



VIII Congreso
Iberoamericano
de Municipalistas
Guayaquil. Ecuador

“El Desarrollo Urbano y Territorial: Construir Ciudad y
Ciudadanía con Equidad”

Guayaquil, Ecuador, Noviembre de 2006

* * *

COMUNICACIÓN:

PENSAR LA SEGURIDAD CIUDADANA
DESDE LA AGENDA LOCAL

Por Ana Rosa Sismondi

Introducción

“Cristóbal Colón buscaba un camino hacia las Indias y su oro. Se disponía a desembarcar en la Isla de Cipango (el Japón) o en la China del gran Khan, y pensaba convertir a unos pueblos que, según sabía, eran civilizados. Nada de eso. En lugar de “gentes con policía y conocimientos de mundo”, en lugar de “naos grandes y mercancías” con que, a cada momento, esperaba cruzarse, el Almirante descubrió a unos hombres de cuerpos desnudos y pintados, que creían que los españoles eran seres llegados del cielo”. Serge Gruzinski, La Guerra de las Imágenes. De Cristóbal Colón a “Blade Runner”, FCE, México, 1995.

Hemos querido comenzar esta conferencia citando el diario de viaje de Cristóbal Colón. Esta elección tiene el fin de ilustrar que el término policía, de enorme multivocidad aún hoy día, nos precede con creces, ya sea que el genovés se hubiera querido referir, hace quinientos años, a la ciudad misma o a algún tipo de poder organizativo.

Como ya venimos afirmando desde hace algunos años (Curitiba, 2003¹), la seguridad es un tema central para todos los actores que componen el tejido social. En ese sentido, la preocupación de gobiernos, nacionales, regionales y locales, de organismos internacionales, de universidades y organizaciones del tercer sector, entre otros actores, ha producido una reflexión profunda del campo.

De hecho, las transformaciones contextuales han permeado todos los ámbitos, aún en ciudades y regiones de distinto tamaño y complejidad, evidenciando por un lado el aumento incuestionable de la inseguridad, que se verifica en todos los índices construidos al respecto y, por otro lado, como consecuencia, el reconocimiento del fracaso de los mecanismos vigentes.

Es recién a partir de este reconocimiento, del fracaso de los mecanismos vigentes, que emerge la posibilidad de abordar la temática de otra perspectiva, más integradora, a todo nivel.

El concepto de seguridad, los ámbitos de actuación que abarca, los modelos posibles de abordaje, la complejidad del nuevo contexto global - local y los actores responsables de llevarla adelante, son los elementos más significativos que se han vuelto a considerar y puesto en tela de juicio. Reflexiones que han permeado rápidamente en las políticas públicas e inclusive en los marcos normativos, sin duda

¹ SISMONDI, ANA ROSA, *“Seguridad Ciudadana y Gestión Local”*. Conferencia dictada en el Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (IPPUC). Curitiba, Brasil. Marzo de 2003.

por la altísima visibilidad política del tema². El desajuste ahora se materializa en el hecho de que junto a esa alta visibilidad, la solución demanda un alto costo político.

1. ¿Qué es la Seguridad Ciudadana?

Hoy el concepto es objeto de una gran confusión: *abstracto, etéreo y poco concreto* (Wagman), *complejo, dinámico y amplio* (Brotat), *ambiguo, falto de claridad* (Torres Rojas), *cubierto de subjetividad y dinamismo* (Brotat), son algunos de los adjetivos con que se lo califica.

El derecho, la sociología y la ciencia política, por lo menos, han realizado sus aportes a la multiplicación y heterogeneidad de las visiones sobre la seguridad.

Veamos algunas definiciones de seguridad ciudadana:

- *“... un componente del bienestar de la población y un elemento de equidad en la distribución de bienes por parte del Estado”* (Hillebrand).
- *“... la ausencia de peligro físico o contra los bienes personales, la ausencia de ansiedad concreta sobre el delito, un sentimiento generalizado de bienestar y la inexistencia de miedo a la coerción o violación de los derechos individuales”* (Passalacqua).
- *“...por un lado ilustra una situación objetiva “libre y exento de todo peligro” y, por otro, una situación de pura percepción “sin temor, tranquilo, confiado”* (Wagman).
- *“No se trata de un bien público más, sino del bien público por excelencia”* (Hillebrand).

Es decir que, sin agotar la lista, es posible afirmar que la seguridad ciudadana es:

- Un derecho humano básico.
- Un bien público.
- Un servicio público.
- Una función pública.
- Una actividad a medio camino entre ambos (servicio y función).
- Un indicador de desarrollo político.
- Un nudo crítico que condiciona el desarrollo democrático y la calidad de vida de los ciudadanos.
- La plataforma indispensable para el desarrollo sostenible y para la vigencia plena de los derechos humanos y las garantías de las personas.
- La garantía de la gobernabilidad.
- ¡El presupuesto de los ambiciosos Objetivos del Milenio!

² Para ampliar: SISMONDI, ANA ROSA, *“Seguridad Ciudadana y Gestión Local: Aportes y Perspectivas desde las Ciudades Argentinas”*. Mención.- Primer Premio Iberoamericano Ángel Ballesteros de Estudios y Buenas Prácticas Locales. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España. Julio de 2006.

- Un requisito para la convivencia en democracia.
- Un riesgo urbano.
- Una fuente de recursos.
- Un elemento transversal, troncal respecto de la sostenibilidad del “resto” de políticas locales (léase: urbanas, sociales, económicas, culturales, de protección del medio ambiente).

Es probable que podamos seguir agregando consideraciones sobre el particular. Y es probable también que al final de la lectura, quede suspendida una nueva pregunta.

2. ¿Qué es la Seguridad Ciudadana?

En nuestra opinión, como ya expresamos muchas veces (Antigua, 2004; Bogotá, 2003³) aportar al esclarecimiento conceptual es el primer paso para superar las carencias que se presentan en la intervención.

La expresión “Seguridad Ciudadana” es resultado del debate disperso de los agentes mencionados (universidades, organismos internacionales, medios de comunicación, ONG´s) en relación a también diversas problemáticas que enfrentan las ciudades, los ciudadanos y los gobiernos, siendo las más relevantes:

- La ineficacia del sistema jurídico – penal.
- La ineficiencia de la policía como órgano cuya misión es velar por la seguridad de los habitantes.
- El aumento y la sofisticación de los delitos y del crimen organizado transnacional.
- La discriminación del sistema jurídico – penal, cuyas respuestas llegan en forma reactiva, afectando más sensiblemente a las poblaciones vulnerables y criminalizando la pobreza.
- La seguridad, categoría, sin duda indivisible, viene en esta oportunidad adjetivada ya que nuestro ámbito de análisis es la vida de las ciudades, desde un punto de vista, y porque el ciudadano, la persona que vive en una comunidad más o menos organizada es el protagonista y destinatario del tema que nos ocupa.

La revisión y puesta en tela de juicio de la seguridad abarca, por lo menos, a los objetivos, finalidad, órganos prestadores y formas de control; ligándosela en última instancia con la gobernabilidad o ingobernabilidad de un determinado territorio.

³ SISMONDI, ANA ROSA, “*Seguridad Ciudadana y Gestión Local*”. Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada. Bogotá, Colombia. Septiembre de 2003.
SISMONDI, ANA ROSA, “*Políticas de seguridad para América Latina: Un desafío para los Gobiernos locales*”. Conferencia dictada en el VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas (UIM). La Antigua Guatemala, Guatemala. Octubre de 2004.

Como concepto, "seguridad ciudadana" abarca una "toma de posición" respecto de estas problemáticas: ¿sirve la policía? ¿a quién le sirve? ¿garantizan la policía el bien público que debieran? ¿está la seguridad ligada a otros componentes que no sean el delito y la violencia urbana? ¿se puede crear y/o garantizar seguridad sin policía? ¿quién es /podría ser/ el agente que efectivamente garantice seguridad a los habitantes? ¿cabe la reformulación de marco axiológico, de los fundamentos teóricos o simplemente hablamos de la prestación de un servicio? ¿qué clase de políticas pueden considerarse superadoras del marco policial – punitivo? ¿qué contenidos tienen/ tendrían estas nuevas políticas?

Como se advierte cada una de las preguntas precedentes tiene una respuesta que sería en sí misma objeto de investigación independiente, o tal vez más de una respuesta para cada pregunta, ya que el tema puede abordarse válidamente desde lo jurídico, lo sociológico o incluso desde la misma filosofía del derecho por cuanto hay valores fundamentales comprometidos. Señalar los cuestionamientos aparece relevante ya que su formulación pone en evidencia el hecho de que el tema atraviesa toda la gestión local, tal como veremos más adelante.

A nuestro juicio, esta "toma de posición", de la cual hablábamos, implica centrarse en el ámbito local:

- Por el ámbito de su producción y aplicación: la seguridad ciudadana se produce y se siente en el territorio, localmente. Se demanda localmente, se resuelve localmente.
- Por el agente invocado como prestador y responsable: Si bien el Estado sigue siendo el único prestador, garante, regulador, asegurador de seguridad en forma igualitaria, pasamos a una "co-producción" (Passalacqua), o "pluralización de agentes" (Hener) implicados en "el gobierno de la seguridad", tal como fuera propuesto allá por los años 60 por Eleanor y Vincent Ostrom, en EEUU, quienes casualmente usaron como ejemplo, el tema de la seguridad. Así, el más importante de los agentes invocados es el gobierno local, por su proximidad, y porque es el Estado cercano. Y no descuidemos la consideración de otros: el sector privado, los ciudadanos, las organizaciones del tercer sector -como veedoras, y generadoras de información-. Ahora bien, como decíamos, el gobierno local no es otro actor diferente al Estado ¡es el Estado Municipal! Esta co-producción de la seguridad necesariamente involucra la coexistencia de niveles de gobierno, la superposición de administraciones sobre un mismo territorio, y la coexistencia productiva de las diferentes instancias de gobierno. Este engranaje, supone a su vez, reglas de la administración

pública que aseguren la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en la materia, o sea un DERECHO que contenga y homogeneice.

- Por el beneficiario: para los ciudadanos y con ellos. Los ciudadanos demandan al gobierno local. Como agentes activos exigen -válidamente- eficacia y pertinencia. La respuesta se espera en proximidad. Y este tema de la pertenencia es la contra-cara de la exclusión, no resuelta en América Latina y el Caribe, donde casi un cincuenta por ciento de la población, en términos globales, vive en la pobreza siendo el veintiocho por ciento de ellos personas con NBI. Estos datos deben ser tenidos en cuenta, en tanto la respuesta para quien tiene la vida, la salud y la educación aseguradas, debe ser una, y la respuesta para quienes no lo tienen, otra.
- Por su contenido: Un abanico enorme de actividades (urbanas, culturales, sociales) públicas y privadas son consideradas por primera vez como componentes de una seguridad "ampliada". Con esto nos referimos a la superación de las prácticas estrictamente punitivas y la humanización del sistema (no discriminatorio); que dé primacía a las acciones preventivas. En el mismo orden de ideas que venimos desarrollando, la prevención requiere intervenciones, respuestas y contenidos diferentes según se consideren los colectivos vulnerables o los grupos que tienen la vida y la propiedad "asegurada". En este sentido afirma Eduardo Passalacqua que *"El concepto de seguridad ciudadana agrega a los aspectos jurídicos y penales un criterio social globalizador"*.

3. Nuevos componentes, nuevos instrumentos

En síntesis, la expresión "seguridad ciudadana" considera nuevos elementos y pone en discusión -por lo menos- los siguientes parámetros:

- La reforma de las instituciones globales, ante el fracaso de los mecanismos vigentes: la trilogía policía – justicia – prisión.
- La relevancia de la estrategia preventiva.
- La coordinación interinstitucional como estrategia.
- La eficiencia y eficacia de las funciones de control.
- La escisión definitiva entre defensa nacional y seguridad ciudadana, en el sentido de que para la defensa, el sujeto es el Estado y para la seguridad ciudadana el sujeto es la persona, considerada como ser social, dotado de derechos y obligaciones emergentes de la convivencia en una determinada comunidad más o menos organizada.

Todos estos elementos cobran sentido (viabilidad, posibilidades de ejecución y desarrollo) a partir de la incorporación de la seguridad ciudadana en la agenda de los gobiernos locales.

Es de nuestro conocimiento que así como están las cosas, la seguridad ciudadana está todavía confiada expresamente a los gobiernos centrales o intermedios en los casos de países federales, dejándose, por ahora, a los niveles locales, las policías de proximidad, de carácter residual en atribuciones y función, pero hablamos de agenda local de seguridad en la convicción de que así como han bajado responsabilidades en otros ámbitos, también irá ocurriendo con el tema de la seguridad, tal vez antes de que se lo prevea en una reforma constitucional, y por fuerza de las circunstancias.

Partiendo de una agenda local de seguridad ciudadana, les cabe a los gobiernos locales revalorizar algunos instrumentos:

- Comprensión multidimensional del problema: la protección de los derechos humanos, el logro del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza.
- Coordinación de los nuevos agentes "plurales": los gobiernos locales comprensivos de servicios sociales, salud, educación y planificación urbana, el sector privado y los otros niveles de gobierno.
- Actuación transversal del gobierno local en materia de políticas sociales, que incluyan a la seguridad.
- Corresponsabilidad y participación ciudadana.

4. Tres ámbitos de análisis

A partir de lo expuesto, es necesario ahondar en el análisis de la seguridad ciudadana a partir de tres ámbitos que se entrecruzan: el axiológico, el normativo, y el de gestión.

4.1. A nivel axiológico

¿Qué valores protegemos? ¿Qué seguridad y cuánta y para quién?

¿La libertad? ¿La vida? ¿La convivencia? ¿El orden? ¿La libre circulación? ¿El goce del espacio público? ¿El disfrute del tiempo libre? ¿El bienestar público? ¿La tolerancia? ¿La confianza mutua? ¿La equidad? ¿Todos?

La crisis de la estatalidad nacional, preocupación honda de estos días, es en el fondo una crisis de valores, ya sea de los consagrados, de los que la sociedad cultiva o de la no correspondencia entre unos y otros, de todos modos, mientras la

crisis sucede, los Estados funcionan y es justamente esa funcionalidad lo que justifica su existencia, de allí que algunos autores consideren a la seguridad un valor en sí mismo, en este sentido Roberto Dromi y Luciano Parejo Alfonso, otros, por ejemplo Miguel Angel Ciuro Caldani, no se aventura a considerarlo un valor en sí misma. La discusión está planteada y ha llegado a la filosofía del derecho, hay quien ve la respuesta desde el derecho constitucional y quien la ve desde el derecho administrativo. Es probable que todas las disciplinas sean llamadas a una gran mesa de concertación para obtener la respuesta más adecuada, que será diferente para diferentes sociedades organizadas, ya que no podemos pretender que en un mundo particularizado al extremo la solución sea un principio totalizador a la manera del pensamiento positivista.

4.2. A nivel normativo

En el Estado Social y Democrático de Derecho como contexto, el Derecho contiene previsiones normativas como armazón de competencias y recursos.

En la realidad aparecen desajustes entre estos tres componentes:

Las previsiones normativas valorativas están a nivel constitucional o a nivel de tratados internacionales y en la mayoría de los casos no confieren audiencia directa al perjudicado. Así también la ONU se ocupó del tema en sus documentos de 1985 y 1992, estableciendo la indivisibilidad de la seguridad y la OEA más tardíamente, también. A nivel europeo, la UE ha establecido claramente sus principios pero por el principio de subsidiariedad, al mismo tiempo lo encomienda expresamente a los Estados miembros, registrándose un cambio reciente relativo a la protección de los ciudadanos de la Unión, desde el mismo espacio internacional.

A nivel interno de cada Estado, la normativa viene resultando ineficaz.

El recurso de la mera consagración legislativa, sobre todo en América Latina y el Caribe, es claramente insuficiente.

Las competencias están destinadas a los órganos centrales o intermedios, con una gran confusión de la que corresponde exactamente a las fuerzas policiales, que muchas veces aparecen militarizadas y poco independientes, desprovistas de prestigio social, con la excepción de los carabineros chilenos y más que distantes de lo que debería ser la policía de proximidad.

Como consecuencia, hablando en términos de la visión trialista del mundo jurídico, integradora de los tres ámbitos mencionados⁴, la ineficacia de los repartos revela la inexactitud de la norma. Recordemos que la norma contiene una prescripción y una promesa. ¿Qué ocurre entonces cuando esta promesa no se cumple?

⁴ Sobre trialismo ver Goldschmith, Recasens Siche, Ciuro Caldani.

El “desajuste” entre los tres componentes del mundo jurídico evidencia la crisis de la estatalidad y el vaciamiento del contenido axiológico subyacente.

4.3. A nivel de la gestión de la seguridad

En este nivel consideramos, por supuesto, la definición, planificación, ejecución y evaluación de políticas locales de seguridad ciudadana.

A su vez, dichas políticas de seguridad ciudadana dependen de:

- La voluntad y la decisión política.
- El presupuesto.
- Un programa sostenible, estratégico.
- Un conjunto de proyectos coherentes, superadores.
- El compromiso y acompañamiento de los ciudadanos.
- La incorporación de los medios de comunicación a la liturgia de los actos.
- Los seis elementos precedentes son imprescindibles, en el orden enunciado y sin exclusión.

Amerita recalcar sobre algunos componentes críticos que no podemos soslayar a la hora de tener que asumir responsabilidad sobre el tema de seguridad a nivel local y descartando que ya hemos puesto a disposición los elementos – núcleos precedentes:

- Desordenamiento territorial.
- Desigualdad, discriminación, pobreza y exclusión.
- Inequidad.
- Tendencia a concentraciones del poder que impiden su circulación.
- Relación desfavorable con los medios de comunicación generalmente evidenciada en una sub-utilización de los mismos por los agentes locales.

5. A modo de conclusión

Sumado a lo expuesto, destacamos seis puntos indispensables para gestionar la seguridad en el nivel local, de los cuales dependerán la calidad de las prestación, la efectividad en las intervenciones, en definitiva el éxito de un programa de seguridad ciudadana.

- Elaborar de una respuesta multidimensional, encarada a partir de la interdisciplina.
- Contar con información amplia, adecuada y útil.

- Atender y recurrir a los mecanismos de participación ciudadana y circulación del poder.
- Practicar la concertación público - privada y público – público, sobre todo esta última, ofrece particulares dificultades que habrá que sortear para aprovechar mejor competencias y recursos.
- Encarar planes de educación ciudadana sobre el nudo de la problemática y a partir de las necesidades de la población.
- Estructurar la capacidad de respuesta.
- Diseñar, programar, ejecutar y controlar, en base a todo lo anterior.

A modo de cierre, y en la idea de ir elaborando un discurso fuerte sobre la materia a nivel local, comparto con ustedes lo siguiente: las ciudades son y serán las grandes protagonistas, ya que para el 2050 el 70% de la población mundial vivirá en ciudades, citando el cálculo menos optimista al respecto. Por lo tanto, es de desear que la responsabilidad que nos cabe no nos encuentre ajenos sino plenamente concientes de que con la seguridad ocurre algo parecido a lo dicho por Jordi Borja respecto de la participación ciudadana: "es el resultado de todo lo demás", a lo cual agrego que el éxito o el fracaso de ese "todo lo demás", a mi entender, está justamente montado sobre la mayor o menor seguridad que hayamos podido conseguir para nuestra sociedad, en un mundo cuya principal característica, paradójicamente, es ser inseguro.

Bibliografía

SISMONDI, ANA ROSA, *"Seguridad Ciudadana y Gestión Local: Aportes y Perspectivas desde las Ciudades Argentinas"*. Mención.- Primer Premio Iberoamericano Ángel Ballesteros de Estudios y Buenas Prácticas Locales. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España. Julio de 2006.

SISMONDI, ANA ROSA, *"Seguridad Ciudadana y Gestión Local"*. Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada. Bogotá, Colombia. Septiembre de 2003.

SISMONDI, ANA ROSA, *"Políticas de seguridad para América Latina: Un desafío para los Gobiernos locales"*. Conferencia dictada en el VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas (UIM). La Antigua Guatemala, Guatemala. Octubre de 2004. Disponible en www.uimunicipalistas.org

SISMONDI, ANA ROSA, *"Seguridad Ciudadana y Gestión Local"*. Conferencia dictada en el Instituto de Planeamiento e Pesquisa de Curitiba (IPPUC). Curitiba, Brasil. Marzo de 2003.

WAGMAN, DANIEL. "Los cuatro planos de la seguridad". En: *Seguridad Sostenible, Gobernanza y Seguridad Sostenible*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya (IIGC), Edición 17 de miércoles 9 de junio de 2004. ISSN 1695-1115.

HERZER, HILDA Y PASSALACQUA, EDUARDO. "Gestión de servicios públicos en América Latina". En: JORDÁN, R. Y SIMIONI, D. (comps.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América latina y el Caribe*, LC/G.2203-P, CEPAL, Santiago de Chile. 2003.

BROTAT I JUBERT, RICARD. *Un concepto de seguridad ciudadana*. Artículo inédito disponible en http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF

TORRES ROJAS, EMILIO Y DE LA PUENTE LAFOY, PATRICIO. *Modelos internacionales y políticas públicas de seguridad ciudadana en Chile durante la última década*. Revista Mad N° 4. Mayo de 2001. Disponible en <http://csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper01.htm>

HILLEBRAND, ERNST. *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Introducción. Comp. Escobar, Santiago y otros. Friedrich Ebert Stiftung. Pro Sur 2004.

HENER, ALEJANDRO. *Políticas de seguridad en clave comparativa: la emergencia del paradigma preventivo del delito en Argentina y Brasil*. Instituto Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Disponible en <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/archivos/segur.pdf>.