para que sea una verdadera participación, debe existir la posibilidad por parte de los ciudadanos de influir en

la toma de decisiones. En términos de seguridad, significará que el ciudadano pueda pronunciar sus preocupaciones e intervenir en la elaboración de planes de seguridad local. Pero su participación no se agota allí: se requiere también que el ciudadano tenga la posibilidad de controlar y evaluar el desempeño policial. Dar cuenta de la satisfacción, o no, del servicio policial. En este marco conceptual, la toma de decisiones debe estar cerca del ciudadano, y para ello, debe cederse a la descentralización.

Los lineamientos que hemos trazado constituyen una guía en el que deben enmarcarse los procesos de formación policial. El proceso de globalización y el deterioro del tejido social de los últimos años han abierto un nuevo camino, que no puede ser transitado con las herramientas con las que estábamos acostumbrados. La profesionalización policial pasa básicamente por las tareas de prevención del delito. El éxito de la policía es la ausencia de delitos. La complejidad social de la época obliga al personal policial a tener las aptitudes y actitudes necesarias para interperlar y reflexionar en forma constante sobre el entorno que lo rodea ■

.....





# Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

Enrique Castro Vargas\*

*La intención del ensayo es impulsar, desde los gobiernos territoriales, la realización de estrategias de policiamiento comunitario, planificadas desde los espacios inclusivos de decisión, que permita su legitimidad y una mayor sostenibilidad. El relato se acompaña de un flujo grama de actuación y una parrilla de posibles indicadores para hacer seguimiento y evaluación.*

*Essay intends to promote, from the territorial Governments, the implementation of community policing strategies, planned from the inclusive decision-making arenas, which allow its legitimacy and greater sustainability. The story is accompanied by a flow range of action and a grid of possible indicators to make monitoring and evaluation.*

**Palabras clave:**

*Policiamiento comunitario – actuación por cuadrantes – coordinación policial – seguridad ciudadana*

**Keywords:**

*Community policing - performance by quadrants - police coordination - citizen security*

## La policía de ayer, de hoy y de siempre.

“La policía no previene el delito. Este es uno de los mejor guardados secretos de la vida moderna, los expertos lo saben, la policía lo sabe, pero el público no” (Bailey; 1994). Señala de uno de los expertos más revisados en la historia contemporánea que dispara sin medias tintas. Desde esta modesta trinchera interpretativa diré que no hace otra cosa sino decir, con fuerza académica, lo que viene siendo reconocido por Estados, sistemas legales y algunos políticos. El fenómeno de la inseguridad es multicausal, multidimensional y tiene una lógica de sistema, en donde la policía es un actor clave muy importante pero insuficiente, es sólo uno más dentro de un amplio espectro.

La policía ha sido y será la representación estatal más cercana y cotidiana, con diversas expresiones en la historia pero siempre caracterizado como un guardián armado. Materializa aquella monopolización de la fuerza que nos diferencia del Estado Medio, aquella misma monopolización que se dispersa hoy día entre fuerzas privadas de seguridad, fuerzas municipales de seguridad, servicios informales de seguridad, organizaciones sociales entrenadas para hacer uso de la fuerza, la contratación temporal de policías por parte de privados, etc. En este extraño retorno a la tierra media, en donde las fuerzas y las violencias se dispersan, la policía ya no se crea ni se destruye, sólo se transforma.

La historia reciente cuenta de procesos superficiales por transformar ese halo militar y, en algunos casos, corruptos en policías estrechamente ligadas a gobiernos autoritarios y poco transparentes, de fines del siglo pasado. Sumado a esas características la lucha mediática, política y operativa contra la inseguridad ha llevado a embandar conductas controladoras y represivas, amparadas bajo el slogan de “tolerancia cero”, “mano dura” o “súper mano dura”; en donde la policía tiene un rol protagónico y en donde la fuerza y la utilización de la violencia son sus principales estrategias que decanta en más detenciones, más represión y más cárceles. Una práctica extendida ya no sólo en las policías sino también en las nuevas fuerzas municipales. Este protagonismo de la fuerza y la violencia, repetida durante años, no hace sino desbordar las cárceles, conservar algunas nefastas subculturas policiales, engordar las billeteras del negocio de armas, video vigilancia, uniformes, autos, motos, cárceles, etc., entre otras externalidades negativas de la miope política de la represión sin poder presentar resultados positivos en reducción de la violencia, el temor o la victimización.

En este escenario, acotado al ámbito policial, aparecen algunos países que han iniciado, de arriba hacia abajo, procesos de policiamiento comunitario mediante la aprobación de una norma o desde una dirección del comando.

La estrategia propuesta en este ensayo descansa

.....  
\* Investigador asociado al Taller de Asuntos Públicos. Contacto: [ecastro@tallerdeasuntospublicos.org](mailto:ecastro@tallerdeasuntospublicos.org)

## :: Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

en una investigación pensada en aquellas realidades donde existen ciertas estructuras organizativas en seguridad ciudadana, que se construyen a partir de mesas o espacios inclusivos, en donde participan actores, públicos y privados, acotados a un territorio específico asociado a los diferentes subniveles de gobierno.

Si bien las policías obedecen a una estructura jerárquica y una modificación de estrategia requiere la continuidad en la cadena de mando, existen escenarios en donde se puede llegar, territorialmente, a acuerdos de colaboración entre el sub nivel de gobierno (ya sea un gobierno municipal, regional, una gobernación o provincia) y las fuerzas policiales que operan en la zona; en algunos casos existen Municipios que le compran a las fuerzas policiales sus horas de descanso (como en Lima Metropolitana); o que, simplemente, deciden hacer una bolsa económica para incentivar un mejor servicio. Estas entregas económicas bien podrían estar condicionadas a un desempeño diferente que es el que mostraremos aquí, o bien se podría direccionar el actuar de las fuerzas municipales de seguridad, tan extendidas en nuestra región, hacia un funcionamiento que se desarrolla en este ensayo.

### ¿Qué es policiamiento comunitario?

La Policía comunitaria se caracteriza por plantear una colaboración estrecha entre policía y comunidad, que se manifiesta en la participación activa de los vecinos en la coproducción de su propia seguridad, ya sea en el nivel de planificación de las actividades policiales o en el de supervisión de las operaciones de la policía. A diferencia del modelo “profesional”, centralizado y con resabio de tipo militar, la policía comunitaria es un modelo descentralizado que entrega el poder de decisión a la policía que se encuentra en la calle, dando a su actuación un carácter proactivo orientado a identificar y resolver problemas estructurales, superando la actuación reactiva frente a incidentes puntuales.

Los intentos por definir el community policing suele caer en ambigüedades e imprecisiones y esto se debe, generalmente, a que el modelo no está definido por una lista de actividades sino más bien por una estrategia de armonía y adaptación que responde a las exigencias de un entorno que está en permanente evolución y dinamismo (Skogan, 2004).

En la actualidad se pueden identificar diferentes modelos de policía a partir de la adaptación de estas instituciones a sus entornos. En contextos en que se caracterizan por el aumento de la cri-

minalidad la policía ha debido buscar modelos y estrategias que hagan más eficiente y eficaz su desempeño. Esto ha llevado que en muchos casos se haya visto superado el modelo tradicional de carácter reactivo y avanzar hacia modelos más propensos en la “co producción de seguridad”, así es posible identificar junto al modelo tradicional de la policía profesional, el modelo de Policía Orientada a los Problemas (POP); la Policía comunitaria (the community policing) y la Policía orientada a la inteligencia (The intelligence- Led Policing). Modelos han ido consolidándose con la activa participación de la comunidad y delegando responsabilidades a instituciones públicas y privadas con el objetivo de reducir el crimen, el temor, la relación policía -comunidad y la calidad de vida de las personas (Varela, 2007).

El modelo de la policía comunitaria es probablemente el más conocido y replicado en América Latina. En lo medular, se trata de una estrategia en la que la policía involucra a la comunidad en la identificación y solución de problemas, destacando:

- (i) La actividad preventiva enfocada en un área geográfica reducida y racionalmente delimitada;
- (ii) El establecimiento de relaciones estrechas de la policía con los ciudadanos, para identificar problemas estructurales por sobre problemas síntomas y establecer planes conjuntos de trabajo;
- (iii) El estudio sistemático y organizado de las condiciones (sociales, situacionales, culturales, económicas y medio ambientales) que favorecen la delincuencia y otros hechos que atentan contra la convivencia;
- (iv) La movilización de la comunidad hacia actividades preventivas; y
- (v) El énfasis en la resolución de problemas y en la prevención, más que en la mera respuesta a las denuncias de la población.

El modelo de policía comunitaria supone la realización de consultas permanentes a la ciudadanía (individual u organizada), cumpliendo tres misiones especiales: El conocimiento, de parte de la policía, de los intereses y necesidades locales las que no siempre coinciden con las percepciones de la institución policial; la oportunidad para que la policía eduque a la ciudadanía respecto de comportamientos preventivos de la delincuencia y, finalmente, para que los ciudadanos expresen directamente sus quejas, estableciéndose un mecanismo público de inmediata evaluación del desempeño policial (Bayley, 1994).

No obstante es fundamental señalar que este modelo no se define por actividades o programas específicos, sino por “que la policía comunitaria implica un cambio organizativo del proceso de toma de decisiones en materia de seguridad de los ciudadanos y de la cultura interna de la policía” (Frühling, 2004).

### Una estrategia de policiamiento comunitario

La estrategia propuesta parte de la necesidad de instalar una mirada distinta de la seguridad ciudadana, equiparando, e incluso priorizando, las tareas de prevención por sobre las de control y persecución. Esto implica llevar el debate de una operatividad diferente de las fuerzas de seguridad a un amplio espacio para la deliberación, y estas son las mesas inclusivas de trabajo (denominadas comités o consejos) en seguridad ciudadana creadas recientemente en varios paí-

ses de la región. En ellas puede conseguirse acuerdos, quizás no totales, pero si el conocimiento del programa y el compromiso de algunos actores claves que facilitarán el trabajo comunitario.

Las acciones deben ser gestionadas por un equipo permanente y, preferentemente, mixto. Entendiendo por mixto la presencia de profesionales de origen civil y de origen policial, tanto del espacio municipal o estatal, como de la sociedad civil especializada.

La estrategia plantea tres dimensiones que se integran continuamente: (i) La intervención en territorios delimitados racional y geográficamente; (ii) la medición y la evaluación continua; y, (iii) la progresiva formación de profesionales en la seguridad comunitaria.

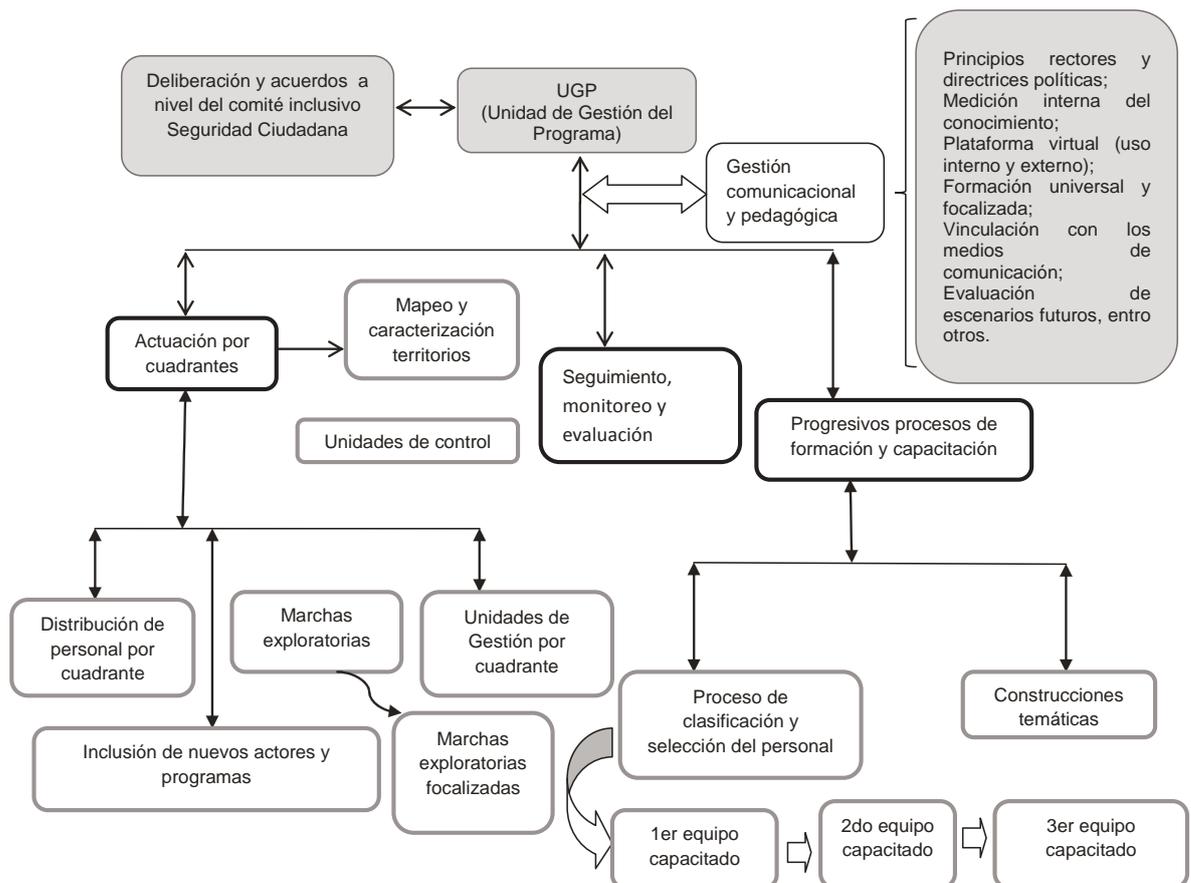


Grafico Nro. 1: Flujograma de estrategia policiamiento comunitario

## :: Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

**Intervención en territorios delimitados racional y geográficamente.** La mayoría de los territorios se encuentran actualmente segmentados. Priorizamos criterios como el número de kilómetros cuadrados, la geografía del lugar, la presencia de servicios, la composición social, las actividades económicas predominantes, los grados de peligrosidad y criminalidad, entre otros. Paralelamente a este ejercicio se realiza un primer catastro de actores y programas (locales y nacionales) existentes en el territorio para la adecuada determinación de cuadrantes.

La estrategia plantea identificar territorios de observación y de no intervención los que serán considerados territorios o unidades de control.

A partir del inicio de las acciones se irá distribuyendo -progresivamente- personal por cuadrante; el conocimiento del terreno irá incorporando nuevos actores ya instalados en los cuadrantes, principalmente, las empresas privadas y las organizaciones sociales, pero además, se ira reconociendo las necesidades y la existencia de programas y/o servicios que ya se brindan y que hay que canalizar adecuadamente. El barrido sirve para el diagnóstico por cuadrante, la identificación de casos y hacer llegar la oferta existente. Esto mediante los patrullajes comunitarios y las marchas exploratorias las que se irán focalizando en la medida que se conozca con mayor precisión los territorios y las poblaciones. Es un elemento deseado el que los cuadrantes contengan una réplica menor de la unidad mixta de gestión del programa pero a nivel cuadrante.

**Seguimiento, monitoreo y evaluación.** Tarea de necesaria sostenibilidad en el tiempo para la Unidad de Gestión. Esta función requiere valorar en relación a los méritos, la importancia y el valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones, con la finalidad de mejorar las acciones futuras. Se entiende que se trata de un proceso continuo, con capacidad de generar retroalimentación, transparentando y suministrando información antes y después de la intervención.

Entre las múltiples variables a considerar en el seguimiento y evaluación se pueden ubicar la reducción de la victimización, la disminución de delitos específicos, el descenso de conductas violentas, la mejora en la relación policía-comunidad, la mejora de las relaciones vecinales y de convivencia, la evaluación de desempeños, entre otras; que pueden irse considerando con las deliberaciones de la unidad de gestión, en los espacios inclusivos de trabajo en seguridad ciudadana y en las acciones de diálogo con las bene-

ficiarias y los beneficiarios del servicio.

**Progresivos procesos de formación y capacitación.** Este proceso se da desde el banderazo inicial, al plantear el tema en un nivel amplio de debate se está haciendo pedagogía, se reflexiona en torno al real desempeño de las fuerzas de seguridad ¿qué se hace? vs ¿qué se necesita? Se reflexiona en torno a los principios rectores y directrices políticas a seguir. Una vez que la unidad de gestión va aterrizando el traslado de competencias a los cuerpos profesionales de seguridad que se realiza desde una primera medición interna de conocimiento (línea de base), se plantea la existencia de una plataforma digital que acompañe el proceso de formación, una formación que es entregada a la totalidad de integrantes y una formación que focaliza entrega de competencias a partir de los resultados de la primera medición, esto permitirá a la unidad de gestión clasificar los grupos que irán entrando en acción por cuadrante. Es importante que la formación esté ligada a las dinámicas de comunicación masiva ya que ellas cumplen un rol importante de sensibilización respecto del temor y de las políticas o estrategias en seguridad ciudadana.

### **transparentes y accesibles indicadores de desempeño como condición natural a la estrategia.**

Una característica indesligable de la policía comunitaria, recogida en la segunda dimensión de esta estrategia es la posibilidad de realizar mediciones y evaluaciones. Para ello hay que primero identificar el objetivo que requiere ser medido, es necesario determinar a través de qué indicador lo mediremos. Habitualmente, un indicador no basta, sino que se requiere de una canasta de indicadores. Esta canasta de indicadores debe ser lo suficientemente grande para abarcar la mayor cantidad de dimensiones que describen el objetivo, pero no demasiado grande que resulte inviable acceder a la información cuantificable (Mohor, 2011).

La parrilla de indicadores que aparece en el cuadro Nro. 1 es una extracción de la parrilla presentada en la investigación "Observando el desempeño de los efectivos de seguridad: Policías y Guardias Municipales" (2011), obviando porque no corresponden directamente, pero si indirectamente, a este análisis las dimensiones de criminalidad y violencia (delitos denunciados, víctimas de delitos, violencia y convivencia); la percepción de seguridad (probabilidad de ser víctima y seguridad en el barrio); la actividad policial (efectividad de acciones, organización del trabajo); de gestión (eficacia presupuestal, coordinación institucional); practicas policiales democráticas,

transparentes y acordes con el uso racional de la fuerza (transparencia, anticorrupción, trato justo y equitativo), entre otras<sup>1</sup>.

La estrategia planteada está ligada a la lógica de medición y rendición de cuentas, primero porque es una propuesta moderna aunada a la gestión pública eficiente y porque es consustancial de la policía comunitaria la necesidad de rendir cuentas. El cuadro siguiente solo ensaya algunos posibles indicadores agrupados en dimensiones. Como se señala, la medición se construye deter-

minando primero lo que se quiere medir y construyendo una canasta de indicadores que no sea demasiado grande que resulte inviable acceder a información cuantificable.

La principal fuente de información resulta ser la Unidad de Gestión (UG), la misma que se alimenta de la información que proviene de la policía y de los servicios municipales, esta UG debe ser capaz de solicitar información de otras fuentes que permita un mejor conocimiento de la información.

**Cuadro Nro. 1: Parrilla de Indicadores**

Posibles Dimensiones	Posibles Variables	Posibles indicadores	Posibles Fuentes
RELACION POLICÍA COMUNIDAD	Instalación	Porcentaje de actores del comité o relación al total de integrantes del comité involucradas en la unidad de g programa Porcentaje de aliados en tareas comunitarias respecto del total de actores existentes por terreno	Unidad de Gestión (centralizando información de los registros policiales y municipales)
	Territorios	Número de elementos utilizados para establecer territorios menores (cuadrantes) de intervención Número de elementos utilizados para establecer territorios de control Número de elementos usados para distribuir personal por cuadrantes	Unidad de Gestión (centralizando información de los registros policiales y municipales)
	Acciones comunitarias	Porcentaje o número de reuniones focalizadas respecto del total de reuniones. Porcentaje de personal capacitado en los primero, segundo y tercer grupo respecto del total de personal capacitado Número de elementos usados para distribuir al personal por cuadrantes o territorios menores de intervención Porcentaje de acciones de auxilio vecinal realizada por guardias municipales (o policías) del total de acciones realizadas Porcentaje de acciones de resolución de conflictos vecinales del total de acciones realizadas Porcentaje de visitas a establecimientos públicos para supervisar normas de seguridad respecto del total de visitas a establecimientos públicos Porcentaje de acciones para atender casos de violencia intrafamiliar en relación al total de acciones realizadas Porcentaje de acciones de colaboración a órganos al interior del municipio del total de acciones realizadas	Unidad de Gestión (centralizando información de los registros policiales y municipales)

<sup>1</sup> Desempeño...en <http://www.tallerdeasuntospublicos.org/v2/publicaciones/Observando%20el%20quehacer%20de%20algunos%20servidores%20de%20seguridad%20ciudadana.pdf>

## :: Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

RELACION POLICÍA COMUNIDAD	Acciones comunitarias	<p>Porcentaje o número de reuniones focalizadas respecto del total de reuniones.</p> <p>Porcentaje de personal capacitado en los primero, segundo y tercer grupo respecto del total de personal capacitado</p> <p>Número de elementos usados para distribuir al personal por cuadrantes o territorios menores de intervención</p> <p>Porcentaje de acciones de auxilio vecinal realizada por guardias municipales (o policías) del total de acciones realizadas</p> <p>Porcentaje de acciones de resolución de conflictos vecinales del total de acciones realizadas</p> <p>Porcentaje de visitas a establecimientos públicos para supervisar normas de seguridad respecto del total de visitas a establecimientos públicos</p> <p>Porcentaje de acciones para atender casos de violencia intrafamiliar en relación al total de acciones realizadas</p> <p>Porcentaje de acciones de colaboración a órganos al interior del municipio del total de acciones realizadas</p>	Unidad de Gestión (centralizando información de los registros policiales y municipales)
	Empoderamiento	<p>Número o porcentaje de actos simbólicos para apertura programas de policiamiento comunitario a nivel territorial en relación al total de territorios por intervenir</p> <p>Número de contactos personales (y grupales) respecto del total de contactos</p> <p>Número de grupos identificados como en riesgo social</p> <p>Número de territorios identificados como de alta o mediana vulnerabilidad</p>	Unidad de Gestión
	Coordinación con la policía para operaciones de patrullaje general y selectivo	<p>Porcentaje de patrullaje conjunto (policía y guardias municipales) en relación al total del patrullaje que se realiza aisladamente</p> <p>Porcentaje de intervenciones conjuntas (policía y guardias municipales) en relación al total del patrullaje que se realiza aisladamente</p> <p>Porcentaje de trabajo comunitario que realiza los guardias municipales en relación al total de trabajo que realiza</p> <p>Porcentaje de información compartida y centralizada en relación del total de información que maneja la Policía y los guardias municipales</p> <p>Número de veces que vehículos o motos municipales son usadas por la policía</p> <p>Porcentaje de información compartida y centralizada en relación del total de información que maneja la Policía y los guardias municipales</p> <p>Número de veces que vehículos o motos municipales son usadas por la policía</p>	Unidad de Gestión
	Calidad de la atención	<p>Porcentaje de la población satisfecha con los tiempos de respuesta del efectivo de seguridad (policía y guardia municipal) separadamente</p> <p>Porcentaje de la población satisfecha con la presencia efectiva de seguridad (policía y guardia municipal), evaluada junta y separadamente</p> <p>Porcentaje de la población satisfecha con el trato recibido por el agente de seguridad (policía y guardia municipal), evaluada junta y separadamente</p>	Encuesta de satisfacción de usuario

RELACION POLICÍA COMUNIDAD	Calidad de la atención	Porcentaje de las quejas recibidas por mala atención en relación al total de quejas recibidas	Registros policiales y Municipales (Unidad de Gestión)
	Trabajo comunitario en cuadrantes	Porcentaje de las horas semanales dedicadas a patrullaje a pie respecto del total de horas Porcentaje de domicilios/locales comerciales visitados respecto del total de domicilios/locales comerciales del territorio Porcentaje de actuaciones en prevención de violencia en las escuelas (días/semanas) respecto del total de acciones realizadas (días/semanas) Porcentaje de actuaciones en prevención de VIF (días/semanas) respecto del total de acciones realizadas (días/semanas) Porcentaje de actuaciones en solución pacífica de conflictos entre vecinos (días/semanas) respecto del total de acciones realizadas (días/semanas) Porcentaje de actuaciones en prevención de consumo problemático de alcohol y drogas (días/semanas) respecto del total de acciones realizadas (días/semanas)	Registros policiales y Municipales (Unidad de Gestión)

Fuente: Elaboración propia a partir de "Observando el desempeño de los efectivos de seguridad: Policías y Guardias Municipales" (Castro, 2011).

La tabla es puramente referencial y expresa las diferentes variables e indicadores que pueden construirse para realizar seguimiento a las acciones y estrategias establecidas en la propuesta.

### Conclusiones

Las policías tal como vienen actuando no han demostrado efectividad en relación a la disminución del delito ni la violencia, así como no han mejorado sus relaciones con la comunidad.

El ensayo relata una estrategia, de las muchas que deben existir, para llevar a cabo policiamiento comunitario no sólo en fuerzas policiales de seguridad sino en fuerzas municipales. La estrategia se debate en las esferas de encuentro y se impulsa un esfuerzo de alta legitimidad para lograr sostenibilidad y la inclusión de actores, públicos y privados, que potencien la iniciativa.

Las dimensiones señaladas y algunas de las acciones de este ensayo y propuestas en la investigación original no se presentan como formaciones estancas e inmóviles sino que pretenden tener características de flexibilidad y de adecuación, teniendo en cuenta el entorno donde se lleva a cabo y las posibilidades de realización ■

.....

### Referencias:

- Bayley, d. h. (1994), *Police for the future*, New York: Oxford University Press.
- Frühling, (2004). *Calles más seguras. Estudios de policías comunitarias en América latina*, BID
- Mohor, Alejandra (2011), *Indicadores para evaluar la relación de la policía con la comunidad (pendiente de publicación)*
- Skogan, W.G. (2004), en *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en europe et aux etats unis*.
- Varela, Fernanda (2005), *Modelos Internacionales de policía de orientación comunitaria*. Universidad Alberto Hurtado, Chile





# Mediación comunitaria y seguridad ciudadana

Gabriela Magris\* y Daniel Gay Barbosa\*\*

***Recuperar nuestra propia capacidad y responsabilidad para enfrentar y resolver las situaciones en las que nos involucramos es uno de los beneficios de la democracia. La participación personal tanto en la resolución de conflictos como en el diseño de una verdadera política de seguridad ciudadana es vital para el desarrollo de una sociedad moderna que conviva pacíficamente.***

***Recovering our own ability and responsibility to address and resolve situations in which we engage is one of the benefits of democracy. Personal participation in both conflict resolution and in the design of a true citizen security policy is vital for the development of a modern society that lives peacefully.***

**Palabras clave:**

*Seguridad ciudadana – resolución de conflictos – mediación comunitaria*

**Keywords:**

*Citizen security – conflict resolution – community mediation*

## El hombre y la sociedad

Se empieza a perder el pensamiento con carga ontológica y universal desde que Marcuse nos presentó a la sociedad industrializada como una sociedad cerrada, un universo donde no caben alternativas de vida, donde los intereses en oposición eran anulados y la razón técnico-instrumental era causa y esencia del control de las fuerzas sociales y el aparato tecnológico era capaz de conseguir los logros del progreso, y ese proceso de mecanización conlleva a la morigeración y supresión de la individualidad; y el dispositivo de control y coordinación no es separado de la forma cómo se emplea, ni existe neutralidad de la tecnología, las libertades conquistadas y las necesidades demandadas se convertían en meras mercancías.

Todos estos elementos son los factores que hacen de esta sociedad una sociedad unidimensional y el hombre que vive en ella, un hombre unidimensional, que no encuentra diferencias entre lo que se establece como verdad y la verdad. El hombre unidimensional no tiene capacidad de crítica y cambio porque no encuentra contradicción entre lo ideal y lo real, entre el ser y el deber ser.

Los clásicos vivieron en un mundo “bidimensional”, en el que con los ideales podían oponerse a la realidad, y no considerarla sin más racional. Frente a “lo que es”, ya dado, surgía un deber,

que empeñaba en una contradicción: “tú debes llegar a ser lo que eres, y para eso debes destruir lo que ahora eres”.

No nos detendremos en este análisis en toda la evolución de la Sociedad, pero consideramos que hoy nuestro mundo es pluridimensional, donde tienen trascendencia un sinnúmero de factores y disciplinas que accionan e interaccionan, que se relacionan e interrelacionan para configurar al hombre de hoy y su vida social. Hoy, al hombre lo afligen problemas y conflictos angustiantes. A veces se banaliza la ciencia o se hace ciencia de lo banal. Es necesario un cambio cualitativo, sin duda.

Debemos seguir respetando el valor de los universales, como “nación”, “hombre”, “libertad”, “vida”, “verdad”, “justicia”, pero también garantizar y ejercer los nuevos categóricos como participación, paz, desarrollo, consenso, crecimiento...

Y también que muchos otros valores particulares se generalicen hasta llegar a los universales, y convertirse en fundamentos de nuevos paradigmas de nuestra sociedad.

## El problema y el conflicto

Encontramos a menudo problemas y conflictos que interfieren en el proceso de desarrollo y ele-

\* Gabriela Magris, Abogada, Profesora de Cs. Jurídicas, Mediadora, Directora del Centro de Mediación Comunitaria Defensor del Pueblo de la Pcia. de Córdoba, Profesora UCASAL. Contacto: gabimagris@hotmail.com.

Daniel Gay Barbosa, Abogado, Profesor de Cs. Jurídicas, Mediador, Profesor UNC, y UBP.- Contacto: dagaybarbosa@hotmail.com

## :: Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

vación como hombres. Y tenemos que comprender que dependiendo de las situaciones o contextos en los cuales se toman las decisiones respecto de los problemas o conflictos en los que estemos involucrados. Podemos clasificar los ambientes según el conocimiento y control que se tenga sobre las variables que intervienen o influyen en el problema, ya que la decisión final o la solución que se tome va a estar condicionada por dichas variables. Así, si tenemos un ambiente de certeza en el que se tiene conocimiento total sobre el problema, las alternativas de solución que se planteen van a causar siempre resultados conocidos e invariables. Al tomar la decisión solo se debe pensar en la alternativa que genere mayor beneficio. La información con la que se cuenta para solucionar el problema es completa, es decir, se conoce el problema, se conocen las posibles soluciones, pero no se conoce con certeza los resultados que pueden arrojar. En este tipo de decisiones, las posibles alternativas de solución tienen cierta probabilidad conocida de generar un resultado. En estos casos se pueden usar modelos matemáticos o también el decisor puede hacer uso de la probabilidad objetiva o subjetiva para estimar el posible resultado. O podemos tener un *ambiente de riesgo* en el que el decisor dispone de información, conoce las consecuencias de cada uno de los escenarios, pero no sabe con certeza cuál de ellos va a suceder. El decisor es capaz de ponderarlos mediante la asignación de un coeficiente de probabilidad. Finalmente podemos encontrarnos ante un *ambiente de incertidumbre* en el que se posee información deficiente para tomar la decisión, no se tiene ningún control sobre la situación, no se conoce como puede variar o la interacción de las variables del problema, se pueden plantear diferentes alternativas de solución pero no se le puede asignar probabilidad a los resultados que arrojen.

La ciencia ha identificado dos clases de incertidumbre: la *estructurada*, en la que no se sabe que puede pasar entre diferentes alternativas, pero sí se conoce que puede ocurrir entre varias posibilidades y la *no estructurada*, en esta no se sabe que puede ocurrir.

Para atender, atacar o resolver un problema o conflicto debemos sin lugar a dudas tener en cuenta en qué ambiente ocurren.

Ahora bien, tenemos un *problema* cuando sufrimos una molestia o queja, existen hechos encontrados o demostrados que no se pueden solucionar. Una situación en la que se observan dificultades. Incomprensión que se produce en base a un asunto. La situación es objetiva.

El *conflicto* en cambio existe cuando hay desacuerdo entre partes. Es un enfrentamiento por algún motivo. Hay contraposición de intereses sociales, económicos o puntos de vista. Es una discusión entre dos o más personas que no llegan a un acuerdo. El énfasis está puesto en la subjetividad.

Es decir, los conflictos son situaciones en las que dos o más personas entran en oposición o desacuerdo porque sus posiciones, intereses, necesidades, deseos o valores son incompatibles o son percibidos como incompatibles donde juegan un papel muy importante las emociones y sentimientos y donde la relación entre las partes en conflicto puede salir fortalecida o deteriorada en función de cómo sea el proceso de resolución del conflicto.

Otra de las características del proceso conflictivo es que se construye entre las partes. Las personas están involucradas, con o sin su consentimiento, y participan dándole forma al conflicto con sus interacciones. Cuando estas se hacen repetitivas crean una pauta que restringe la aparición de otro tipo de interacciones y tiende a repetir las que le dieron origen.

El conflicto es inherente y necesario en las relaciones humanas, es algo inevitable. El conflicto debe verse como expresión de necesidades, como oportunidad de desarrollo personal y de mejora de la convivencia, es una manera de tomar en consideración la diversidad y la diferencia como un valor. Si en cambio, lo relacionamos con la forma en la que habitualmente hemos visto que se suelen enfrentar o resolver, o pensamos que enfrentar un conflicto significa quemar mucha energía y tiempo o pensamos que no hemos sido educados/as para enfrentar los conflictos de una manera positiva y que, por tanto, nos faltan herramientas y recursos o finalmente si se relaciona el concepto de conflicto con el de violencia, sin lugar a dudas que tener o estar inmerso en un conflicto tendrá una carga negativa.

En definitiva, el conflicto es una palanca de transformación social. El problema entonces no es la presencia de conflictos, sino lo que hacemos cuando aparecen, la respuesta que les damos.

Recuperar la posibilidad de decidir -con el otro- cómo y de qué manera se resolverá un conflicto que lo perturba, es una manera de tomar conciencia de la necesidad de involucrarse personalmente en la solución de dicha cuestión.

Y es así que, como una forma alternativa práctica de resolver conflictos, se utiliza la Mediación que

es un instrumento que consiste en la negociación a través de un tercero neutral que ayuda a las partes a llegar a un resultado mutuamente aceptable. Todos resultan ganadores puesto que se arriba a una solución consensuada.

Pero también este tercero interviniendo, podrá ayudar de manera sustancial en el desarrollo de la prevención y la construcción de consensos. Hablar de provención (en la forma desarrollada por J. Burton) es un proceso superador del de prevención, en el sentido de evitar el problema.

En tanto que la *prevención* significa buscar desarrollar capacidades, habilidades y estrategias para abordar los conflictos en sus inicios. Todos sabemos que muchas veces, los grandes incendios se iniciaron con una simple chispa...

El mediador podrá trabajar en la búsqueda de Consensos. El concepto de paz no es simple ausencia de guerra sino un estado de armonía social y desarrollo humano. Para su consolidación y de la democracia, como sistema de vida, cobra importancia la búsqueda del consenso, entendido como una forma de solucionar conflictos y tomar decisiones.

Para una efectiva participación ciudadana que apoye el desarrollo local, poseer habilidades para construir consensos es de gran importancia, ya que en lugar de dejar la solución de los problemas o las decisiones únicamente en manos de las Organizaciones gubernamentales o terceros, se pretende la participación de todos los integrantes de la comunidad sin importar que tan diferentes puedan ser los puntos de vista o la opinión que tengan sobre un determinado problema. Alcanzar consensos requiere de una activa participación ciudadana para que se convierta gradualmente en una conducta cotidiana que privilegie lo que une sobre lo que divide. Son factores determinantes para su construcción:

- Deben tener cabida todas las opiniones
- El proceso es responsabilidad de todos los participantes
- La información debe ser compartida por todos
- El diálogo debe ser permanente
- La verdad se logra entre todos
- Todas las opiniones deben ser escuchadas
- Todos los puntos de vista son importantes

El consenso es acuerdo de todos. Y si bien es muy importante en las relaciones personales, comunitarias y sociales también es importante que se acepte el disenso. Tanto el consenso como el disenso son necesarios en una verdadera democracia: *el ciudadano debe sentirse libre para*

*estar o no de acuerdo.*

La participación ciudadana pretende construir consenso entre los intereses y necesidades de todos los habitantes, comunidades y sectores, donde el sector público, puede ser un vehículo que garantice la armonía y mantenga el bien común como su fin supremo.

La construcción de consensos es, entonces, uno de los instrumentos más adecuados para hacer legítimo y eficiente el trabajo de los sectores sociales en busca de lograr los objetivos que desarrollen al hombre en su totalidad.

### **Del acuerdo al consenso**

Existe la opinión muy generalizada de que al haber más participación y tomar en cuenta la opinión de todos resulta muy difícil establecer acuerdos, al punto que se vuelve casi imposible concretar acciones y objetivos. Pero la experiencia demuestra que construir consensos es posible y es muy probable que se incluyan opiniones e inquietudes que no hubieran sido consideradas.

La forma tradicional de solucionar diferencias -basada en la ley del más fuerte- genera tarde o temprano crisis que pueden resultar casi imposibles de manejar y deja de lado la experiencia de numerosas sociedades en las cuales la construcción de consensos respecto a los grandes problemas nacionales hace más fuertes y valiosos los acuerdos.

No tener miedo o evadir sino saberlos enfrentar viene a ser el valor fundamental que se expresa en los modernos procesos de solución de conflictos.

### **Mediación Comunitaria: atacar el conflicto**

Ahora bien, como vimos, el conflicto es inevitable. Y ante un conflicto, la respuesta más común es reducir el malestar "dicotomizando" las situaciones y, de alguna manera, pensar que si una visión de la situación es correcta, la otra no lo es. La mediación comunitaria aparece entonces como un sistema de gestión de los conflictos que facilita la negociación de las contradicciones. Se presenta como una importante herramienta para la contención de los conflictos surgidos en el nivel microsocioal, con múltiples beneficios para la participación, el empoderamiento y el desarrollo social, que la convierten en una valiosa herramienta en materia de política pública. Esto es así porque los mediadores promueven y facilitan que individuos o grupos sociales o culturales no vivan aislados o replegados en sí mismos, ignorados o rechazados, ya que les brinda un espacio de comunicación y respeto.

## :: Estrategia e indicadores para el policiamiento comunitario

Las situaciones que se presentan en los Centros de Mediación Comunitaria son de diversa índole: conflictos vecinales por un árbol o una mascota, problemas de humedad o uso de las medianeras, vertido de líquidos en espacios comunes, ruidos molestos, daños producidos por máquinas o talleres, convivencia entre consorcistas, etc.

Con el fin de intentar obtener una mínima garantía de éxito en la resolución de conflictos de tan diferentes características, la mediación vecinal (como cualquier otra) debe tener unas condiciones muy definidas que se convertirán en señas de identidad del proceso y que son:

- *Transparencia:* Las partes en conflicto deben percibir con claridad cuáles son los mensajes y la información que se va generando en el proceso. Los vecinos desconfían entre sí, por ello el mediador es el responsable de que la comunicación sea eficiente.
- *Voluntariedad:* La implicación de las partes en un proceso de mediación comunitaria debe ser voluntaria y consciente. De la misma manera, cualquiera de las partes, o de los individuos que las componen pueden abandonar el proceso libremente en cualquier punto del mismo.
- *Neutralidad:* Es importante que cada una de las partes sea objeto de imparcialidad en el trato y que además se considere que cada individuo que forma parte del proceso de mediación la perciba en todo momento.
- *Adaptabilidad:* Dadas las características de las problemáticas atendidas, de la heterogeneidad de los individuos susceptibles de necesitar el servicio de mediación, así como de las particularidades que presente cada escenario geográfico del conflicto, el proceso de mediación comunitaria no puede ser rígido, sino flexible a todos los

niveles para poder adaptarse adecuadamente a la realidad. Cada proceso es nuevo y único, y es legítimo explorar nuevos caminos que favorezcan la consecución de un acuerdo y la resolución del conflicto.

- *Espacio facilitador:* En la medida de lo posible, es adecuado buscar un clima favorecedor para que las partes se encuentren distendidas y relajadas. Generalmente, debe buscarse para ello un espacio neutral y acogedor.

- *Protagonismo de las partes:* Los vecinos en conflicto no solo son los protagonistas del proceso de mediación, sino que son responsables de poder alcanzar un acuerdo satisfactorio para todos.

Además el mediador vecinal debe crear espacios de interdisciplinariedad, cambiar la mirada y acentuar el foco en los espacios de solidaridad con el objetivo de mantener la cohesión social, teniendo en cuenta siempre que lo importante es el proceso, no el acuerdo.

La Mediación Comunitaria no se propone reemplazar ninguno de los mecanismos institucionales establecidos para actuar en el ámbito de la justicia. Es una forma que, anticipadamente, puede solucionar controversias y, fundamentalmente ser coadyuvante en el desarrollo de la cultura de la paz, sin la cual no habrá democracia, ni derecho, ni justicia. Y aquí es donde se une esta idea de utilización de la mediación con el concepto de seguridad ciudadana.

### **Convivencia vecinal – seguridad ciudadana**

La buena convivencia en las ciudades y su relación con la calidad de vida de sus habitantes debe ser fuente de preocupación para los organismos encargados de la seguridad pública y la justicia. La experiencia ha demostrado que las múltiples estrategias implementadas para la con-



tención de la violencia y la delincuencia tienen grandes limitaciones debido a su incapacidad de aprehender la complejidad de factores involucrados y la multiplicidad y heterogeneidad de conductas que buscan contener.

Obviamente entonces que debemos desterrar el concepto tradicional de seguridad asociado a la investigación y represión del delito, el mantenimiento del orden y la prevención por parte de las fuerzas de seguridad.

El concepto de seguridad ha evolucionado en los tiempos actuales hasta llegar a la certeza que es absolutamente necesaria la activa participación del vecino colaborando en el logro de su propia seguridad.

Se han incorporado nuevos elementos en el concepto de seguridad ciudadana, entendiendo como tal al estado o situación en que el ciudadano y la sociedad se encuentran libres de amenazas a sus derechos, su vida y su seguridad. Esta definición de seguridad ciudadana tiene sus antecedentes evidentes en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y en los Informes de 1993 y 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los cuales la seguridad humana implica la protección de las personas de las amenazas a sus derechos, su seguridad y su vida extendiendo la seguridad del individuo a distintas dimensiones. Por ende, la Seguridad Ciudadana se constituye en un Derecho Humano exigible y como tal obliga éticamente a la sociedad a ofrecer seguridad a sus integrantes colaborando en el desarrollo de prácticas que pueden realizarse para prevenir los hechos delictivos, como un aporte dentro de este esquema general. Es necesario entonces, realizar un abordaje integral y multidisciplinario de la seguridad ciudadana, entendiendo a la misma como un campo de intervención prioritario, brindando a los vecinos los elementos necesarios para poder llevar adelante acciones que, junto con la actuación estatal, coadyuven a salvaguardar su seguridad y la de sus familias.

La seguridad ciudadana ha pasado a ser en los últimos tiempos uno de los temas centrales de preocupación de la gente y, por tanto, una de las cuestiones a resolver prioritariamente por la sociedad para asegurar la calidad de vida. La seguridad ciudadana se ha convertido en uno de los grandes desafíos de las sociedades contemporáneas. El objetivo perseguido obliga a los sectores organizados de la sociedad, a proponer y diseñar esquemas alternativos a los existentes que coadyuven a las fuerzas de seguridad y a la justicia para disminuir los niveles de inseguridad,

sin sacrificar el respeto por los Derechos Humanos y las Garantías Ciudadanas.

Entonces la mediación comunitaria puede ser un elemento de prevención de acciones que impliquen algún nivel de inseguridad, trabajando en la resolución del conflicto antes que se produzca una escalada de violencia así como también puede ser un mecanismo útil una vez producido el hecho delictivo, para trabajar los conceptos de reparación, revinculación y búsqueda de consensos. Esto es a través del diálogo directo entre las partes en conflicto pueden obtenerse mucho mejores resultados que a través de otras instancias. El buen resultado vale el esfuerzo del intento ■

.....





# Los sistemas de información geográfica (GIS) y la Seguridad Ciudadana ¿La panacea o una herramienta muy eficiente?

Mario Esteban Tuduri Valdés\*

*La inseguridad se está presentando como la pandemia del siglo XXI, y los Sistemas de Información Geográfica (GIS) han aparecido durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado. Se han comenzado a usar en la Seguridad ciudadana con excelentes resultados, llegando incluso a predecir los puntos "calientes" (Hot Dot) del crimen en determinada ciudad o zona rural. Lo que permitió el uso adecuado de recursos y la implementación de acciones de intervención social. Esto último conocido como análisis del delito.*

*Insecurity is being presented as the pandemic of the century, and Geographic Information Systems (GIS) have appeared during the eighties and nineties of the last century. They have begun to use in public safety with excellent results, even to predict the "hot spots" (Hot Dot) crime in a particular town or rural area. What allowed the proper use of resources and the implementation of social intervention actions. This latter known as crime analysis.*

**Palabras clave:**

Seguridad ciudadana – delito – sistemas de información geográfica

**Keywords:**

Citizen security – crime – Geographic information systems

En toda Latinoamérica se presentan diversas situaciones socio-económicas, que afectan a los ciudadanos, provocando falta de oportunidades y/o desarrollo desigual. Como efecto y/o como causa de esta situación, la inseguridad.

Años de improvisación, mero "voluntarismo", y hasta corrupción estructural, sumieron a los Estados Latinoamericanos en un oscurantismo que hoy a 30 años del retorno a la democracia continúa siendo la rémora más significativa para el desarrollo de nuestros pueblos.

En este contexto, hablar de planificación, de diagnósticos, de evaluación de resultados, aparenta ser en muchos casos, tan sólo una "broma" pesada. Y si la ocurrencia es hablar de tecnología, suena como una actitud irresponsable de un individuo dispendioso

Pero más allá de eso, siempre estuvo en la expectativa de diversos actores públicos, poder tener una representación cartográfica de distintos eventos, que les permitiera incorporar una visión general y en perspectiva de la situación a analizar y a su vez, a través de estas herramientas, favorecer la toma de decisiones.

Aún encontramos en algunas oficinas públicas y como ejemplo de lo dicho, un mapa de la ciu-

dad o la provincia, y con algunos alfileres irremisiblemente clavados en algunas pedanías.

Obviamente ante las posibilidades presentadas, si se nos ocurría aprovechar el mapa, hacíamos lo siguiente:

Tomábamos el mapa y lo pegábamos sobre un cartón, lamina de corcho o poliestireno expandido, etc. En forma manual colocábamos alfileres con cabeza plásticas de colores, o recortes de cartulinas para representar un edificio, un vehículo, etc.

Luego por la experiencia del analista, y la información brindada por el mapa, se tomaban decisiones, que eran la base de las operaciones o acciones a realizar. Esto pasaba en todas las áreas, policiales, militares, agrícolas, marketing, demográfico, etc.

Referente a las operaciones militares, puedo contarles experiencias personales. Cuando me desempeñaba como Jefe del Sistema de Guerra Electrónica del TOAS (Teatro de Operaciones del Atlántico Sur- Guerra de Malvinas). Durante el año 1982, en la CIE (Central de Interpretación Electrónica), usábamos un mapa (confeccionado por el Instituto Geográfico Militar) de Las Islas Malvinas a escala 1:25000, donde se volcaba to-

-----  
\* Mario Esteban Tuduri Valdés, Tcnl (R), especialista en Guerra Electrónica. Miembro de la IACA. Docente en la Licencia en Gestión de la seguridad y de la Diplomatura en Seguridad Ciudadana de la UBP. Contacto: mtuduri@gmail.com

## :: Los sistemas de información geográfica (GIS) y la Seguridad Ciudadana ¿La panacea o una herramienta muy eficiente?

da la información que llegaba de los distintos puestos de obtención de información electrónica, cada uno de ellos estaba representado con un alfiler de color y con un hilo del mismo color. Cruzando varios hilos se obtenía el punto geo-referenciado donde se encontraba aproximadamente el emisor enemigo, buques, puestos de comando, puestos logísticos, etc.

La información obtenida era enviada a la Fuerza Área Sur (FAS), Inteligencia Militar, y al Comandante del Teatro de Operaciones (TOAS). Con esta información y otras obtenidas por otros medios se planificaban tanto las operaciones terrestres como las aéreas y las marítimas.

Para obtener la posición enemiga una vez recibidos todos los datos y procesarlos hasta que se convirtieran en información, pasaban aproximadamente, entre 7 a 10 minutos, mientras que al enemigo, que ya estaba informatizado y operaba con GIS, sólo le llevaba unos segundos. -GIS (Geographic information system-Sistemas de información Geográfica).

La tecnología de los Sistemas de Información Geográfica puede ser utilizada para investigaciones científicas, investigación criminal, mapa del delito, gestión de los recursos, gestión de activos, arqueología, evaluación del impacto ambiental, planificación urbana, sociología, geografía histórica, marketing, logística, por nombrar unos pocos. Por ejemplo, un GIS podría permitir a los grupos de emergencia calcular fácilmente los tiempos de respuesta en caso de un desastre natural, puede ser usado para encontrar los humedales que necesitan protección contra la contaminación, en la agricultura o pueden ser utilizados por una empresa para ubicar un nuevo negocio y aprovechar las ventajas de una zona de mercado con escasa competencia.

### ¿Como funciona el GIS?

El GIS es el tratamiento sobre una base de datos no gráfica o descriptiva de objetos del mundo real que mediante un conjunto de procedimientos lo convierte en una representación gráfica y que permite que de alguna manera se pueda hacer mediciones respecto a su tamaño y dimensión relativa a la superficie de la tierra. Aparte de la especificación no gráfica cuenta también con una base de datos gráfica con información georeferenciada o de tipo espacial y de alguna forma ligada a la base de datos descriptiva. La información es considerada geográfica si es medible y tiene localización.

En un GIS las herramientas que se usan poseen gran capacidad de procesamiento gráfico y alfa-

numérico, y van dotadas de procedimientos y aplicaciones que permiten las siguientes acciones:

- Captura,
- Almacenamiento,
- Análisis
- Visualización de la información georeferenciada.

La utilización del GIS permite fundamentalmente, procesar la información digital del mundo real y tener la capacidad de construir modelos o representaciones que permitan generar más información que ayudará en los posteriores análisis de esas situaciones.

Estos modelos que construye el GIS, conocidos como modelos de simulación, se convierten en una excelente herramienta que permite que se analicen fenómenos y permiten ver tendencias y así ver cuales son los factores que los influyen. Un ejemplo de esto y haciendo un poco de historia del origen del GIS, nos lleva a remontarnos a 1854 y allí encontramos el primer uso formal de estos sistemas.

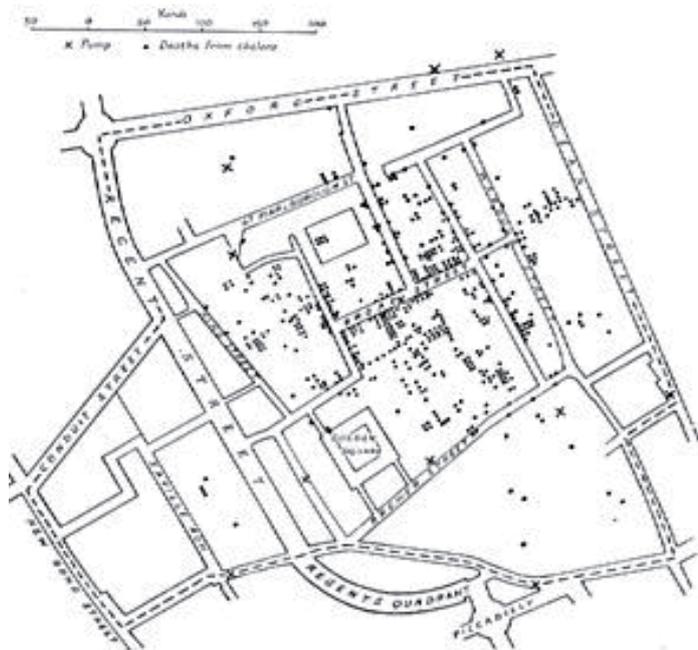
*“El pionero de la epidemiología, el Dr. John Snow, proporcionaría otro clásico ejemplo de este concepto cuando cartografió, en un ya famoso mapa, la incidencia de los casos de cólera en el distrito de Soho en Londres. Este proto GIS, quizá el ejemplo más temprano del método geográfico, permitió a Snow localizar con precisión un pozo de agua contaminado como la fuente causante del brote.*

*Si bien la cartografía topográfica y temática ya existía previamente, el mapa de John Snow fue el único hasta el momento, que, utilizando métodos cartográficos, no sólo representaba la realidad, sino que por primera vez analizaba conjuntos de fenómenos geográficos dependientes.”* (Encyclopedia Britannica is UCLA Professor Emeritus Ralph R. Freichs).

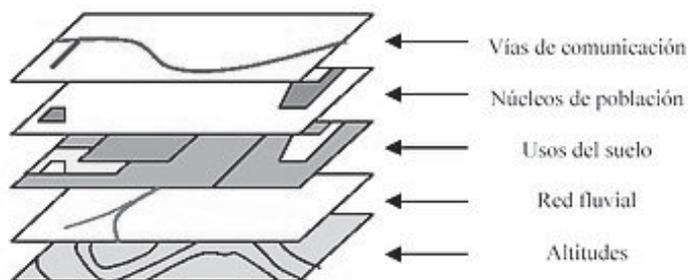
El Sistema de Información Geográfica de Canadá fue el primer SIG en el mundo que utilizó un formato muy parecido al actual y por lo tanto fue el punto de partida que provocó un importante avance en toda aplicación cartográfica, fundamentalmente porque permitió el uso de capas de información superpuestas.

El uso de estas capas como información geográfica convergente estructurada facilitó el análisis espacial de la información. Quien desarrolló esto fue Tomlison, a quien se lo considera el “padre del GIS”, y este sistema por él desarrollado se convirtió en el CGIS (Canadá GIS). Estuvo operativo hasta la década del 90, habiéndose convertido en la base de datos de los recursos de

Mapa original del Dr. John Snow. Los puntos nos indican los casos de cólera durante la epidemia en Londres de 1854. Las cruces representan los pozos de agua de los que bebían los enfermos.



Un Sistema de Información Geográfica puede mostrar la información en capas temáticas



todo el territorio de Canadá, y abarcaba también todo el continente. Este software, nunca estuvo disponible comercialmente.

En la década del 80, y basándose en algunos desarrollos de Harvard de la década del 70, el SYMAP, GRID e IDYSSEY, fueron la base para que empresas de software, desarrollaran y comercializaran estos productos poniéndolos a disposición de organismos públicos y privados, aumentando el uso de los mismos en diferentes proyectos. Las empresas que lanzaron estos productos eran M&S Computing, Evironmental System Research Institute (ESRI) y CARIS (Computer Aided Resource Information System)

Hoy día, el crecimiento de los diferentes GIS, ha hecho que estén disponibles para los ordenadores personales como así también disponible en Internet, lo que ha generado una estandarización en los formatos de datos y por supuesto en las normas de transferencia de los mismos, vía la Internet. Así mismo se han creado plataformas GIS, de código libre ("open source") y éstas permiten ser usadas en distintos sistemas operativos.

Este crecimiento de los GIS, fue llegando también al uso en la lucha contra el crimen, y continúan desarrollándose en forma permanente. También fueron creados, con distintos nombres, mapas del delito, mapas del crimen, GIS-Delictual, etc...

## :: Los sistemas de información geográfica (GIS) y la Seguridad Ciudadana ¿La panacea o una herramienta muy eficiente?

En la actualidad se está desarrollando y aplicando en algunos lugares del mundo el mapa del crimen predictivo, que basándose en el mapa del delito predice la probable evolución del crimen en determinados lugares. Esto permite fundamentalmente la asignación adecuada de recursos y la planificación de las medidas en lo relativo a prevención y disuasión.

### Sobre el GIS en su empleo contra crimen

Desde la década del 90 se ha venido usando el GIS para la lucha contra el crimen, normalmente conocido como Mapa del Delito o GIS –Delictual, o Mapa del Crimen.

Este software permitiría fundamentalmente, optimizar los sistemas de gestión de la información que hoy, de manera individual tienen acumulada organismos policiales por un lado y judiciales por el otro, teniendo a su vez la posibilidad de presentarlos georeferencialmente e incluso compararlo entre distintas dependencias y con la comunidad interesada.

Va a permitir contar con cifras oficiales de estadística policia, detallada por niveles, municipal, provincial y nacional. Porque al registrar todas las denuncias y todos los detenidos por delitos cometidos de distintos tipos y en distintas áreas, se pueden analizar las causas y los efectos de la situación delictual y social, con información fidedigna.

También es la base para realizar estudios sobre percepción y victimización de la sociedad, preparando cuestionarios adaptados a la realidad de cada nivel.

Esta tecnología, no es simplemente un bonito software que nos permite dibujar y representar datos rápidamente en un mapa. Es una excelente herramienta para la realización de análisis

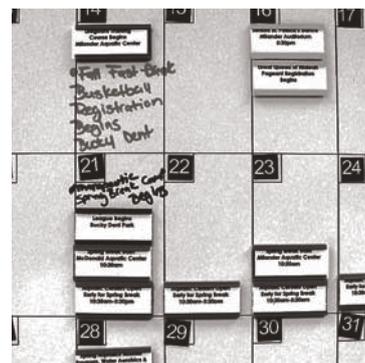
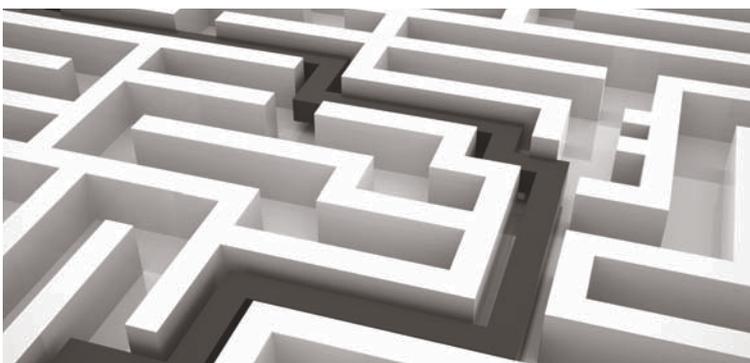
necesarios tanto en los niveles de operaciones tácticas policiales, como en el desarrollo de políticas sobre la violencia y la criminalidad, sea para su control, prevención y contención, y para que se tomen las decisiones adecuadas.

Hoy ya se habla de la participación comunitaria en los GIS locales (“Public Participation GIS”), estrategia creadora de un compromiso comunitario que permite integrar las políticas públicas con las reales percepciones y también con los intereses de las comunidades, incrementando la legitimidad y sustentabilidad de ellas.

Hay ejemplos referente al PPGIS, en países desarrollados y en vías de desarrollo, donde el efecto más importante logrado es el fortalecimiento de la comunidad y su organización, logrando además la protección de sus recursos naturales, protección y revitalización de espacios comunes, como así también el diseño de estrategias para el desarrollo y gestión urbana.

Hay una gran variedad de prácticas que pueden desarrollarse al aplicar el concepto PPGIS, en virtud de ser un sistema que articula las instituciones públicas de la seguridad con la comunidad. Ello en sí mismo implica un desafío e incluso una revisión no sólo de las prácticas tradicionales sino también de los prejuicios que forman parte de la conciencia institucional tanto de la policía como de la justicia.

El empoderamiento de la comunidad producto de la posibilidad de manejar la información georeferenciada, rompe la matriz tradicional que convertía al “policía” en dueño de la información, incrementando la transparencia republicana y con ello, elevando la legitimidad y credibilidad de las instituciones policiales. Que la sociedad o el Estado, tome el control o el “empoderamiento” seguramente traerá aparejado críticas y el riesgo



del uso no adecuado o interesado de estos sistemas. Para contrarrestar esto, es la transparencia en todos los procedimientos y controles interrelacionados y que nadie sea totalmente el “dueño” de la información disponible, pero manteniéndose la protección, a su vez, de la información crítica.

En cuanto a la experiencia internacional en la utilización del GIS como herramienta para prevenir y combatir el delito es una de las líneas de desarrollo en los países donde esta en uso esta herramienta y hay recomendaciones internacionales de los organismos que tratan la problemática en materia de diseño de las políticas de prevención del crimen y el desarrollo urbano.

Es muy popular su uso en el Reino Unido y USA. Desde el año 2000 ya existen mas de 38 páginas web que muestran información georeferenciada del delito, la mayoría pertenece a organismos de gobierno relacionados con el abordaje de la delincuencia, otras de Universidades y solamente una era de una empresa privada.

En la actualidad se ha incrementado el uso de esta herramienta, en casi todos los países, pu-

diendo verificar su aplicación, en las siguientes páginas web, al sólo efecto ejemplificativo;

- <http://www.mapadelainseguridad.com/> <BsAs-Argentina>
- <http://www.elmapadeldelito.com.ar/mapalecatura.asp> <Mendoza –Arg>
- <http://www.rosariodelitos.com/index.asp> <Ros-Sta Fe-Arg>
- <http://www.cceivt.com.ar/mapadeldelito/> <Venado Tuerto-Sta Fe-Arg>
- <http://www.crimemapping.com/> <USA>
- <http://maps.met.police.uk/> <Reino Unido>

Como se puede observar, en Argentina los esfuerzos son parciales, mientras que en otros se ve una administración de datos a nivel país, demostrando una integral e integrada acción contra la delincuencia.

El uso del GIS, se generaliza y por lo tanto se fortalece, pero no tan solo en cuanto al análisis de-



Ejemplo de pantallas de Software predictivo del crimen.

<sup>1</sup> *Minority Report: Thriller de ciencia ficción de Steven Spielberg, donde unos mutantes síquicos inmersos en un liquido gelatinoso prevén la actividad criminal, para que Tom Cruise y sus agente del "precrimen" puedan detener a los posibles sospechosos antes que actúen*

## :: Los sistemas de información geográfica (GIS) y la Seguridad Ciudadana ¿La panacea o una herramienta muy eficiente?

lictual y la investigación policial, sino también, en cuanto a la planificación, la gestión, la identificación y a la solución de problemas, todas de nivel táctico operativo.

Lo que mas favorece el GIS, es la interrelación Policía-Gobierno y la comunidad, debido a su participación y la búsqueda de las soluciones a los *problemas reales de la sociedad* y no lo que decide detrás de un escritorio de un burócrata de turno.

Basado en esta tecnología GIS. Varios cuerpos de seguridad pública de Estados Unidos y empresas privadas, Microsoft, IBM y otras, han estado desarrollando en combinación con distintas policías de algunos estados y han logrado llevarnos al futuro antes de lo imaginado.

Así como aquella película *Minority Report*<sup>1</sup>, han presentado un software que basado en el mapa delictual y mediante un algoritmo matemático, procesa la información que va a permitir que se pueda hacer fundamentalmente un seguimiento de los modus operandi de la delincuencia y consecuentemente a la prevención de las futuras actividades delictivas.

Este nuevo sistema tiene la capacidad de monitorear, analizar, cruzar distintas informaciones de base de datos, informaciones del 911, de las redes de video vigilancia, e internet. El objetivo del mismo es anticiparse a los delitos a efectos de poder mantener un control sobre las zonas o áreas donde se podrían producir.

Desarrollos tecnológicos de esta naturaleza, representan el sueño de todo cuerpo de seguridad pública, poder anticiparse al acometimiento delictivo.

Hasta el momento, la experiencia con este software nos demuestra que han sido efectivos con los robos de viviendas y vehículos, dos veces y

media más que lo que lo hacen los analistas. "Es un cambio de modelo, estamos previniendo el crimen" dice Sean Malinwski, Capitán de Policía de FootHill, mientras presentaba a las autoridades los resultados de las experiencias con el software predictivo con el algoritmo matemático PRE-DPOL (desarrollados por las universidades de Santa Clara y California.

Estos sistemas predictivos, se están usando ya, en varias policías de USA (Los Ángeles, New York, Foot Hill y Memphis), pero también esta en uso en las Policías de Canadá, Polonia y Reino Unido. ¿Cómo funciona?: por ejemplo en el Centro de prevención del crimen en tiempo real de Memphis, Tennessee, todos los días agentes de policías están monitoreando paredes con pantallas de video donde van apareciendo los puntos calientes de la ciudad y los ordenadores van procesando las predicciones del crimen (posible). De pronto un punto rojo comienza a parpadear en el mapa señalando un probable hecho delictivo. Si quien está al mando considera que el software tiene razón, enviara una patrulla para adelantarse al hecho o sorprender al delincuente en flagrante delito.

La Policía de Memphis utiliza el software CRUSH (Criminal Utilisin Statical History) (reducción de la delincuencia mediante el uso de estadísticas históricas). El director de análisis criminal de la policía de Memphis, John Williams, nos dice: *"Cuando los datos indican un punto caliente, podemos reaccionar de inmediato en muchos casos, hemos sido capaces de hacer detenciones importantes porque estábamos en el lugar correcto en el momento adecuado"*.

Esta misma policía dice que *"ha reducido la delincuencia en la ciudad en un 30% y los crímenes violentos en un 15%" a través del uso del software predictivo.*



Los resultados, aparentemente son muy buenos, pero por supuesto ya se han declarado algunas voces que nos están de acuerdo en el uso de estos software. Fundamentalmente las críticas se basan en el temor de que haya una pérdida de las libertades individuales y por ello encuentran problemas éticos en su implementación.

Uno de los críticos del sistema es el profesor de Derecho de la Universidad de Columbia en Washington, Andrew Ferguson Guthrie quien dice: *“Para detener y registrar a alguien un policía debe tener una razón válida, así que me pregunto cómo esta técnica va a otorgar un motivo para hacer tal cosa”*.

El Jefe de Policía de Memphis, Goldwin aclara en contraposición a lo de Ferguson, que no se detiene a nadie preventivamente. Sin embargo el software alerta sobre robos, ventas de drogas, violencia de pandillas o bandas y de todo otro acto ilegal antes de que sucedan.

Con la enorme ayuda de este software predictivo y todo lo que pueda brindar la informática y la tecnología, ¿habremos encontrado al fin la solución en la lucha contra el crimen o siempre estará presente, tal vez mutando en sus formas? ■

.....





## Pautas para los Colaboradores

---

1. Las colaboraciones para publicar en "**Tendencias. Revista de la Universidad Blas Pascal**", serán solicitadas por el responsable o editor de cada número, directamente o a través del Director de la revista. Se podrán también publicar artículos no solicitados, en la medida que su contenido, calidad y características se ajusten al perfil editorial de la revista. En ningún caso la recepción de material no solicitado supone necesariamente la aceptación para su publicación.
2. Los artículos a publicar en "**Tendencias. Revista de la Universidad Blas Pascal**", serán ensayos más bien breves, que hagan un análisis conciso y una exploración reflexiva sobre las tendencias que se perfilan en la problemática o aspectos disciplinarios abordados en cada número de la revista. Serán escritos de tal modo que ayuden al lector a tener una visión sintética de la temática tratada y de sus perspectivas, y a reflexionar sobre ello.
3. Las colaboraciones tendrán una extensión de entre cinco y ocho páginas en papel A4, escritas con interlineado simple, en fuente Arial 11 [entre 2500 y 4000 palabras].
4. Deberán respetar las siguientes pautas formales:
  - El título, centrado, en mayúscula y negrita, deberá expresar en no más de cinco o seis palabras el contenido o la finalidad del artículo. La Dirección de la revista podrá eventualmente acordar con el autor la conveniencia de retitular el texto.
  - El nombre del autor o autores se colocará inmediatamente abajo del título, con un asterisco que remita a una nota al pie de la primera página, en la que se indicará el cargo o función principal del autor, la institución a la que pertenece, y el e-mail para contactos.
  - Un *abstract*, de no más de cincuenta palabras, dará cuenta de las ideas centrales del artículo, tratando de que sea una verdadera invitación a la lectura.
  - En caso de haber referencias bibliográficas, se agruparán alfabéticamente por apellido de los autores, al final del escrito, bajo el título Referencias, y se harán de la siguiente forma:
    - Si se trata de libro: primer apellido del autor, seguido de la inicial del nombre, el título de la obra en itálica, la editorial, el lugar y el año de publicación. Si hay varios autores, luego del apellido e inicial del nombre del primero, se pondrá la inicial y el apellido de los otros.
    - Si se trata de un artículo de revista: apellido e inicial del autor (o autores), título del artículo entre comillas, nombre de la revista en itálica, volumen y número, año de publicación, páginas entre las cuales aparece el artículo citado.
    - Si se trata de un artículo dentro de un libro o antología: apellido e inicial del autor (o autores), título del artículo entre comillas, apellido e inicial del autor del libro, nombre del libro o antología en itálica, editorial, lugar y año de publicación, páginas entre las cuales aparece el artículo citado.
    - Si se trata de una referencia electrónica: apellido e inicial del autor, título del texto en itálica, fecha de publicación o revisión de la página (de estar disponible) o fecha de acceso a la información, dirección electrónica.
5. Cuando sea necesario, el editor o el director de la revista podrá contactarse con el autor para acordar mejoras en la redacción, en los aspectos formales o en el contenido del texto enviado para su publicación.
6. Las colaboraciones se enviarán por e-mail, como archivo adjunto de Word, a la dirección que indique el editor o al director de la Revista [gford@ubp.edu.ar].

# TENDENCIAS

Revista de la Universidad Blas Pascal



UNIVERSIDAD BLAS PASCAL

# UBP

Saber y Saber Hacer.

[www.ubp.edu.ar](http://www.ubp.edu.ar)

Agradecemos a:



quien dentro del marco del Convenio de Colaboración firmado con nuestra Universidad, ha apoyado la edición de esta publicación.