

**BASE CONCEPTUAL
POLITICA Y
PROGRESISTA EN
SEGURIDAD CIUDADANA**

**PROCESO DE ANÁLISIS
DE LA RED REGIONAL**
fesamericacentral.org

Realización:

J. Álvaro Cáliz Rodríguez

Para:

Fundación Friedrich Ebert
Coordinación Regional Seguridad Ciudadana
Representación en San José de Costa Rica.

20 de noviembre de 2006

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	3
I. El perfil de la (in)seguridad en la América Central y el compromiso de las fuerzas progresistas	4
La justificación del abordaje progresista	6
La oportunidad política de las fuerzas progresistas: se llega tarde, pero el problema aún no ha sido tratado efectivamente	10
II. La necesidad de delimitar conceptos para entender el campo propio de la seguridad ciudadana.....	14
III. Construyendo un concepto progresista de la seguridad ciudadana: concepto y dimensiones de intervención.....	21
IV. Operacionalización política del enfoque progresista en seguridad ciudadana: el ejercicio de construcción en la red fesamericacentral	26
Las premisas	27
Los principios	33
Los medios y las implicaciones del enfoque.....	36
Algunas tareas cruciales a incorporar en una política progresista	46
Las tareas prioritarias de los partidos políticos para convertirse en actores relevantes en el buen gobierno de la seguridad	47
Referencias	48

Introducción

La red *fesamericacentral.org* ha adoptado el tema de la Seguridad Ciudadana como uno de los principales ejes de trabajo regional. Se pretende que las fuerzas progresistas y democráticas puedan abordar el tema bajo los parámetros de un perfil discernible de izquierda, que más allá del discurso, identifique líneas estratégicas y operativas para la redefinición y aplicación de medidas de política pública que sean eficaces para revertir los niveles de inseguridad que hoy se observan.

La realidad y la percepción de la (in)seguridad son factores asociados a la gobernabilidad democrática. La situación real que se vive y también la percepción que se tiene acerca de su (in)seguridad por parte de la población, es uno de los principales problemas en los ámbitos local, nacional y regional, al mismo tiempo se convierte en un obstáculo para la participación y una limitante en la construcción de ciudadanía; por lo tanto, el desarrollo de capacidades en actores políticos para el buen gobierno de la seguridad ciudadana con la aplicación de conceptos progresistas es para la Fundación Friedrich Ebert una prioridad de trabajo en la América Central. La problemática de la (in)seguridad ciudadana gira alrededor de la violencia y el delito. En este espacio de competencia para la política pública, las fuerzas progresistas y los partidos políticos de la izquierda democrática han venido teniendo un bajo perfil público, la falta de base conceptual y programática así como de un discurso y prácticas alternativas no permiten que los actores políticos y las autoridades gubernamentales progresistas atiendan la expectativa y las demandas ciudadanas en materia de seguridad.

En esa perspectiva, este documento pretende esbozar lineamientos generales que den forma y contenido a la base conceptual política progresista de la seguridad ciudadana, con base en el desarrollo del proceso de discusión, intercambio y promoción de experiencias piloto que han venido construyéndose por la red regional *fesamericacentral*. Más que un producto escrito en piedra, el presente insumo se concibe como una plataforma de información actual e inicial que pueda orientar el proceso de análisis para la acción política de las contrapartes de la Fundación Friedrich Ebert en la región.

I. El perfil de la (in)seguridad en la América Central y el compromiso de las fuerzas progresistas

En Centroamérica durante décadas la agenda de seguridad fue determinada por el conflicto Este-Oeste. La violencia institucional fue aplicada, no solamente para combatir el delito, sino para persecución de los opositores políticos a los regímenes militares imperantes en el área, influenciando notablemente el desarrollo de la vida política en cada uno de los países, con sus honrosas excepciones. Dentro de este contexto, la idea de la “seguridad” se configuró en la psique y en el discurso político de las fuerzas progresistas como la utilización de la violencia estatal en detrimento de los derechos y libertades ciudadanas a la cual había que oponerse.

Los procesos de paz que iniciaron las transiciones democráticas de los países de la región han permitido avanzar en el desarrollo de un concepto diferente de seguridad, sin embargo, el discurso político no se ha logrado desvincular totalmente del fantasma de la doctrina de la seguridad nacional de la Guerra Fría y en el mejor de los casos, se considera una competencia de una de las instituciones del Estado, la encargada de la seguridad pública, sin vincularla a una política pública y a la participación ciudadana. En contraposición, algunos políticos desde posiciones conservadoras sugieren la necesidad de volver a regímenes de excepción para conseguir mayores niveles de seguridad en el área e impulsan las llamadas políticas de “cero tolerancia” o de “mano dura”, que se caracterizan por el uso indiscriminado de la fuerza.

Los niveles de violencia y delincuencia en la región, hacen, efectivamente, al tema de la seguridad ciudadana como una realidad alarmante que es necesario atender, pero mediante acciones integrales que minimicen los factores desencadenantes de la inseguridad ciudadana y que promuevan un liderazgo integral e institucional de las fuerzas políticas progresistas, capaz de tener en cuenta las demandas sectoriales, territoriales, espaciales (microdinámicas), simbólicas y culturales que generen cada vez más responsabilidad y garanticen las libertades ciudadanas.

Con el fin de la guerra fría y el advenimiento de una nueva ola democrática (que tuvo como puntos de partida: el fin de las dictaduras militares latinoamericanas y la apertura de las transiciones políticas), la América Central inicia formalmente el camino para la búsqueda de un nuevo esquema de la seguridad. En esta nueva etapa de construcción democrática, el primer paso en el tratamiento de los problemas de la seguridad fue la búsqueda de la subordinación de los aparatos

castrenses a las autoridades civiles; este aspecto era fundamental para asegurar el establecimiento firme de la democracia como régimen político predominante en la región. La gran expectativa de las sociedades centroamericanas se centró en la construcción de la democracia como un aspecto clave para atender las causas estructurales del conflicto y la confrontación: pobreza, exclusión y represión. Sin embargo, en la medida en que la construcción de la democracia se ha limitado a los aspectos estrictamente formales y no han logrado responder a esas causas estructurales, la seguridad ciudadana se ha venido deteriorando aceleradamente y se expresa más que todo como violencia social.

Después de la guerra fría, a Latinoamérica se le considera una de las regiones del mundo con menor conflictividad bélica entre países (Tapia, 2005). Pero, por otra parte, y se quiere en una suerte de paradoja, es una de las zonas con mayores índices de criminalidad y violencia. En efecto, en la América Latina, durante los años 80 se duplican las tasas de criminalidad en comparación a los años setenta. Y ya en la década del 90 se triplicaron, y desde entonces no se han reducido significativamente. Comparativamente, las tasas de criminalidad de la región superan 3 a 5 veces las tasas promedio mundiales (Chinchilla, 1998, 2006).

De modo particular, en la América Central, aparte de compartir el aumento de las tasas delictivas que se observa en Latinoamérica, presenta ciertas características en el perfil de la criminalidad (Chinchilla 1998, 2006):

1. Notable incremento en las tasas globales de criminalidad.
2. Un incremento acelerado en los delitos de naturaleza violenta.
3. Está aumentando la participación de los jóvenes como infractores, pero también como víctimas de la violencia.
4. Mayor conexión entre el crimen organizado y la delincuencia común.
5. El delito cada vez se regionaliza más, sobre todo en lo que atañe al trasiego de drogas y armas de fuego, robo de vehículos y migración clandestina

Ahora bien, este aumento del clima de inseguridad coincide en un contexto de regularización de la democracia electoral y de la aplicación de reformas de corte neoliberal en todos los países de la región, aunque con matices diferenciados en cada país. Sin querer establecer relaciones causa-efecto, resulta evidente que las sociedades de la América Central se van complejizando cada día más, con

mayores requerimientos institucionales para hacer frente a las inquietudes y problemas societales. Sin embargo, las debilidades en la institucionalidad y en la cultura política democrática salpican a la mayoría de los países de la región, dificultando así el mantenimiento y profundización de un pacto social que legitime y profundice el régimen político y permita la convivencia solidaria. La inseguridad ciudadana es una de las principales consecuencias de la fragmentación del tejido social, pero a la vez se convierte en uno de los factores que incide en el vaciamiento del régimen político, con el peligro de amenazar el proceso de consolidación democrática en el istmo (recuadro 1).

Recuadro 1

Aproximaciones explicativas para dar cuenta de la actual situación de inseguridad en la América Central

La inseguridad es un fenómeno complejo y dinámico que no puede ser explicado por la concurrencia de una sola causa. Para el caso de la América Central, se pueden mencionar -no de manera exhaustiva pero sí ilustrativa- al menos cuatro variables estructurales que condicionan en mayor o menor medida el deterioro de la convivencia pacífica:

- a) El crecimiento de la pobreza y la **exclusión social** exacerbada con la crisis del Estado para adaptar su gestión a las políticas neoliberales iniciadas en la década de los 80.*
- b) El desarraigo, la **crisis de certidumbre** y la ubicuidad del miedo.*
- c) La **transnacionalización y sofisticación del delito**.*
- d) Los **problemas del sistema de justicia**, como producto de la debilidad normativa y/o la ineficacia de las instituciones de control social-reactivo.*

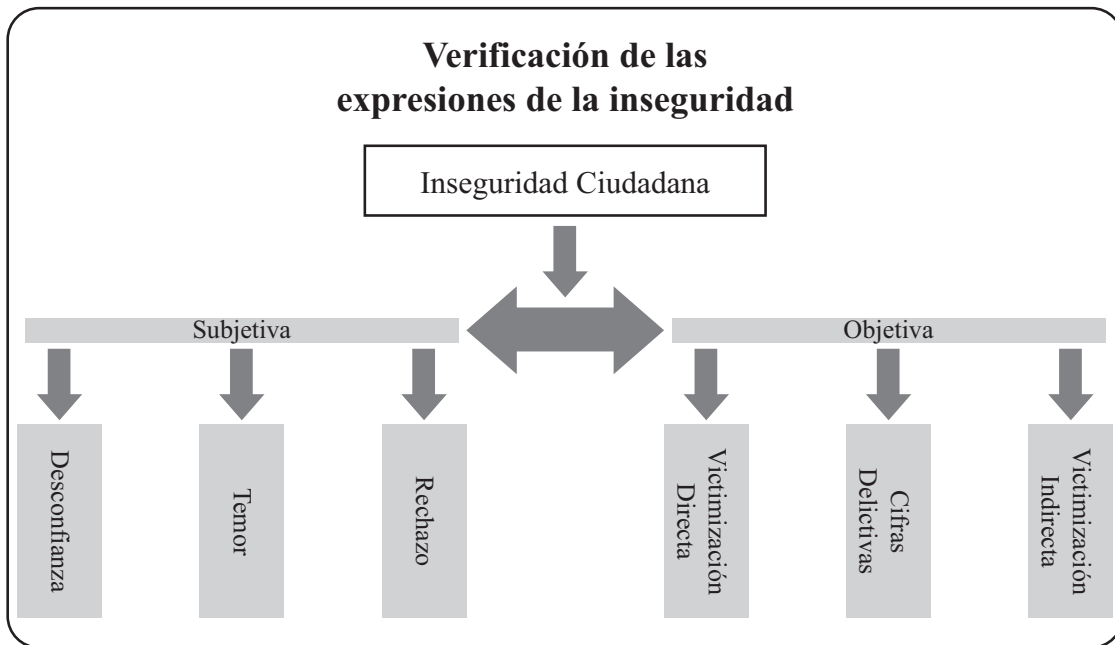
Fuente: Elaboración propia (fesamericacentral).

La justificación de un abordaje progresista de la seguridad

Frente al aumento generalizado de la violencia y el delito, los partidos progresistas tienen el imperativo de asumir políticamente estos temas, pero desde una comprensión que equilibre los derechos fundamentales de la ciudadanía en general con los derechos especiales de las víctimas y los victimarios de la violencia y el delito. En esa dirección, al menos se pueden identificar cinco argumentos que justifican la necesidad de abordar de manera responsable el tema por parte de la izquierda democrática en la región:

1. **La ciudadanía se siente insegura y la inseguridad objetiva no tiende a mejorar (*verificación del problema*)**. La constatación de los riesgos y amenazas al clima de seguridad, implica para las fuerzas progresistas la responsabilidad de procesar las inquietudes más sentidas por la población, mediante dispositivos basados en un conocimiento profundo sobre la violencia y el delito, es decir mediante un diagnóstico riguroso que dé cuenta de las distintas dimensiones, contextos, microdinámicas que condicionan la situación de convivencia en un espacio geográfico concreto (gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia (fesamericacentral).

2. **El compromiso con el respeto de derechos y garantías fundamentales en contraposición al uso indiscriminado y arbitrario de la fuerza. (*reivindicación humanista de la política progresista*)**. Los partidos políticos de tendencia izquierdo-democrática asumen el pacto constitutivo de derechos y garantías, que apuntala la legitimidad del Estado de derecho.

- 3. El compromiso con la institucionalidad de la democracia, en contraposición a la añoranza autoritaria que despiertan las políticas basadas exclusivamente en la represión. (*compromiso de los partidos progresistas. con la consolidación democrática*).** Los partidos progresistas se comprometen con la profundización de la democracia, pues consideran que ése es el régimen idóneo para ventilar el conflicto social por medios no violentos. La firmeza en la aplicación del marco jurídico es un pilar de una democracia sana, y no tiene parangón con el autoritarismo que justifica pasar por sobre las leyes para “poner orden”. El orden no es una característica ajena al régimen democrático, pero no se da de manera inercial por el sólo hecho de que exista un marco normativo. Más bien, el orden democrático se construye día a día mediante el desarrollo de vínculos robustos entre ciudadanía y Estado.
- 4. La derecha ha ganado puntos por asumir un tema que preocupa al electorado, en detrimento de las oportunidades de los partidos progresistas (*costo político-electoral*).** Si el tema de la seguridad es un riesgo verificable tanto a nivel objetivo como subjetivo, los partidos políticos tienen que procesar esa demanda social, convertirla en discurso y base programática, para luego instrumentalizarla en política pública. El *manodurismo* no ha mostrado ser efectivo en la América Central, pero la población ha sentido en los últimos años que son los partidos de derecha los que parecen preocuparse por el clima de seguridad.
- 5. Existen prácticas exitosas en América Latina, y en la propia América Central, que muestran que otro abordaje político es posible (*infundir confianza y luces orientadoras a las fuerzas progresistas*).** Las prácticas exitosas y lecciones aprendidas de las fuerzas progresistas permiten derrumbar el falso mito de que la inseguridad ciudadana sólo puede ser remediada con la severidad extrema. Iniciativas exitosas de seguridad desde una perspectiva integral, como por ejemplo las realizadas en Santa Fe de Bogotá, son referentes valiosísimos para orientar la praxis política. Asimismo, en el caso de la red *fesamericacentral*, las experiencias piloto iniciadas en el año 2005 en San Miguelito (Panamá), Santa Tecla (El Salvador) y Santa Lucía Cotzumalguapa (Guatemala), han permitido observar dinámicas prometedoras para mostrar que los partidos políticos progresistas de la región tienen, en el nivel municipal, un campo fértil para una política alternativa (recuadro 2).

Recuadro 2

Seis factores clave identificados en las experiencias piloto a nivel municipal impulsadas por la fesamericacentral

La Fundación Friedrich Ebert en su trabajo regional en la América Central, impulsa desde el año 2005 tres iniciativas municipales en distintos países de la región para explorar la situación de la seguridad ciudadana, y sobre una base diagnóstica apoyar la praxis política progresista para el gobierno de la seguridad en el nivel local. Los municipios seleccionados fueron: San Miguelito (Panamá), Santa Tecla (El Salvador) y Santa Lucía Cotzumalguapa (Guatemala).

Veamos algunos factores clave que se han identificado en el desarrollo de las experiencias en los tres municipios:

1. El potencial de acción y creatividad en el campo de la convivencia, que se verifica en el entorno local.
2. Las posibilidades reales de vinculación profunda de la ciudadanía en los asuntos cotidianos e inmediatos de la seguridad.
3. La importancia de crear climas de confianza en la municipalidad como precondition para las intervenciones en la Seguridad Ciudadana.
4. La coordinación de las iniciativas para mejorar la convivencia, desde el liderazgo articulador del gobierno municipal.
5. La utilización práctica de los datos sobre la violencia y la inseguridad, para programar respuestas.
6. La recuperación, ampliación y utilización de los espacios públicos para la convivencia.

Fuente: elaboración propia (fesamericacentral).

Las fuerzas progresistas tienen que ser más sensibles al fenómeno complejo de la inseguridad. La realidad está indicando la magnitud del problema, no abordar estos temas sería un verdadero acto de irresponsabilidad política. Por tal razón, resulta prioritario situar en la arena política enfoques que contrapesen a las posiciones que postulan que las conductas en contra de la convivencia obedecen esencialmente a circunstancias individuales. El enfoque alternativo reconoce que así como influyen las condiciones individuales, interviene también la influencia de las condiciones del entorno social, por lo que, con base en el compromiso de la izquierda democrática hacia la equidad y la justicia social, las acciones políticas progresistas tenderán al análisis integral del fenómeno, ya que su propósito final no es la “eliminación” o “aislamiento” de los llamados “individuos peligrosos”, sino que la restauración y fortalecimiento del tejido social, para lo cual el abanico de medidas es mucho más amplio que la fallida receta: *más cárceles, más penas y más policías*.

La oportunidad política de las fuerzas progresistas: se llega tarde, pero el problema aún no ha sido tratado efectivamente...

Aunque ya se advierten indicios que muestran una contra-tendencia, a nivel latinoamericano se ha observado una escasa tradición de reflexión y praxis de los partidos progresistas sobre el tema de la seguridad, por lo que históricamente el tratamiento se ha visto asociado a la orientación inducida por la derecha. En lo que corresponde a las organizaciones sociales vinculadas a los temas de los derechos humanos, éstas se caracterizaron por visualizar una posición crítica frente a los abusos de las políticas represivas de la doctrina de la seguridad nacional, esta crítica fue asumida en su momento también por partidos progresistas, lo cual de alguna manera representó una de sus primeras aproximaciones en el campo de la seguridad. No obstante, desde la crítica hacia las violaciones de los derechos humanos se observó que era necesario pasar a una elaboración conceptual y a una praxis política sobre la convivencia solidaria y el uso del monopolio de la fuerza estatal, bajo una perspectiva que bien pudiera calificarse de progresista, y que por lo tanto se diferencie de los enfoques reactivos tradicionales.

Sin perjuicio de la heterogeneidad regional, es evidente que hoy día la seguridad ciudadana es uno de los principales temas de interés político en varios de los países de la América Central, especialmente en el llamado triángulo norte que conforman Guatemala, El Salvador, Honduras¹. Y aún en aquellos países de la región en los que su relevancia no parece competir como el tema que más despierta la preocupación ciudadana, los estudios de opinión reflejan que también ellos acusan un aumento de la inseguridad, especialmente la subjetiva.

Ante la innegable relevancia mediática del tema, los partidos de tendencia conservadora o reaccionaria han incorporado a su discurso y base programática una propuesta para hacer frente a estos problemas sentidos por la gente, con lo que han conseguido alguna empatía de parte de la población atribulada por el incremento real y subjetivo de la violencia y la delincuencia. La respuesta que ofrecen estos partidos se decanta por privilegiar medidas represivas y de castigo extremo, aunque sin reducir sustantivamente la impunidad. En general, el resultado de estas políticas “duras” no ha logrado revertir en mucho los niveles de inseguridad. Pero el hecho de asumir políticamente estas preocupaciones

¹ En los países del triángulo norte, hoy día las tasas de homicidio por cada 100 mil habs. son mayores de 40, lo cual es un síntoma de que estos países son cada vez menos viables como Estados, ya que no pueden garantizar un nivel básico de seguridad a su población (Gomáriz, 2006).

sociales sitúa a los partidos de derecha como actores que “sí están atentos a las inquietudes de la gente”, frente al vacío discursivo y programático de la izquierda democrática.

De manera que existen enfoques reactivos instalados en las políticas públicas y en el imaginario social de buena parte de las sociedades de la América central. Por lo que puede afirmarse que a pesar de que las fuerzas progresistas dan muestras de haber abandonado su reticencia hacia estos temas, llegan muchas veces de manera tardía al escenario político que se teje en derredor. No obstante, esta demora, tiene como contrapeso de oportunidad, el hecho de que la inseguridad afrontada desde medidas meramente represivas ha mostrado apenas efectos inmediatistas, desprovistos de sostenibilidad en el tiempo, y con externalidades negativas como la sobrepoblación penitenciaria, la segregación social de las ciudades y la criminalización tanto de la pobreza como de la protesta social.

Aún en medio de un escenario tendencialmente adverso por la predisposición mediática y discursiva en contra de los enfoques integrales, las fuerzas progresistas tienen la oportunidad de construir un enfoque alternativo que muestre mejores resultados que lo hecho hasta ahora por los partidos reaccionarios. No es fácil la tarea pero existen ventanas de oportunidad, como es el caso de los ámbitos municipales gobernados por partidos progresistas, en los que se puede ir perfeccionando la operativización del enfoque alternativo, con resultados visibles e inspiradores para la ciudadanía de esos municipios pero también para los habitantes de todo el país, e inclusive (si se socializan adecuadamente) para la población que vive en otros países de la región y que sufre también el deterioro de la convivencia social².

Conviene señalar que para aprovechar el espacio político disponible, la izquierda tiene que luchar no sólo contra la adversidad de un imaginario social que tiene como raíz los fundamentos de una matriz cultural autoritaria, también, la izquierda democrática tiene que lidiar contra factores más bien endógenos que requieren estrategias puntuales al interior de los propios partidos (recuadro 3). Principalmente se pueden mencionar como obstáculos a superar:

² En la perspectiva de trabajo de la red *fesamericacentral* se le otorga un carácter prioritario a las iniciativas de intercambio entre las distintas experiencias progresistas que se desarrollan en la región, especialmente a las que tienen lugar en el ámbito municipal.

- 1. El desconocimiento de enfoques alternativos de seguridad ciudadana, con orientación política progresista.** Si no se tiene noción de enfoques distintos a los reactivos tradicionales, las fuerzas progresistas pueden experimentar en carne propia la paradoja de criticar las acciones ultrarepresivas de los partidos de la derecha, y una vez en el poder (municipal, parlamentario o nacional) no tener elementos ni estrategias para cambiar exitosamente el rumbo de la política.
- 2. En el caso de conocer una base conceptual política alternativa, hay que luchar contra la desconfianza en su condición de posibilidad.** La mera noción de un enfoque alternativo no asegura su apropiación. Puede suceder que los cuadros partidarios, erróneamente, asuman que los abordajes integrales solo pueden tener lugar en sociedades con mayor grado civilizatorio, y por lo tanto suponer que no son aplicables en contextos como el centroamericano. Es cierto que no todo lo que funciona en una región puede replicarse en otra, pero si que se pueden extraer lecciones aprendidas, premisas, principios, líneas estratégicas que pueden adaptarse, con la creatividad del caso, a otros contextos. Por otra parte, en otras ocasiones se menosprecia la capacidad creativa e innovadora de las comunidades para alimentar enfoques a partir de experiencias de organización ciudadana y empoderamiento territorial.
- 3. Hay que lidiar contra el desinterés de algunos partidos de izquierda hacia el tema de la seguridad ciudadana, por suponerlo un tema subordinado al cambio estructural.** Es evidente que sin procesos efectivos para reducir la pobreza y la desigualdad una política de seguridad ciudadana prodemocrática no sería sostenible en el tiempo. Sin embargo, sería un error político plantear que mientras no se resuelvan las contradicciones estructurales no vale la pena darle prioridad a temas como el de la seguridad ciudadana. Como se mencionó en el apartado anterior, existe verificación objetiva del problema de la inseguridad así como también se constata el aumento en la población de la percepción de desconfianza, temor y rechazo al otro(a). Desde un enfoque progresista, se señala que ambos tipos de problemas (estructurales y coyunturales) requieren procesos simultáneos, no antagónicos, más bien convergentes y complementarios.

4. **El rechazo al tema de la seguridad ciudadana por considerarlo un asunto inherente a las dictaduras pasadas.** Y esto tiene que ver en mucho con el recelo de la izquierda democrática hacia el uso de la fuerza legítima estatal para mantener la cohesión en circunstancias que lo ameritan. Un enfoque progresista asume que el gobierno de la seguridad requiere doctrinas, estrategias y controles que permitan el ejercicio del monopolio estatal de la fuerza, sin que esto signifique permitir la arbitrariedad y el abuso de los operadores de la seguridad pública y del sistema de justicia en su conjunto.

5. **El déficit de capacidades políticas y técnicas para gestionar la seguridad ciudadana.** El gobierno de la seguridad requiere crear y fortalecer cuadros capaces de dar dirección política y despliegue de estrategias que puedan concretar los objetivos de una política pública progresista. Esto no puede hacerse de manera improvisada a la hora de ejercer el poder político -“arreglando el bulto en el camino”-, puesto que las consecuencias políticas y sociales de ese acto irresponsable afectarán la credibilidad del partido y, peor aún, acarreará consecuencias sociales que ponen en riesgo la confianza en la capacidad de la izquierda democrática para gestionar la seguridad de un modo diferenciado y más efectivo, donde el ciudadano(a) sea realmente sujeto y no meramente objeto de la política.

En suma, para enfrentar los obstáculos anteriores, el abordaje progresista requiere una combinación de:

- **Razón utópica:** como horizonte de posibilidad para rechazar, -sentir inconformidad- con el actual orden de cosas, e imaginar cambios profundos.

- **Razón pragmática:** para flexibilizar cuando proceda y hasta donde proceda las posiciones políticas, discerniendo los logros posibles en cada momento y situación determinada (pero sin perder de vista los principios y fines últimos del enfoque progresista).

Recuadro 3

Brasil: Las resistencias de las fuerzas progresistas al tema de la seguridad ciudadana

En el caso de Brasil, los conservadores han tratado el tema de la Seguridad Pública de forma antidemocrática y son responsables del legado de barbarie al que rinde tributo la sociedad actual. Para los conservadores existe una contradicción real y directa entre Derechos Humanos y Seguridad Pública. Por tal motivo, consideran que la seguridad sólo se puede alcanzar a través de las instituciones policiales.

Esta visión del problema facilita el desarrollo de políticas de mano dura, mayores encarcelamientos, aumento de penas, criminalización de todo tipo de desvío; y, con ello la implementación de la brutalidad policial, corrupción y en todo caso, el fortalecimiento de la criminalidad, que se encuentra acompañado de una reducción de la eficacia de la acción policial y el desgaste y pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas. El sesgo discrecional y autoritario fomenta el irrespeto de los derechos humanos. Esta relación se observa claramente en el comportamiento de las estadísticas sobre el particular.

Mientras tanto, las fuerzas progresistas y sus principales intelectuales, frecuentemente descalifican los enfoques sobre seguridad. Al parecer no se han superado los traumas históricos de la dictadura y la represión policial. La izquierda tiene problemas para incorporar el tema de seguridad desde la perspectiva programática. Para las fuerzas progresistas e izquierdistas, participar en los temas de seguridad ciudadana se entiende como un problema de seguridad del Estado. La seguridad se percibe como otra forma de represión. Se considera el Estado como un instrumento de represión de la población y medio de la explotación capitalista, de dominación de la clase, con esto los intelectuales progresistas tienden a alimentar posturas que generan inmovilismo.

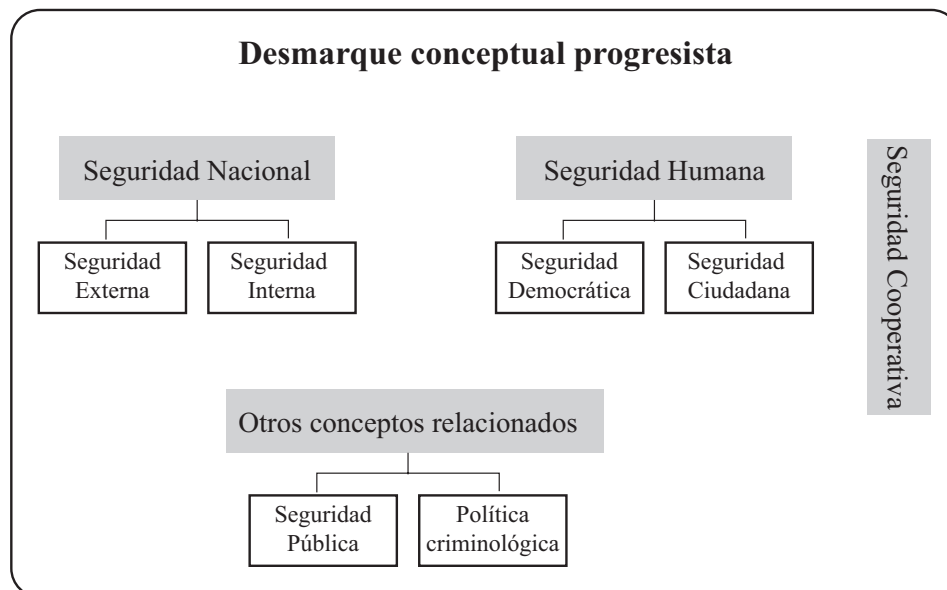
Desde la perspectiva estructuralista, que en muchas ocasiones utilizan las fuerzas progresistas y de izquierda en el análisis, la criminalidad es el resultado del funcionamiento de las estructuras sociales (macro estructura). De este modo, un cambio en dichas estructuras facilitaría a la aparición de nuevo orden. La espera de ese nuevo orden, inmoviliza a los movimientos de izquierda, puesto que consideran que estos síntomas son el resultado natural del orden estructural capitalista. Sin embargo, cuando se aborda el tema del crimen se debe considerar en toda su complejidad, sus dimensiones y características. La criminalidad y la violencia letal no son sólo síntomas de la estructura; se autonomizan como fenómeno y por tanto tienen una dinámica propia que incluso es en ocasiones situacional. Por ello, si los crímenes violentos se asocian a microdinámicas locales, las políticas deben atender estas micro dinámicas para prevenir y menguar su funcionamiento.

Fuente: Rodríguez, A. (2005), con base en Soarez, L. (2005).

II. La necesidad de delimitar conceptos para entender el campo propio de la seguridad ciudadana

Existe una vasta discusión conceptual sobre las distintas acepciones y adjetivos que califican a la seguridad. En términos generales seguridad equivale a la reducción de riesgos y temores que amenazan la libertad y desarrollo de los individuos y las colectividades. De aquí podemos deducir que el concepto de seguridad es de suyo amplio y abarcador, por lo que en función de cada contexto histórico se le han atribuido calificativos para precisar qué tipo de seguridad se está evocando (gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia (fesamericacentral).

Aunque de reciente elaboración, en la última década del siglo XX, se acuñó el término de **seguridad humana**, como un pilar del paradigma del desarrollo humano, que plantea la reducción de las situaciones que amenazan las libertades de las personas. Incluye, entre otras dimensiones, la seguridad alimentaria, económica, educativa, sanitaria, ambiental, democrática, y la seguridad jurídica. Así, la seguridad humana puede verse como un concepto global que insufla de eticidad e intencionalidad política cada dimensión específica de la seguridad. La importancia de este concepto es que plantea al ser humano como el centro de las acciones para reducir las amenazas que restringen el desarrollo de las capacidades y el aprovechamiento de las oportunidades para el desarrollo.

En esa perspectiva, la seguridad ciudadana puede verse como un elemento transversal a las distintas dimensiones de la seguridad, que plantea precisamente la centralidad de la persona humana dentro de las políticas públicas. Esta distinción no es irrelevante si se toma en cuenta que otras acepciones de la seguridad, como por ejemplo la **seguridad nacional**, consideran un objeto de protección distinto, bajo la alusión a la defensa del territorio y de la integridad nacional.

Las políticas de seguridad nacional, distorsionadas por el lente obtuso de la doctrina de la seguridad nacional, y tan en boga en América Central durante el período de la guerra fría, fueron fecundas en violaciones flagrantes a las

libertades civiles y políticas de la población, y mostraron con creces una escasa o nula preocupación por las auténticas demandas sociales.

La doctrina de la seguridad nacional tuvo como una de sus características esenciales asimilar e indiferenciar el ámbito de la seguridad externa con el de la seguridad interior. La **seguridad externa**, entendida como la defensa de la soberanía y la integridad territorial es un ámbito que desde la moderna teoría democrática incumbe a las fuerzas armadas, en tanto que la **seguridad interna** alude al mantenimiento del orden público al interior de los Estados-Nación, y corresponde dentro de los estados democráticos a las fuerzas policiales. Ambos ámbitos fueron indiferenciados bajo la ola de militarización del espacio político nacional, y apenas un país de la región pudo estar librado de la hegemonía militar en el campo de la seguridad.

Con la superación del conflicto ligado a la bipolaridad este-oeste, las estructuras políticas militarizadas fueron poco a poco obligadas a una retirada, al menos formal, del escenario público, con lo que hubo una especie de primavera democrática que dio oportunidad para plantear reformas y recrear parcialmente la institucionalidad en los campos de la seguridad externa e interna. De ahí que en varios países se separara formalmente a la policía del cuerpo de las fuerzas armadas, sin perjuicio de que las fuerzas policiales quedaron todavía con remanentes de una cultura militar y, por lo tanto, sesgadas de alguna manera a la identificación de un “enemigo” contra el cual dirigir la acción represiva.

Desafortunadamente las nuevas condiciones geopolíticas, que aumentan el perfil de temas como el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, se han convertido en aspectos que amenazan la consolidación de los logros alcanzados, especialmente en aquellos países de la región que más que recuperar el orden democrático, lo han inaugurado. El peligro estriba en que pueda justificarse de nuevo, y ya hay suficientes síntomas de ello, un sobre-dimensionamiento de la lógica militar en las políticas de seguridad interior, especialmente en torno al combate al crimen organizado y, también, como reactivo (operativos conjuntos con la policía) contra la delincuencia común. Colateralmente se observa un sobreprotagonismo de la lógica policíaca y penalista, que se ha acentuado para afrontar las amenazas de la delincuencia común, no así para encarar la impunidad de los delitos cometidos por sectores que, debido a su poder económico e ingerencia en los círculos políticos, se procuran de facto un cerco de inmunidad.

Con relación a lo anterior, destacan dos mega tendencias continentales a las que hay que prestarles cuidado, ya que afectan de forma directa a la América Central. Por una parte, la *militarización de las funciones de la seguridad interior*, y por la otra, la llamada “*securitización*” del desarrollo. Sobre la primera mega tendencia ya nos referimos en las líneas anteriores y queda bastante clara su contradicción con una posición prodemocrática, por lo que ahora plantearemos algunas consideraciones sobre la segunda, que contrario a la primera ofrece matices más delicados y hasta confusos para la crítica. La “securitización” del desarrollo” se refiere a hacer prácticamente equivalentes las políticas de desarrollo con las políticas de seguridad. Esto opera en varios campos, pero se pueden mencionar principalmente dos de ellos:

- a) **Bajo la dudosa premisa de que la pobreza es la principal causa de la delincuencia y la violencia, se dice que las políticas de seguridad deben disponer de instrumentos para reducir la pobreza y la marginación.** El problema de esta asunción es que justifica la inversión social en los pobres no porque sea una manera de concretar el derecho que tiene la ciudadanía al bienestar social, sino porque con ello se reduce el riesgo de criminalidad. En apariencia este postulado parece inocuo, pero tiene como efecto perverso la “criminalización de la pobreza”, por cuanto la ve como amenaza para el orden público, y tiene la misma lógica, aunque con orientaciones obviamente distintas, que las medidas extralegales de “limpieza social” dirigidas en forma más o menos sistemática contra los niños y adolescentes que habitan precariamente las grandes ciudades latinoamericanas. Para desafiar esta tesis, se sostiene que la política de seguridad no es equivalente a la política de desarrollo.

- b) **Si toda acción de desarrollo es parte de la política de seguridad, los entes encargados tradicionalmente de las funciones de la seguridad interna y externa pueden entrometerse en los campos que competen a otras instituciones del Estado.** Así, la participación de las fuerzas militares en forma sustitutiva de otras instancias (débiles o inexistentes), legitima su protagonismo en la preservación del medio ambiente, atención de desastres, en brigadas de salud, campañas de alfabetización, por mencionar algunas. Dos inconvenientes de este enfoque: primero, puede legitimar fuerzas altamente represivas, ya que al tener la oportunidad de mostrar una doble cara a la sociedad, pueden ser disculpadas por las arbitrariedades que comenten en el ejercicio de sus funciones reactivas. Segundo, prolonga el déficit de la institucionalidad requerida por un Estado

para afrontar las tareas de desarrollo. Sin suficientes maestros, doctores, enfermeras, guardabosques, comités civiles de prevención y atención de desastres, etc., ciertas tareas de proyección social serán ineficientes a mediano y largo plazo y, por supuesto, insostenibles. No significa esto que las fuerzas armadas, en los países donde existan, tengan que eludir responsabilidades de proyección social. Eso sería un desacierto. Pero lo que sí debe discutirse es que su participación debe ser suplementaria y horizontal con otras expresiones de organización estatal y ciudadana, a manera de complementar –no sustituir– la institucionalidad estatal o social que se requiere en estas acciones pro-desarrollo.

Oponerse a las expresiones prácticas de la “*securitización*” del desarrollo, no deja de ser una tarea espinosa a la hora de introducirse al debate político, ya que los argumentos que la justifican, parecen razonables y hasta deseables frente a las condiciones de precariedad social y déficit institucional que se aprecia en la mayoría de los Estados de la América Central. No obstante, si se aplica el lente desde una verdadera perspectiva de la seguridad democrática, podrá entenderse que estas orientaciones no consolidan un régimen democrático de corte progresista, por el contrario afianzan las estructuras autoritarias y discrecionales, aún bajo regímenes formalmente democráticos. Conviene entonces aclarar que la **seguridad democrática** es un término que alude a las condiciones virtuosas que tienen que irse dando en una sociedad para que la democracia sea una instancia facilitadora del desarrollo y del procesamiento del conflicto, bajo principios de vocación humanista, pacifista y civilista. La seguridad democrática plantea dos retos insoslayables y estrechamente vinculados, a saber: la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la institucionalidad con la vigencia del Estado de derecho.

Bien, por ahora es importante reiterar que en un Estado democrático es prioritario separar las funciones de seguridad externa y las de seguridad interior. Sin embargo, también téngase presente que para afrontar los problemas relacionados al aumento de la violencia y el delito en la región no basta solamente con esa separación. Y aquí entra en escena el concepto de la seguridad ciudadana, que excede al concepto de seguridad interior, pues la seguridad ciudadana desde la izquierda democrática no se limita a promover el orden público, no lo abandona tampoco por cuanto reconoce que es una expectativa ciudadana, pero comprende que no basta el mero orden público, si el mismo es procurado por la **a)** segregación social-territorial, **b)** por la retirada del ciudadano de los espacios públicos y **c)** por la exacerbación de las medidas de

autodefensa. Estos tres factores, junto a otros subordinados, en conjunto destruyen la convivencia social horizontal y fomentan feudos al interior de las sociedades, contradiciendo de forma abierta la aspiración de igualdad, equidad y justicia social que profesa la izquierda democrática.

¿De qué hablamos entonces cuando nos referimos a la seguridad ciudadana desde la perspectiva progresista? Ya notamos que la categoría de seguridad humana es –sin perjuicio de su importancia- un concepto muy amplio que haría perder especificidad al concepto que queremos construir. A su vez, vemos que no se equivale al concepto de la seguridad nacional, ni tampoco a los conceptos de seguridad externa o seguridad interior. Pero todavía falta una distinción más, y no por ello menos relevante. Hay que desmarcar la seguridad ciudadana de la tendencia a encasillarla dentro de la política criminológica.

La **política criminal** se refiere en esencia a las distintas medidas que los Estados adoptan para reducir la incidencia del delito y la criminalidad al interior de una sociedad determinada. Desde las coordenadas de un Estado democrático de derecho, la política criminal se sustenta en la eficiencia de los operadores de justicia penal para disuadir, reaccionar, investigar, procesar, juzgar, y velar por que las penas impuestas sean cumplidas de conformidad al ordenamiento jurídico, con el fin de procurar, siempre que esto sea posible, la reintegración social de los sujetos involucrados en el proceso penal.

La política criminal moderna tiene como principales operadores a las fuerzas policiales, los fiscales o acusadores que ejercen la acción pública penal (Ministerios Públicos), los jueces y tribunales, la defensa pública y el subsistema encargado de los centros de privación de libertad. Uno de los principales problemas de los sistemas de justicia penal en democracias con déficit de consolidación pasa por: **a)** la escasa coordinación de los distintos operadores, **b)** carencias de profesionalización y modernización tecnológica y gerencial al interior de cada operador, **c)** niveles considerables de corrupción y negligencia, y **d)** escasos o nulos controles democráticos (internos y externos) sobre cada operador.

Estos cuatro factores, junto a otros, inciden en que los niveles de impunidad sean altos, con lo que la legitimidad social de los operadores acusa un notable deterioro. Y frente a la escasa voluntad política para corregir estos factores de malfuncionamiento, tanto la desesperación ciudadana como la incapacidad política de los gobiernos termina legitimando un sobre protagonismo de las

fuerzas policiales, muchas veces asociado al incremento de sus facultades discrecionales, lesionando abiertamente los derechos civiles en nombre de respuestas rápidas y “contundentes” para frenar la violencia y el crimen. El problema es que esas respuestas contundentes surten efectos por un breve lapso, peor aún, además de costosas e insostenibles en el tiempo, son generalmente arbitrarias porque suelen violar los derechos de personas inocentes, detenidas por mera sospecha o prejuicio.

Es decir, la falta de una investigación profesional y de una ética que interiorice el respeto a las garantías individuales, influye para que las detenciones se hagan en forma masiva y en circunstancias que no se pueden ser calificadas como detenciones *in fraganti*, sin dejar de mencionar el abuso de medidas como el allanamiento de morada (muchas veces sin orden judicial), detención de las unidades de transporte público para hacer “redadas”, y otras medidas que caracterizan negativamente los procedimientos policiales en varios de los países de la región, pero que gozan de cierta aceptación por parte de las personas que han sido victimizadas o que, sin haberlo sido, sufren los efectos del temor que se ha generalizado en nuestras sociedades.

La evidencia internacional comparada indica que es importante una política penal eficiente para reducir la impunidad (la eficiencia implica como condición intrínseca el respeto de las garantías y derechos ciudadanos). En efecto, los mejores sistemas de justicia no se caracterizan por su severidad extrema, mucho menos por su arbitrariedad, sino más bien por su capacidad de reducir la impunidad, devolviendo cierta tranquilidad a la ciudadanía y, colateralmente, disuadiendo de alguna manera a los potenciales infractores de la ley, por cuanto las posibilidades de burlar el sistema de justicia disminuyen significativamente.

Ahora bien, así como se reconoce la importancia de una adecuada política criminal, desde la criminología crítica también se da por sentado que el sistema de justicia penal no es el principal factor para reducir significativamente los niveles de inseguridad en una sociedad. Esta afirmación es muy importante, por cuanto es contra fáctica a lo que pregonan las políticas normalmente abanderadas desde la derecha política.

Hasta aquí podemos decir que si se comete la ligereza de reducir la seguridad ciudadana al campo de la seguridad interior o bien al de la política criminal, se está planteando la misma como equivalente a la defensa social, con el efecto de posicionar la idea de que la seguridad ciudadana tiene que ver únicamente con la

protección contra el crimen. Si prevalece una orientación de defensa social, la demanda ciudadana y la respuesta política tienden a privilegiar dos estrategias: **a)** el refuerzo del sistema represivo-institucional público, y **b)** el incremento de la auto-defensa por la vía de la seguridad privada³.

III. Construyendo un concepto progresista de la seguridad ciudadana: concepto y dimensiones de intervención

¿Cuál es entonces el objeto específico de la seguridad ciudadana?, que lo distinga de los conceptos antes enunciados. Primero que nada aclarar que las demarcaciones anteriores no suponen ausencia de relación con los conceptos antes planteados. Por supuesto que hay vínculos, pero lo que enfatizamos es que no procede desde la izquierda hacer equivaler la seguridad ciudadana a cualquiera de los conceptos previos.

En esa perspectiva, desde un enfoque progresista y alternativo, la seguridad ciudadana puede verse como:

Situación de una sociedad en la que prevalecen condiciones objetivas y subjetivas que minimizan los riesgos de afectación patrimonial, física y psicológica de las personas, causadas por la alteración de las normas de convivencia

Es decir, supone un proceso social de comprensión multidisciplinaria e intervención multisectorial que tiene como propósito reducir el riesgo y temor de la población frente a los hechos que afectan directamente la convivencialidad. Por supuesto que incluye la protección personal y la de los bienes, pero trasciende a favorecer la (re)construcción de la confianza y la interacción social solidaria. Aunque reconoce la necesidad de adoptar medidas disuasivas y reactivas contra el delito y la violencia -debidamente mediadas por controles democráticos-, privilegia el fortalecimiento de la cohesión social por sobre la autodefensa y la sospecha.

Del concepto anterior, se deriva también la importancia de delimitar lo que se puede entender por una política pública de seguridad ciudadana, en clave progresista:

³ Desde un punto de vista integral, la seguridad ciudadana es algo más que el orden público garantizado por la fuerza policial. Es un bien público más complejo (Escobar, 2006).

Proceso de intervención del poder público, debidamente legitimado, altamente participativo, fundamentado, normado e institucionalizado, que tiene como propósito: estabilizar condiciones objetivas y subjetivas favorables para la convivencia social, mediante el despliegue equilibrado y multisectorial de acciones preventivas, reactivas, rehabilitatorias y de (re)inserción social.

Resumiendo este apartado, nuestro concepto no tiene el mismo alcance que el concepto de la seguridad nacional (basado en la protección del territorio y de las instituciones estatales), porque en la seguridad ciudadana el centro de la política es la protección del ciudadano(a). No significa que la seguridad ciudadana no se interesará por el territorio o por las instituciones estatales, sí le interesará, pero sin que ello implique el irrespeto al pacto de derechos y garantías ciudadanas.

No equivale tampoco al concepto de desarrollo, porque la seguridad ciudadana tiene un campo más acotado que aquél. Vale decir que el campo de las políticas sociales universales es el campo de las políticas del desarrollo, instrumentalizadas mediante los programas económicos y sociales dirigidos a procurar los accesos básicos para incrementar sobre todo el capital humano. Por supuesto, que una política de seguridad ciudadana tiene muchas menos posibilidades de fructificar si la política social es incapaz de reducir los niveles de pobreza e inequidad, pero el objeto de las políticas de seguridad ciudadana sería muy abarcador si incluyera como propósito directo proporcionar educación, empleo, ingreso, vivienda, salud y seguridad social.

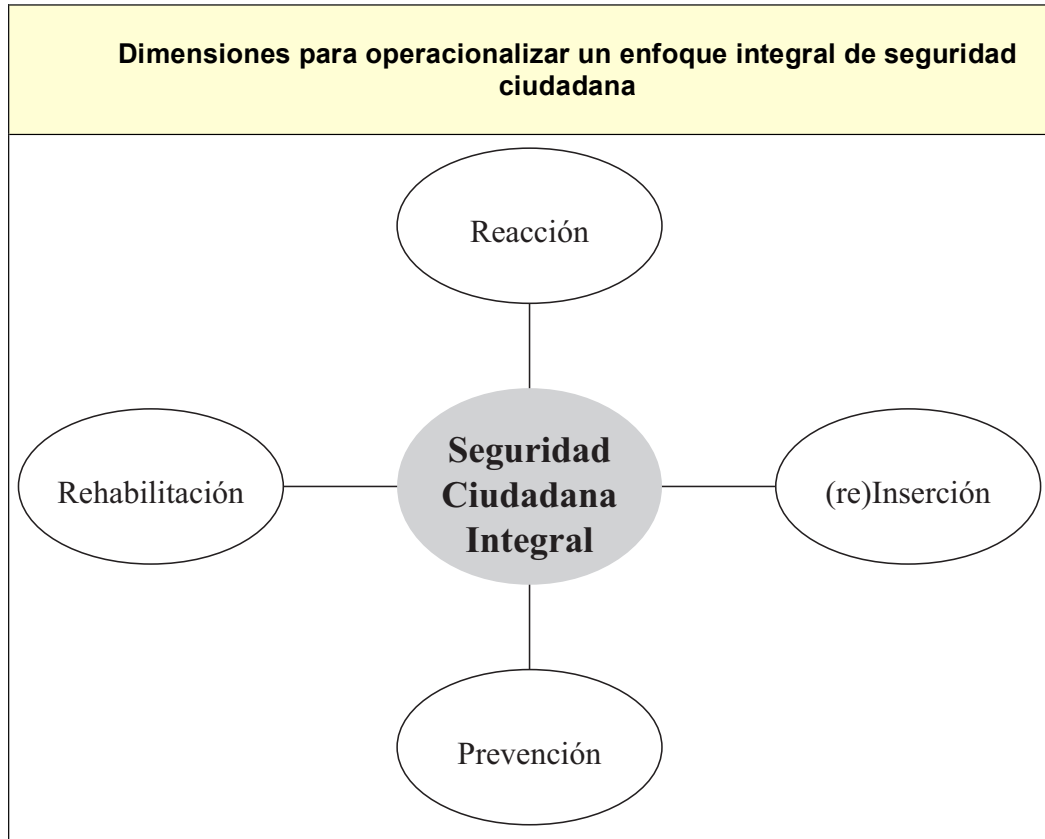
No se reduce tampoco nuestro concepto al de la seguridad interior ni al de la política criminal, porque si bien la función policial y la del conjunto de los operadores de justicia es una dimensión importante dentro de la seguridad ciudadana, no es condición suficiente para aumentar los niveles de convivencia solidaria. Mediante el propósito perseguido por la seguridad interior se puede lograr cierto orden público, pero si está desvinculado de una comprensión prodemocrática, ese orden público puede ser mantenido de manera artificiosa mediante la criminalización del conflicto social, así como por la segregación social del territorio. Asimismo, mediante los propósitos de la política criminal se puede lograr un eficiente sistema de justicia, pero esto, aunque contribuye a la mejor convivencia, no la garantiza por sí misma, ya que existen otros factores que generan desconfianza, temor y rechazo a la interacción social solidaria.

La seguridad ciudadana desde una visión progresista requiere una comprensión integral, equilibrada y progresiva, que asigne el peso adecuado a cada una de las dimensiones que se derivan del concepto. Implica por lo tanto una serie de estrategias, debidamente articuladas, para el despliegue de medidas en torno a cuatro dimensiones: **1)** prevención, **2)** reacción o coerción, **3)** rehabilitación y, **4)** (re)inserción. Estas estrategias tienen como propósito recomponer el tejido social y fortalecer la convivencia en ambientes sociales cada vez más complejos y diferenciados, con altos niveles de incertidumbre. De alguna manera, la seguridad ciudadana prodemocrática está estrechamente vinculada al fortalecimiento de lo que se conoce como capital social, que alude a los niveles de confianza interpersonal e interinstitucional, así como a los niveles de reciprocidad y solidaridad social (Cálix, 2006) (gráfico 3).

El enfoque **integral** es tal porque reconoce distintas dimensiones en la configuración del fenómeno de la seguridad ciudadana, y es **equilibrado** porque el análisis de cada sociedad o sector geográfico en particular, indicará el peso que merece cada dimensión en un momento dado. La flexibilidad del enfoque para darle un peso específico a cada dimensión -según el contexto particular de un país, región, o municipio-, se realiza desde un marco de acción comprometido con los fundamentos que dan soporte al enfoque progresista (y que, por lo tanto, lo distinguen de otros enfoques). El enfoque es **progresivo** porque asume que los climas de seguridad se van construyendo secuencialmente, en función de un proceso planificado, que va acumulando condiciones favorables para fortalecer la convivencia⁴.

⁴ Una de las implicaciones del carácter progresivo consiste en asignar la debida importancia a los proyectos piloto, antes de intentar generalizar las intervenciones (Chinchilla, 2006)

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia (fesamericacentral).

Veamos ahora en forma sintética a qué se refiere cada dimensión:

- 1. La prevención:** corresponde aquí la adopción de medidas que contribuyan a reducir las motivaciones y oportunidades para la violencia y el delito. Incluye desde la prevención en niños y jóvenes que viven bajo una grave vulnerabilidad social y en riesgo de violencia, el fortalecimiento de los lazos comunitarios y la valoración y ampliación de los espacios públicos, hasta aspectos como el buen alumbrado público en las zonas más peligrosas y las relaciones de confianza entre la población y los cuerpos policiales.
- 2. La reacción (coerción):** se refiere al proceso de disuasión, reacción, investigación, juzgamiento y ejecución de las sanciones legales para aquellos que pretenden o en efecto infringen las normas de convivencia social. Debe ir dirigida tanto para los que amparados en su estatus social actúan impunemente cometiendo actos de corrupción, violencia u otro tipo de actos delictivos, como para el común de la población. Aquí es vital el mejoramiento de las capacidades de investigación y coordinación de las fuerzas policiales y el ente encargado de la acción pública penal (Ministerio

Público), así como la independencia probidad y profesionalización de los jueces y tribunales. En el caso de las sanciones penales, la aspiración debe siempre ser *investigar para detener* y no... *detener para investigar*.

3. **La rehabilitación:** al estar científicamente probado que la mayoría de las personas que cometen actos violentos y delictivos pueden tener un cambio positivo de conducta, es preciso que existan, en coordinación de actores públicos y privados, políticas y programas dirigidos a promover el cambio de comportamiento en aquellas personas que han violado las normas de convivencia. Incluye los programas de rehabilitación que deben existir dentro de los centros penales y los centros de internamiento de niños y adolescentes, como también programas de rehabilitación dirigidos a las víctimas de la violencia y la delincuencia. Pero en realidad la rehabilitación tiene muchas más sucesiones, posibilidades y oportunidades, sobre todo para aquellos que no han cometido actos considerados como graves.
4. **La (re)inserción:** es la dimensión a la que suele prestársele una menor atención. Se refiere a las medidas de política que procuran la adaptación o readaptación de las personas que han cometido faltas y/o delitos, o que han sufrido, como víctimas, graves daños a su integridad física o síquica. La ausencia de programas de reinserción confina a la estigmatización a los que han pasado por la acusación y/o sanción penal, cerrándoles las puertas para una incorporación adecuada en el tejido social, luego de un proceso rehabilitatorio. Los programas de rehabilitación no podrían tener mayor impacto si no se adoptan medidas para que las personas que han mostrado un cambio de comportamiento puedan integrarse de manera activa a la comunidad y al mundo laboral. La estigmatización, sobre todo a los jóvenes de bajo nivel económico, es uno de los principales problemas a afrontar para que pueda darse la reintegración social.

Un enfoque progresista de la seguridad ciudadana, traducido en términos de política pública, debe incluir medidas que apunten al buen funcionamiento de cada una de las dimensiones anteriores. Lo que debería evitarse es que las coyunturas electorales sobre-pesen irreflexivamente las medidas reactivas, o que, los prejuicios contra el uso de la fuerza legítima del Estado, desprecien la discusión sobre la adecuada conducción política de las fuerzas policiales.

IV. Operacionalización política del enfoque progresista en Seguridad Ciudadana: el ejercicio de construcción de la red *fesamericacentral*

Hasta aquí se ha expuesto el perfil básico del fenómeno de la violencia y el delito en la región, las consideraciones que justifican el abordaje de estos temas por la izquierda democrática, y también se ha esbozado conceptos generales y dimensiones de intervención para precisar el campo de acción de la seguridad ciudadana. Ahora corresponde plantear las premisas, principios, medios e implicaciones del enfoque alternativo, a modo de darle forma a una base conceptual política de la seguridad ciudadana en clave progresista, la cual pueda ser útil para orientar el proceso de trabajo de la red *fesamericacentral*. Los postulados siguientes no tienen ni pretenden un carácter exhaustivo que agote en sí mismo las posibilidades del enfoque, bien por el contrario, desde una visión holística, el proceso está abierto a nutrirse con nuevos elementos que, previo debate y concertación, se integren al enfoque sin que este pierda la coherencia y el discernimiento del perfil progresista en los temas de la seguridad ciudadana (recuadro 4).

Recuadro 4

Elementos de un perfil distintivo de la izquierda democrática en el campo de la seguridad ciudadana

Una política de seguridad ciudadana desde la izquierda democrática precisa identificar los **elementos que le den un perfil distintivo**. Pueden sugerirse al menos los siguientes elementos identificadores:

Primero: un **diagnóstico certero y riguroso**: que clarifique la situación que se tiene en Seguridad Ciudadana, reconociendo, por supuesto, a priori que Latinoamérica es una de las regiones más violentas del mundo.

Segundo: **Liderazgo civil-político**: ante la constatación de la baja preocupación de los partidos progresistas en el tema, en parte debido a “viejos traumas de la izquierda”. Se requiere trabajar y avanzar en las capacidades políticas y técnicas para poder dirigir acertadamente y controlar el sistema de la seguridad. En Chile, actualmente se está promoviendo la creación de un Ministerio de Seguridad Ciudadana que concentre estas capacidades políticas y técnicas, y así reducir la gran dispersión que ahora existe.

Tercero: la **reinstitutionalización democrática de los cuerpos policiales**: se precisan fuerzas policiales que funcionen acorde a los principios y orientaciones de los regímenes democráticos. Esto pasa por reducir la autonomización policial con relación al control político (por la ausencia de controles suficientes y efectivos). Para reinstitutionalizar a la policía se requiere esencialmente de: **a)** doctrina democrática que oriente el quehacer policial, **b)** profesionalización de la institución, y **c)** la asignación de recursos suficientes para que la policía cumpla con sus tareas.

Cuarto: la existencia de **una política de seguridad ciudadana explícitamente definida**: por escrito, sancionada legalmente, operativizada, que ordene y plantee las prioridades y las estrategias de acción. Y algo no menos importante, que esta política pública sea permanentemente evaluada y sometida al escrutinio público.

Quinto: El progresismo posee un **capital ético indiscutible al defender la tesis del respeto a las libertades y derechos humanos** que dan sentido al Estado social y democrático de derecho. Para la izquierda democrática “no da lo mismo”, por lo que toma distancia de aquellos abordajes de la seguridad que justifican de manera simplista la violación de los derechos humanos en nombre de la “seguridad”.

Sexto: Comprender **la interrelación entre la seguridad objetiva y los niveles de percepción de la gente** (seguridad subjetiva). De manera que no se disocien ambos elementos, y se les dé la debida integración en el diseño de la política.

Fuente: Con base en Espinoza, H., 2006.

Las premisas

- 1. La seguridad ciudadana como fenómeno complejo y en permanente cambio:** La complejidad exige considerar múltiples causas que perturban el clima de seguridad, y por lo tanto plantea el desafío de la coordinación multisectorial. Por otra parte, se verifica el perfil dinámico del fenómeno de la inseguridad, lo que justifica una revisión constante del enfoque, tal vez no tanto en lo que atañe a sus principios de fundamentación, pero sí en lo que tiene que ver con las líneas estratégicas, medios e implicaciones, que pueden variar según las condiciones del entorno. Desde esa óptica, las lecciones aprendidas de la praxis política –sea a nivel de gobierno nacional, municipal o en el espacio parlamentario- son un referente inmediato para la profundización y actualización permanente de la base conceptual política.

En suma, tanto la complejidad como el cambio permanente son aspectos que justifican la renovación de conocimientos y capacidades para ejercer el buen gobierno de la seguridad (“lo que funcionó ayer, no necesariamente lo hará hoy”). Por lo tanto, los partidos políticos tienen el reto de actualizarse periódicamente para ser capaces de **a)** comprender adecuadamente el fenómeno de la inseguridad, y **b)** poder intervenir efectivamente con políticas y estrategias oportunas.

2. La seguridad ciudadana es un concepto complejo que involucra varias dimensiones, por lo que requiere una comprensión multidisciplinaria y una intervención multisectorial focalizada: Con relación al inciso anterior, desde un enfoque progresista, más que referimos a la causa de la inseguridad se trata de identificar los factores concurrentes o asociados en los climas de (in)seguridad ciudadana. Este supuesto sirve, entre otros aspectos, para rechazar la exclusividad de las fuerzas policiales o del mismo sistema penal en la atención de la seguridad ciudadana. La multidisciplinariedad obliga a involucrar también otros puntos de vista, argumentos y estrategias que proceden de instancias que no se agotan en la visión reactiva. Asimismo, la intervención multisectorial supone una colaboración de las entidades públicas con las distintas expresiones de la sociedad civil que pueden aportar a mejorar los climas de convivencia solidaria.

La combinación de una visión multidisciplinaria, intervenciones multisectoriales, junto a la cooperación entre autoridades públicas y sociedad civil, permite la flexibilidad necesaria para interpretar las mega tendencias de la inseguridad así como las micro-dinámicas territoriales, y con ello optimizar la focalización y articulación de los esfuerzos requeridos por cada unidad geográfica.

Recuadro 5

Lo que revelan las buenas prácticas de la seguridad en el Brasil

Al revisar lo que han sido las experiencias exitosas –especialmente en la dimensión preventiva- en zonas específicas de las grandes ciudades del Brasil, se destacan algunos factores clave de los cuales depende el buen suceso de las iniciativas:

- a) Diagnósticos consistentes que den cuenta de las micro-dinámicas locales.
- b) Gestión sistémica y participativa.
- c) Que las medidas tengan un referente territorial concreto.
- d) Liderazgo de la autoridad política y credibilidad de la gestión gubernamental.
- e) Articulación intersectorial al interior del gobierno, entre los poderes del Estado y con la comunidad.

Fuente: Con base en Soarez, L. (2005).

3. **La responsabilidad compartida en la tarea de estabilizar el clima de seguridad:** Desde un enfoque progresista no se concibe que la seguridad sea una tarea exclusiva de las instituciones gubernamentales, ni tampoco que sea una responsabilidad totalmente individual o privada. Se trata más bien de un asunto de **corresponsabilidad**, para articular esfuerzos que generen sinergias entre la acción estatal y la iniciativa ciudadana. El Estado debe propiciar marcos regulatorios eficientes, proveer servicios públicos equitativos y de calidad en el área de seguridad, y estimular la iniciativa comunitaria y privada, manteniendo la potestad de control para que se garantice el pacto constitutivo de derechos y garantías⁵.
4. **Hay que delimitar el campo específico de acción de la política de seguridad ciudadana, con una articulación virtuosa a la política global de desarrollo:** Si al campo de acción de la seguridad ciudadana le atribuyésemos también los accesos básicos para concretar los derechos sociales y económicos de la ciudadanía, estaríamos refiriéndonos más bien a las políticas de desarrollo, que engloban la totalidad de medidas para garantizar una vida digna a las personas. Entonces, conviene subrayar que la seguridad ciudadana, en su especificidad, incluye solo una

⁵ En la experiencia piloto de Santa Tecla, la corresponsabilidad es uno de los supuestos principales en los que se basa el trabajo del gobierno local. En efecto, en este municipio se asume a la comunidad como base de articulación desde la que se construyen los climas de convivencia.

parte de las intervenciones para propiciar la vida digna y la prosperidad societal.

Eso sí, desde el enfoque progresista se asume que no serían sostenibles las medidas para fortalecer la convivencia solidaria si no se avanza simultáneamente en reducir los niveles de exclusión y desigualdad social. Pero por otra parte, sería un ejercicio de irresponsabilidad y de alto coste político, argumentar que no es conveniente abordar los temas de la seguridad ciudadana en tanto no se hayan resuelto las desigualdades estructurales que caracterizan a las sociedades de la América Central.

5. El enfoque supone un balance de las intervenciones preventivas y represivas, según las necesidades recogidas en el diagnóstico:

Cuando un territorio en particular presente niveles graves de violencia y delincuencia, el carácter flexible del enfoque permite que se pueda dar un mayor peso coyuntural a la dimensión reactiva, para estabilizar los niveles básicos de orden público (sin que por ello se justifique la crueldad ni la arbitrariedad del sistema de justicia).

Esta flexibilidad coyuntural tiene como objeto normalizar las relaciones de convivencia, para generar condiciones para la intervención preventiva. En sociedades complejas y de cambio permanente, la prevención de los factores que alteran la seguridad tiene que ser una tarea continua, no porque se crea posible eliminar todo riesgo de violencia o actividad delictiva, pero si para mantener ese riesgo en niveles aceptables para la interacción social incluyente.

6. Participación pro-activa de la ciudadanía en el diseño, ejecución, control y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana:

El enfoque progresista reconoce la centralidad de la ciudadanía como sujeto y objeto de la política. Esta premisa implica entre otros aspectos, crear, ampliar y fortalecer los espacios de participación de la gente en los temas que atañen a la seguridad, tanto a nivel supranacional, nacional, regional, municipal y comunitario. De inicio, el involucramiento de la ciudadanía conlleva el derecho de acceder a la información sobre lo que la autoridad pública ha hecho, está haciendo o piensa hacer en materia de seguridad ciudadana. Pero no sólo se contempla pasivamente el deber de las autoridades de atender las demandas de información de la ciudadanía, sino que se extiende al ejercicio periódico de la rendición de cuentas,

como una práctica interiorizada al interior de las instancias públicas involucradas en un sistema de seguridad integrado. Con la información oportuna y adecuada se potencia la participación de la gente en el proceso de diseño, ejecución, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas.

La participación ciudadana en esencia es la capacidad de organización de la población en espacios geográficos y sectoriales concretos, excede a la mera consulta formal que algunas veces se trata de justificar como participación plena.

Por otra parte, habrá que tener siempre la cautela de no ver a la participación como una panacea, porque ésta sin la debida inducción y deliberación puede servir para justificar –en nombre de la seguridad- la aplicación de medidas contrarias al orden democrático. Para reducir tal riesgo se requieren al menos dos condiciones:

a) la participación ciudadana tendría que verse como un proceso y no como un mero acto de validación formal y aislado de los gobiernos (sin deliberación y, por ende, sin formación adecuada de opinión pública, no hay construcción de ciudadanía), y **b)** es importante la mediación entre las iniciativas directas de participación y los mecanismos de democracia representativa del Estado, a fin de establecer equilibrios necesarios.

Recuadro 5

La experiencia de Bogotá: del buen suceso de la primera generación de políticas de seguridad a la necesidad de un nuevo impulso que refuerce la corresponsabilidad y el enfoque territorial

Durante las tres últimas administraciones (1993-2003), Bogotá experimentó una notable reducción de la criminalidad, la violencia y la delincuencia. La progresiva disminución de los delitos de mayor impacto social y de las muertes violentas, fue el resultado de: **(1)** los avances en la formulación e implementación de la política distrital de seguridad, **(2)** la continuidad y sostenibilidad de las estrategias más exitosas de reducción de la criminalidad urbana, **(3)** el abordar la inseguridad como una problemática más compleja que requiere de articulación y coordinación de múltiples acciones, iniciativas y estrategias, y **(4)** los esfuerzos para sensibilizar a la ciudadanía y hacerla participe en la consolidación y construcción de ambientes más seguros. En efecto, para 1994, Bogotá presentó una tasa de **122** muertes violentas por cada cien mil habitantes, cifra que la ubicó como una de las ciudades más violentas del mundo. Sin embargo, luego de diez años de implementación de diversas estrategias de seguridad y convivencia ciudadana, la tasa de homicidios fue reduciéndose de tal manera que en el año 2003 la tasa de muertes violentas descendió a **23** por cada cien mil habitantes.

A la par con la disminución de las muertes violentas, la ciudad ha presentado notables reducciones en los delitos de mayor impacto social. En general, los resultados en materia de reducción de la criminalidad y la inseguridad son incuestionables. No obstante, pese a la tendencia decreciente de las cifras de violencia y delincuencia, la ciudadanía no expresa una mayor sensación de seguridad, sino que los bogotanos se muestran más inseguros y temerosos a padecer algún tipo de afectación contra su vida, patrimonio, integridad y libertad. En parte tal percepción tiene que ver con la frecuencia alta de victimización por delitos de menor envergadura que son dejados normalmente al margen del análisis sobre la inseguridad. Es decir que estos delitos que no tienen un impacto considerable sobre la colectividad, adquieren una importancia notoria en la formación del imaginario individual sobre inseguridad y delincuencia. En esta perspectiva, la sensación de seguridad no está articulada, necesariamente, a los principales delitos sino a las afectaciones cotidianas que lesionan la tranquilidad individual.

Paralelamente a este contraste entre datos objetivos y percepción, en el último lustro, el delito, la violencia y las incivildades han presentado considerables transformaciones y evoluciones que dan cuenta de un carácter complejo y dinámico. En efecto, se aprecia ahora con especial acento: **(1)** la progresiva incursión de actores asociados al conflicto armado y su marcada incidencia en ciertas localidades de Bogotá, así como en determinadas actividades económicas y productivas urbanas, **(2)** la aparición de nuevas tipologías delincuenciales que adoptan matices y énfasis diferentes según los espacios urbanos en donde se desarrollan, **(3)** la pobreza y la desigualdad como condiciones que son aprovechadas tanto por las estructuras del crimen organizado como por las facciones urbanas de grupos armados al margen de la ley, para desarrollar actividades criminales y consolidar negocios ilícitos, **(4)** el aumento sostenido en las cifras de violencia intrafamiliar y los delitos sexuales, **(5)** los efectos de las políticas nacionales de reinserción y desmovilización sobre el entorno urbano y sus impactos sobre la seguridad y la convivencia, y **(6)** la crisis humanitaria asociada al desplazamiento y migración forzada se constituyen en algunos de los nuevos determinantes de la seguridad y la convivencia distrital. Estos seis factores requieren ser incluidos en los diagnósticos y análisis de la violencia y delincuencia, y abordarlos con estrategias y planes de acción adecuados.

No cabe duda el éxito de la primera generación de políticas públicas en Bogotá; sin embargo, **las nuevas amenazas producto de la complejidad y cambio del fenómeno de la inseguridad exigen una perspectiva política que refuerce la corresponsabilidad y la territorialización de las acciones**, para mantener, ampliar y profundizar los resultados positivos de la política. Para ello entre otros factores, es preciso un **análisis georeferenciado** del crimen y la violencia para implementar programas, proyectos y planes de acción específicos, con el compromiso de la ciudadanía que habita las distintas localidades de la ciudad.

Fuente: Con base al Documento de Trabajo # 2 sobre Seguridad Ciudadana (septiembre de 2005) del Grupo de Reflexión sobre Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Bogotá.

Los principios

1. **Respeto al pacto constitutivo del régimen de derechos y garantías:** El enfoque progresista de la seguridad ciudadana asume que la eficiencia del sistema de seguridad conlleva de manera intrínseca el respeto de los derechos fundamentales. Por lo que, en lo que atañe a la dimensión reactiva, se rechaza la incompatibilidad entre el respeto de los derechos humanos y la eficiencia del sistema de justicia.

Desde el enfoque progresista, los derechos civiles, sólo pueden ser restringidos en circunstancias especiales, debidamente justificadas, consensuadas por los tres poderes del Estado, y tipificadas con precisión en el ordenamiento legal.

Se subraya que el respeto a los derechos y garantías fundamentales, implica también la responsabilidad de restaurar en lo que proceda (desde la intervención y mediación estatal) el daño causado a las víctimas de la violencia y el delito.

2. **La seguridad ciudadana como una política de Estado, como un derecho y como un bien público irrenunciable:** Esta triple connotación de la seguridad ciudadana procura ponerla a resguardo de una visión política inmediateista, meramente electorera, que tanto daño causa a las intervenciones en esta materia.

Asimismo, al considerarla como un derecho, se abren las posibilidades de exigencia pública de la misma por parte de los individuos y grupos sociales. Además, el entenderla como un bien público irrenunciable, cierra la puerta a las propuestas elitistas que promueven una retirada de las instancias públicas encargadas de algunas funciones de la seguridad, sometiéndola a un marco inequitativo en el que sólo los que tienen recursos pueden procurársela. Implica entonces fortalecer el papel de las entidades reguladoras y ejecutoras de la política, para garantizar el acceso al bien público de la seguridad ciudadana.

3. **El propósito final de la seguridad ciudadana es el fortalecimiento de la convivencia social:** No se puede desconocer que algunas sociedades presentan climas de inseguridad ciudadana muy deteriorados, y que por lo tanto requieren medidas urgentes de protección contra la violencia y el crimen. Sin embargo, bajo un enfoque meramente represivo, se pueden

plantear medidas para reducir el crimen y la violencia que no abonen en mucho a la interacción social, sino que más bien la replieguen al espacio privado y a la autodefensa, reduciendo los vínculos horizontales entre la ciudadanía. El enfoque progresista persigue sin lugar a dudas la reducción de la delincuencia y la violencia, pero trasciende ese propósito para favorecer condiciones adecuadas para recuperar y fortalecer la confianza y la interacción solidaria entre las personas.

En suma, se apuesta a fortalecer lazos de convivencia, en lugar de “sociedades de la sospecha”.

4. **El uso proporcional de la fuerza por parte del Estado:** Al respecto, la buena gestión del gobierno de la seguridad amerita al menos aceptar tres postulados que dan soporte a este principio: **a)** asumir el ejercicio de la fuerza como un recurso excepcional, pero posible cuando las circunstancias lo requieran, **b)** el ejercicio de este recurso debe estar precedido por un marco legal de funciones y límites, así como de controles horizontales y verticales que contrapesen la actuación de los operadores de la seguridad pública, y **c)** velar por que el uso de la fuerza sea un monopolio exclusivo del Estado, evitando que los particulares lo asuman bajo la argumentación de que el Estado no tiene la capacidad de actuar frente a las situaciones duras de la inseguridad.
5. **La transparencia y la rendición de cuentas en la política de seguridad ciudadana:** Una política pública prodemocrática tiene como una de sus condiciones la actitud y aptitud de los gobiernos para actuar no solo con base en el principio de legalidad sino que también el de publicidad de sus actos (salvo aquellos que por su naturaleza ameriten algún grado de confidencialidad). Presupuestos, contrataciones, procedimientos generales de actuación, así como otras decisiones no pueden quedar como un secreto de Estado, pues se estará abriendo paso al abuso de poder y la corrupción. Por otra parte, los gobiernos deben desplegar mecanismos de rendición de cuentas vinculantes a sanciones, cuando se establezca de manera fehaciente el mal uso de las prerrogativas legales que les concede el mandato representativo.
6. **La conducción civil del sistema de seguridad y la distinción precisa entre defensa y seguridad:** Un Estado democrático supone que las autoridades civiles ejerzan la conducción política en todas las funciones determinadas por el pacto constitucional. Las funciones de seguridad ciudadana y las funciones de defensa no están exentas de este imperativo. En el campo específico de la seguridad pública, se requiere un liderazgo

político que pueda interactuar con los cuadros técnicos policiales para diseñar y aplicar estrategias generales y sistemas de control.

Asimismo, un enfoque progresista de la seguridad reconoce que las funciones de seguridad pública y las de defensa, si bien no son antagónicas, son diferentes, por lo que requieren doctrinas y medios distintos. Las relaciones de coordinación deben quedar expresamente señaladas por el ordenamiento legal, sin que esta coordinación signifique la invasión de la lógica de la defensa sobre la de la seguridad pública, ni viceversa.

Cuadro 1



Fuente: Escobar, S., 2006.

- 7. La necesaria complementariedad de la participación ciudadana con la democracia representativa:** La participación ciudadana no debe entrar en contradicción con los fundamentos de la democracia representativa. Se busca fortalecer la representación que asumen los agentes políticos partidarios, evitando el bloqueo a los órganos representativos, a causa de las iniciativas de participacionismo directa.

Esto conlleva aceptar tanto la posibilidad de acciones ciudadanas de apoyo a las decisiones políticas como de acciones antagónicas. Lo esencial es que estén marcadas reglas del juego y los mecanismos para operativizar acuerdos y para ventilar conflictos.

Tampoco debe perderse de vista que la participación de la ciudadanía no tiene que implicar la desresponsabilización estatal en el cumplimiento de sus funciones para proveer el bien público de la seguridad ciudadana.

8. **La colaboración supranacional en torno a una seguridad cooperativa, que respeta la autodeterminación y soberanía de los pueblos:** Es un hecho incontestable que los problemas actuales de la seguridad ciudadana desbordan las fronteras nacionales, por lo que es preciso que los Estados colaboren a nivel supranacional para procurar marcos regulatorios y de intervención oportuna a nivel regional. El principio que debería de estar detrás de estas alianzas multinacionales es el de la seguridad cooperativa en lugar de la adaptación sin más a las agendas de seguridad hegemónicas.

9. **El reconocimiento de formas de violencia tradicionalmente subordinadas que deterioran el tejido social (especialmente la VIF y la violencia de género):** Existen formas de violencia que suelen tener lugar en un espacio privado, y que por lo mismo tienden a ser invisibilizadas socialmente, con un escaso abordaje por parte de la política pública. Es el caso de la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y otras expresiones de la violencia en contra de las mujeres. El enfoque progresista reconoce la magnitud de estas dinámicas de la inseguridad, por lo que promueve su incorporación al debate de la política pública, para que se adopten medidas eficaces para revertirlas.

También el enfoque progresista plantea que las diferencias étnicas, políticas, culturales, religiosas y de otra índole no justifican el uso de la violencia (física o psicológica) en contra del otro(a).

Los medios y las implicaciones del enfoque

En este apartado, se plantean algunos de los principales medios genéricos y sus implicaciones políticas y técnicas que se recomienda sean tomados en cuenta por los partidos progresistas de la región.

Medios	Implicaciones	Observaciones
<p>Compromisos interpartidarios para garantizar continuidad de las políticas de seguridad.</p>	<p>- Definición de acuerdos básicos de política de Estado, con la concurrencia de los tres poderes y la debida interfase nacional-subnacional.</p> <p>Los pactos interpartidarios deben reconocer entre otros aspectos:</p> <p>a) El respeto de los derechos humanos como condición intrínseca de la eficiencia del sistema de justicia,</p> <p>b) Las medidas de política para atender en lo que proceda a las víctimas de la violencia y el delito,</p> <p>c) Pactos en torno a reglas éticas sobre el tipo de abordaje electoral que se le dará al tema de la SC,</p> <p>d) Continuidad de programas y proyectos a pesar de los cambios de gobierno.</p>	<p>Un ejemplo de estos compromisos se refleja en los cuatro gobiernos de la Concertación en Chile (incluyendo el actual), instalados desde la recuperación democrática en 1990, durante los cuales se han establecidos pactos para transitar desde la idea del “enemigo interno” que prevaleció durante la dictadura militar a la idea de la seguridad ciudadana como una tarea colectiva.</p> <p>Sin perjuicio de las tareas aún pendientes para reducir los mandos difusos en la dirección de las fuerzas policiales, los gobiernos de la Concertación han operativizado pactos que ha permitido avances tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento y modernización de las instituciones policiales, judiciales y penitenciarias (recursos, gestión) • Adecuación y mejoramiento de la Legislación • Conferir poder, recursos y responsabilidades a los gobiernos locales • Buscar equilibrio entre tareas de Control y tareas de Prevención. • Optimizar los sistemas de Información y Estadísticas del fenómeno delictivo (denuncias – encuestas de victimización). • Aumentar la inter-sectorialidad de las estrategias y políticas • Incorporación progresiva y sustantiva de la participación de la comunidad (vínculo con policías).
<p>Construcción y fortalecimiento de marco jurídico institucional integrado para el sistema de seguridad.</p>	<p>- Diagnóstico del marco jurídico institucional y diseño propuesto acorde al enfoque progresista.</p> <p>- Definición de competencias y recursos de las entidades relacionadas con la política de SC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Mesa Nacional Permanente de Seguridad Ciudadana en Costa Rica, facilitada por la Fundación Friedrich Ebert, dentro de sus objetivos y actividades está mapeando y analizando el marco jurídico institucional para la seguridad ciudadana en ese país, con una activa interacción

	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de interacciones y mecanismos de coordinación interinstitucional. - Competencias legales de las municipalidades en materia de SC. 	<p>con las autoridades públicas del gobierno actual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las experiencias piloto que la Fundación Friedrich Ebert ha estimulado en la región, muestran el vacío de competencias municipales en SC (exceptuándose en cierta forma el caso panameño), a pesar de constatare la potencialidad del municipio para generar marcos de convivencia que desestimen las acciones violentas y/o delictivas.
<p>Dispositivos de respuesta rápida y oportuna durante transiciones de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cuadros políticos y técnicos dentro de los partidos para diseñar planes de transición que aseguren la inercia operativa. - Diagnósticos actualizados por los equipos partidarios que den cuenta de la situación de la SC y sus principales desafíos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los partidos políticos requieren mantener y consolidar equipos permanentes (no sólo durante la época electoral). De dichos equipos estarán surgiendo los cuadros que asumirían la gestión de la seguridad ciudadana, con la debida capacidad anticipatoria y reactiva.
<p>Institucionalización de mecanismos que promuevan transparencia y rendición de cuentas en la política de SC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho a la información. - Instancias de rendición de cuentas vinculantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La política de seguridad ciudadana no es un secreto de Estado. Sus instrumentos y acciones tienen un carácter público sujeto al escrutinio de la ciudadanía. Existen algunos aspectos que requieren confidencialidad, lo que no significa que no estén sujetos a controles democráticos.
<p>Mecanismos de participación ciudadana que contrapesen, apoyen, y legitimen la acción estatal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de mecanismos para informar, consultar y dar control ciudadano sobre la política de SC. - La participación no debe sustituir a los órganos representativos, ni a la responsabilidad estatal en general. - Sobre todo en lo local, los espacios de participación deben considerar especificidades de los territorios y grupos sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • La participación entendida como procesos de organización social en espacios territoriales y sectoriales definidos, es más efectiva si se orienta a buscar la proximidad con las autoridades públicas, para atender adecuadamente los problemas que afectan el clima de seguridad. • Las experiencias en San Miguelito, Santa Tecla y Santa Lucía, evidencian la necesidad de un liderazgo articulador de los esfuerzos participativos de la ciudadanía (para evitar las acciones aisladas y la duplicidad).

<p>Enfoque transdisciplinario y coordinación multisectorial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema multiagencial de instancias con responsabilidades concretas y complementarias en el sistema de SC. - Instancia coordinadora de instancias con responsabilidades en la SC. 	<p>Un ejemplo de iniciativa jurídico-institucional de este tipo de coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el año 2005, el ILDIS-FES* junto con FLACSO Ecuador y la Fundación Esquel, apoyaron un proceso de investigación dirigido a diseñar un proyecto de ley y una política pública de seguridad ciudadana en Ecuador. En el proyecto de ley, se incluyó la creación de un Sistema de Seguridad y Convivencia Ciudadana (SISCC), definido como un conjunto articulado y descentralizado de instituciones, políticas, planes y estrategias que deberán aplicar coordinadamente las entidades públicas, privadas y la ciudadanía organizada, comprometida con el control y la prevención de la seguridad ciudadana. • En el proyecto de ley se estipula que el SISCC estaría compuesto por: a) Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, b) Los Consejos Provinciales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, c) Los Consejos Cantorales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y d) Los Comités parroquiales o barriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. <p>* Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich Ebert (con sede en Ecuador).</p>
<p>Enfoque de intervención equilibrado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Renuncia a visiones que privilegian indiscriminadamente el uso de la fuerza. - Renuncia a posiciones en las que todos los problemas de la SC se solucionan “solo con prevención”. - Especialización de operadores en las diferentes dimensiones de la SC. 	<ul style="list-style-type: none"> • La argumentación progresista sobre un enfoque alternativo de la seguridad no supone una repartición de tareas en la que la derecha se encarga de la represión y la izquierda democrática de la prevención. • Los partidos progresistas tienen que construir discursos, bases programáticas y políticas públicas (sea a

		<p>nivel nacional o local) que planteen un balance entre las intervenciones represivas y reactivas, según sea la situación de la zona geográfica de referencia.</p>
<p>Sistema coherente de información y comunicación para la conducción de la política.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnósticos confiables sobre la situación de la SC. - La utilización adecuada de las estadísticas (indicadores integrados en lugar de indicadores sesgados). - Contar con instrumentos confiables de medición para evaluar la aplicación de la política pública. - Estrategia de comunicación de la política pública (interestatal y del Estado a la sociedad). - Crear una imagen, un concepto y un mensaje claro que exprese los objetivos, decisiones y resultados de la política. - Generación de espacios de expresión pública de la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde un enfoque progresista, el manejo oportuno de la información tiene una doble connotación: a) como requerimiento democrático, b) como requerimiento programático. • Sin estadísticas confiables y estandarizadas, se diluye el impacto de la programación de las respuestas, porque no se tiene certeza de la magnitud y perfil de la situación a enfrentar. En la experiencia piloto en San Miguelito (Panamá), se creó un observatorio de violencia que ha permitido una mejor cuantificación y cualificación de los fenómenos delictivos en el municipio, mejorando así la capacidad de respuesta de los operadores de seguridad. • Una buena política de comunicación no se limita a decir "la mano dura no ha funcionado", sino que lo muestra y lo demuestra. • La comunicación política en clave progresista está puesta al servicio de la construcción de consensos, y con ello lograr una mejor calidad de la democracia. Esto implica evitar la tentación, tan recurrente hoy día, de reducir el área de comunicación a una área de prensa, reducción que trae como consecuencia enfocar esfuerzos en subir el perfil mediático de los funcionarios de turno, marginando la tarea de comunicar los contenidos de la política pública. • Se sugiere para mejorar el perfil de la agenda político institucional (Con base en Gerber, E., 2006):

		<ul style="list-style-type: none"> • Definir las estrategias institucionales y comunicarlas adecuadamente (lo que requiere previamente la identificación de objetivos claros y compartidos). • Considerar la reacción ante las contingencias: la planificación puede ayudar a tener parámetros para las respuestas a las contingencias. • Buscar potenciales voceros, para articular una especie de red que se conforma con funcionarios públicos en posiciones clave en el sistema de seguridad (lo que no implica la inversión de muchos recursos). • Conocer con profundidad al público objetivo. • Analizar la factibilidad de alianzas con el sector privado (existen muchos empresarios a los que les interesa un país con una imagen de seguridad). • Comprometer autoridades en la construcción de la agenda pública en la SC. • Contar con banco de datos, sitios Web, minutas (breves y digeribles) de respuesta institucional. • Distinciones en el nivel local: aquí la variedad de canales posibles es amplia y no depende tanto de la llegada de los medios masivos ni de grandes recursos materiales y económicos, sino de la creatividad de los equipos de comunicación de y de las propias autoridades.
<p>Profesionalización y modernización de los operadores del sistema de SC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Carrera civil de los operadores, con particular énfasis en los cuerpos policiales: <ul style="list-style-type: none"> - Doctrina democrática - Valoración del mérito, oportunidades de capacitación y promoción - Salarios y beneficios sociales competitivos 	<ul style="list-style-type: none"> • En Bogotá, el actual gobierno de la ciudad ha desplegado un programa de formación a los miembros de la policía que incluye: a) formación elemental, b) cursos de actualización cortos e, c) investigación permanente. o Se trabajan temáticas no sólo técnicas sino integrales para la interacción social humana. Conve-

		<p>para que la policía sean garantes de los derechos humanos.</p> <p>o Se asume la capacitación como una acción permanente en la policía, con sostenibilidad en el tiempo y como un componente esencial de la política pública. La novedad está en que se acoge por la administración civil con un presupuesto específico y propio para garantizar una capacitación permanente de la policía.</p>
<p>Utilización eficiente y racional del monopolio de la fuerza legítima.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilización de las actuaciones de los cuerpos de seguridad. - Precisión y limitación de las funciones de coordinación entre la fuerza policial y las fuerzas militares. - Control, supervisión y responsabilización de las actividades de las fuerzas privadas de seguridad. - Desincentivo del armamentismo personal, control del negocio de armas y sobre potación de las mismas. - Coordinación de las fuerzas policiales con el Poder Judicial, y el Ministerio Público. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la mayoría de los países de la América Central, las secuelas del conflicto armado durante la guerra fría dejó como remanente la circulación de un lote cuantioso de armas en manos de particulares. Asimismo, se ha incrementado exponencialmente la disposición de armas ligeras. Los partidos progresistas tendrían que impulsar y apoyar medidas de política que estimulen el desarme (y su estricto control) a niveles significativamente menores que los actuales. • Ante la escasa cobertura policial y sus falencias en la calidad del servicio, los servicios de seguridad privada se han expandido en los últimos 10 años. Desde la perspectiva de la seguridad democrática se considera que las agentes privados no deben superar la proporción de policías públicos, sin embargo en países como Honduras, Guatemala y El Salvador, se estima que los guardias privados al menos triplican o cuadriplican al número de policías civiles. Una política progresista tiene que mejorar la calidad de los servicios de la policía pública, pero también establecer controles efectivos sobre el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad.

<p>Articulación gobierno central y gobiernos subnacionales en la gestión de la SC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de competencias, y recursos disponibles para cada nivel territorial. - Complementariedad de las acciones, respetando la especificidad de lo local en la prevención. - Institucionalizar y legitimar el tema de la SC en los gobiernos locales. - Privilegiar el nivel local para la participación directa de la ciudadanía en la gestión de la SC. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la experiencia desarrollada en el municipio de Santa Tecla (El Salvador), uno de los desafíos identificados por el gobierno municipal progresista es la necesidad de crear una estructura política-administrativa al interior de la municipalidad, para garantizar la continuidad de la política de seguridad, a pesar de los cambios de gobierno.
<p>Mecanismos de visualización y abordaje de formas de violencia tradicionalmente subordinadas (especialmente VIF y violencia de género).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La integración de la VIF en el contexto general de la violencia social y la política de seguridad ciudadana: <ul style="list-style-type: none"> - En cuanto al diagnóstico - En la distribución de funciones - En la programación de las respuestas - En la distribución de los recursos - Asumir el carácter sistémico de la VIF (como circuitos dinámicos que generan violencia). - Considerar el balance entre: prevención, control del riesgo y la penalización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Respecto al tema de género y sus vínculos con la seguridad es conveniente tener en cuenta que: la transversalización del enfoque de género en la SC, implica cuando menos: a) revisar y potenciar la participación equitativa de hombres y mujeres en el proceso diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de la política pública, b) la violencia intrafamiliar es un tipo de violencia a relevar en el enfoque integral de la SC, pero hay que prestarle atención a otras formas de violencia, especialmente en contra de las mujeres, que no necesariamente se dan en el ámbito familiar, y c) potenciar el acceso de las mujeres al sistema de justicia, así como el tratamiento judicial oportuno y eficiente de sus demandas. • Elementos para transitar hacia una respuesta selectiva y de calidad en la integración de los distintos tipos de violencia (Gomáriz, 2006): <ul style="list-style-type: none"> • Agregar a la prevención primaria (general, indiscriminada), el trabajo de prevención secundaria (dirigida a factores y grupos de riesgo específicos). • Reducción sustantiva de la impunidad en el cumplimiento de las

		<p>medidas y las penas de los casos juzgados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tratamiento del conjunto de la población afectada por la violencia, incluyendo ofensores y terceros afectados. • Establecimiento de sistemas de información normalizados y de sistemas de evaluación eficaces. • Profundización en el análisis del fenómeno complejo y multicausal de la violencia. • Incremento radical de la focalización en la atención. • Mejora sustantiva de la calidad de los servicios de atención.
<p>Facilitar la creación de una comunidad de seguridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Involucrar a las universidades, <i>think tanks</i>, operadores del sistema de seguridad, medios de comunicación en iniciativas de investigación, discusión y propuesta. - Fortalecimiento de las capacidades de los parlamentos para abordar los asuntos de la SC. - Capacidad de los partidos para interactuar con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la SC. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando por diversas circunstancias a los partidos políticos se les dificulta el estudio permanente de los temas de la seguridad, es aconsejable vincularse a redes de investigación y análisis que les provean de insumos para que los partidos puedan procesarlos políticamente. • Los partidos progresistas de la región han tenido escasas oportunidades de alcanzar el ejercicio del gobierno nacional, pero deberían aprovechar más sus bancadas parlamentarias para hacer la diferencia (aunque sean una pequeña minoría) criticando con fundamento la orientación actual de las políticas de seguridad, y sobre esa crítica plantear propuestas alternativas (socializadas a la población) de calidad que vayan acumulando credibilidad del partido en los temas de la seguridad.

<p>Fortalecimiento de los instrumentos de integración regional en materia de seguridad, conforme a los principios de la Seg. Democrática.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento y profundización del Tratado Marco de Seguridad Democrática. - Viabilizar consejos de seguridad supranacional con enfoque democrático, con espacios de participación para la sociedad civil. - Armonización legislativa-institucional para perseguir delitos transnacionalizados. - Procurar el balance de fuerzas y la cooperación de esfuerzos para responder a las nuevas amenazas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La política progresista en seguridad aboga por esquemas de seguridad internacional cooperativa, pero con base a agendas que respondan a las prioridades regionales y no a las presiones de los países hegemónicos. • Asimismo, la política progresista plantearía mecanismos para que los esquemas de cooperación multinacional no se instalen sin controles democráticos efectivos, y así evitar la ampliación de los espacios discrecionales “en nombre” de la seguridad ciudadana.
--	--	--

Algunas tareas cruciales a incorporar en una política progresista

En coherencia con los medios genéricos enunciados en la tabla anterior, la realidad de la América Central, plantea algunas tareas cruciales que se recomienda sean incorporadas en una política progresista de seguridad ciudadana:

1. **Fortalecimiento y coordinación de sistema de justicia** para reducir la impunidad. En especial supone fortalecer las capacidades de investigación del delito por parte de los entes facultados por la ley para esas funciones.
2. Existencia y aplicación efectiva de mecanismos de **control democrático** (internos y externos) **sobre los operadores de justicia**.
3. **Reestructuración de los centros de privación de libertad** para reducir el hacinamiento y los círculos viciosos que reproducen la violencia y el delito, cumpliendo las funciones rehabilitatorias que les asigna la ley.
4. Promoción de **mecanismos alternativos para la solución de conflictos**, debidamente legitimados e institucionalizados.
5. **Disminuir la presión hacia la privación de libertad** como pena privilegiada por el sistema de justicia. Aplicando, cuando proceda, penas sustitutivas adecuadas al contexto.
6. Instalar **sistemas de alerta temprana** para detectar zonas, grupos e individuos en alto riesgo de ser victimarios y/o víctimas de actos de violencia y/o delictivos. En esta tarea es muy conveniente la articulación con el nivel municipal, para que los gobiernos locales impulsen esfuerzos de mapeo de riesgo y programen, con el apoyo del gobierno nacional en lo que proceda, respuestas expeditas y eficaces de prevención y disuasión.
7. Creación, recuperación, animación y protección de los **espacios públicos** para la recreación y convivencia ciudadana.
8. **Controles efectivos sobre factores facilitadores de la violencia y el delito** (armas, alcohol y otras drogas).

Las tareas prioritarias de los partidos políticos para convertirse en actores relevantes en el buen gobierno de la seguridad ciudadana

Para asumir los desafíos que suponen la construcción y aplicación de una base conceptual política progresista en esta materia (cuadro 2), es menester que los partidos cumplan al menos con las siguientes tareas:

1. Creación y mantenimiento activo de espacios internos de discusión sobre la seguridad ciudadana.
2. Facilitar que el partido cuente con cuadros políticos y técnicos para la conducción política de la seguridad ciudadana.
3. Colocar la política progresista de seguridad ciudadana como una parte fundamental de su programa de gobierno.
4. Orientar la praxis política en seguridad ciudadana en las instancias de poder con las que cuentan a nivel nacional y subnacional, especialmente municipal.
5. Realimentar al partido con los resultados de las prácticas innovadoras de seguridad ciudadana que impulsan los gobiernos locales en los que ejerce poder.

Cuadro 2

Del discurso a la praxis: elementos a considerar en el proceso de asesoría política en seguridad ciudadana

Nivel	Aspectos a considerar
DISCURSO	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de marco referencial (<i>enfoque adoptado</i>) • Lectura política de la situación de la seguridad a nivel nacional y/o subnacional (<i>aspectos descriptivos</i>) • Argumentación frente al orden de cosas y sobre las tendencias prevalecientes de abordaje político (<i>aspectos analíticos</i>) • Establecimiento de líneas de conducción y horizontes de situación deseada (<i>aspectos propositivos</i>).
BASE PROGRAMÁTICA	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque conceptual traducido en términos políticos • Lectura puntualizada de la problemática • Definición de objetivos generales, sectoriales y estrategias genéricas para un programa político-electoral
POLÍTICA PÚBLICA (a nivel nacional y subnacional)	<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia de comunicación para dar a conocer la política y sus resultados • Definición de línea de base, construcción e interpretación del diagnóstico • Generación permanente de información y conocimiento • Capacidades políticas y técnicas para la gestión de la seguridad ciudadana • Diseño y aplicación de dispositivos transitorios de seguridad. • Criterios para la asignación de recursos y optimización del gasto

Fuente: elaboración propia (fesamericacentral).

Referencias

Arévalo, L. 2006. *Política de Seguridad Ciudadana en Santa Tecla, El Salvador*. Presentación en Conferencia: Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica. Fundación Friedrich Ebert. Santa Fe de Bogotá, 27 de septiembre de 2006.

Cálix, A. 2006. *Conceptos de una política progresista de Seguridad Ciudadana*. Presentación en Conferencia: Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica. Fundación Friedrich Ebert. Santa Fe de Bogotá, 26 de septiembre de 2006.

Cálix, A. 2006. *Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana: Situación y desafíos en el caso hondureño*. FES-CIPRODEH. Ed. Guardabarranco. Tegucigalpa D.C.

Chinchilla, L. 1998. *Algunos elementos para la formulación de políticas de seguridad*. Documento Mímeo.

Chinchilla, L. 2006. *Políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito*. Presentación en Foro regional de Seguridad ciudadana. Fundación Friedrich Ebert. San José de Costa Rica, 24 de agosto de 2006.

Escobar, S. 2006. *Seguridad ciudadana y política de gobierno*. Presentación en Foro Regional de Seguridad ciudadana. Fundación Friedrich Ebert. San José de Costa Rica, 24 de agosto de 2006.

Espinoza, H. 2006. *Opciones políticas progresistas en materias de Seguridad Ciudadana*. Presentación en Conferencia: Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica. Fundación Friedrich Ebert. Santa Fe de Bogotá, 26 de septiembre de 2006.

Espinoza, H. 2005. *Seguridad Ciudadana en Suramérica: el caso de Chile*. Presentación en Foro Regional sobre Seguridad Ciudadana: el reto de las fuerzas progresistas en Centroamérica. Ciudad de Panamá, 21 de agosto de 2005.

Gerber, E. 2006. *La comunicación pública de políticas progresistas en Seguridad Ciudadana: La comunicación como variable fundamental en la producción del discurso de Seguridad Ciudadana*. Presentación en Conferencia: Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica. Fundación Friedrich Ebert. Santa Fe de Bogotá, 27 de septiembre de 2006.

Gomáriz, E. 2006. *Políticas municipales de seguridad ciudadana y violencia intra familiar*. Fundación Friedrich Ebert. San José de Costa Rica, Agosto 2006.

Gomáriz, E. 2006. *Marco Analítico de las Políticas Municipales de Seguridad Ciudadana*. Presentación en Foro Regional de Seguridad ciudadana. Fundación Friedrich Ebert. San José de Costa Rica, 24 de agosto de 2006.

Grupo de Reflexión sobre Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. 2005. *Corresponsabilidad y Territorialización: La pertinencia de contratos locales de seguridad para Bogotá*. FESCOL, Universidad Externado de Colombia y Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, Colombia.

Jarrín, O. 2005. *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*. Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana y Convivencia Ciudadana. FLACSO, ESQUEL e ILDIS-FES. Quitó, Ecuador.

Matul, D. 2006. *Marco Analítico de la política pública local en materia de seguridad: San Miguelito, Santa Tecla y Santa Lucía Cotzumalguapa*. Fundación Friedrich Ebert. San José de Costa Rica.

Medina, H. y E. Baracaldo. 2006. *Hacia un sistema integrado de seguridad, convivencia y justicia para una Bogotá sin indiferencia*. Presentación en Conferencia: Política de Seguridad

Ciudadana en Latinoamérica. Fundación Friedrich Ebert. Santa Fe de Bogotá, 26 de septiembre de 2006.

Rodríguez, A. 2005. *Relatoría del Foro*. Foro Regional sobre Seguridad Ciudadana: el reto de las fuerzas progresistas en Centroamérica. Ciudad de Panamá, 24 de agosto de 2005.

Tapia, Gabriel. 2005. *El cambio de paradigmas y las nuevas gestiones sobre seguridad en América Latina*. Documento Mimeo. Foro sobre Seguridad Democrática y Gobernabilidad Democrática (1 al 4 de febrero de 2005). Managua, Nicaragua.

Soarez, L. 2005. *Brasil: experiencias en seguridad ciudadana*. Presentación en Foro Regional sobre Seguridad Ciudadana: el reto de las fuerzas progresistas en Centroamérica. Ciudad de Panamá, 21 de agosto de 2005.