

Oswaldo Jarrín, compilador

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



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



**Fundación  
Esquel**

RECIBO  
Nº 103  
FLACSO

FLACSO

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>
Fecha: 15 Sept. 2004
Compra: .....
Proveedor: .....
Código: .....
Donación: FLACSO Ecuador

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito – Ecuador  
Telf: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Fundación Grupo Esquel  
Av. Colón 1346 y Foch  
Edificio Torres de la Colón  
Mezzanine, of. 12  
Telf: (593-2) 2520001  
[www.esquel.org](http://www.esquel.org)

ISBN:-

# Índice

Presentación .....	11
Prólogo	
El Proyecto “Política Pública de Seguridad Ciudadana” .....	13
Oswaldo Jarrín	
<b>Introducción</b>	
<hr/>	
<b>Encuesta de victimización</b>	
Área Urbana Quito, Guayaquil y Cuenca .....	17
Nilhda Villacrés	
<b>La Seguridad Ciudadana a partir de la justicia social</b> .....	65
Cornelio Marchán	
<b>Responsabilidad social en la Seguridad Ciudadana</b> .....	69
José Castro	
<b>Perspectivas locales de Seguridad Ciudadana</b>	
<hr/>	
<b>Seguridad y convivencia</b> .....	77
Juan Carlos Melián	
<b>El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana</b> .....	81
Lorena Vinueza	

<b>Temas transnacionales en las agendas de seguridad de la Región Andina</b> .....	87
Adrián Bonilla	
<b>Modelo de gestión pública para la seguridad en Bogotá</b> .....	93
Hugo Acero	
<b>Diagnóstico y propuestas para la seguridad ciudadana de Guayaquil</b> .....	99
Gaitán Villavicencio	
<b>Seguridad Ciudadana: la falsa neutralidad del concepto</b> .....	105
Xavier Andrade	
<b>De la Seguridad Pública a la Seguridad Ciudadana</b> .....	111
Lucía Dammert	
<b>Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana</b> .....	119
Juan Carlos Ruiz	
<b>Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana</b> .....	129
Alexei Páez	
 <b>Perspectivas nacionales de Seguridad Ciudadana</b>	
<hr/>	
<b>Fuerzas Armadas, seguridad y sociedad</b> .....	139
Germán Montenegro	
<b>El plan de prevención del delito urbano en Argentina</b> .....	145
Mariano Ciafardini	
<b>Estrategia nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional</b> ..	151
Fredy Rivera	
<b>Modelo de gestión pública para la ciudad de Bogotá</b> .....	157
Claudia Gómez	

<b>Estructura del sistema, políticas a nivel nacional para la gestión administrativa de la seguridad y convivencia ciudadana</b> .....	169
Beatriz Otero	
<b>La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos</b> .....	177
Oswaldo Jarrín	
<b>La reforma policial en Colombia</b> .....	189
Estela Baracaldo	
<b>Lineamientos de política integrada nacional para la seguridad</b> .....	197
Philip Hughes	
.....	
<b>Guardia Nacional y “Homeland Security”</b> .....	201
Tom Leonard	

## **Anexos**

---

### **Anexo 1. Discursos**

Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito .....	205
Fernando Carrión, Director de FLACSO Sede Ecuador .....	207
Gaitán Villavicencio, representante de la Universidad de Guayaquil ...	211
Carlos Castro, Vicealcalde de Cuenca .....	213

### **Anexo 2. Talleres**

Quito .....	217
Guayaquil .....	225
Cuenca .....	232
Coloquios en Nueva Loja y Tulcán .....	241

<b>Anexo 3. Acuerdo de Tabacundo</b> .....	244
--	-----

<b>Anexo 4. Editoriales</b> .....	247
-----------------------------------	-----

# Policía exitosa, policía indolente: nuevas tendencias en Seguridad Ciudadana

Juan Carlos Ruiz\*

En esta exposición intentaré dar cuenta de las políticas públicas de seguridad que se han diseñado en otros países, especialmente desarrollados, con el fin de dejar sentado en qué consisten para que no sean objeto de distorsiones y mitos, dado el giro inusitado que han tomado en América Latina.

Utilizaré un lenguaje médico-biológico para describirlas. Hablaré, por ejemplo, de la política “inmunológica” que se ha implementado en buena parte de Estados Unidos, mientras que la de Europa es, por el contrario, una política mucho más “profiláctica” y en otras partes del mundo, especialmente en ciudades de países en vías de desarrollo, se trata más bien de una política de “hábitos saludables”.

Las políticas de seguridad ya no son represivas. El debate entre lo preventivo y lo represivo, tan candente en los años 1970 y 1980, desapareció y hoy en día ya existe mayor consenso en torno a que la política de seguridad debe tener, en las grandes ciudades, un carácter preventivo. Sucede, no obstante, que cada país entiende la prevención de manera diferente. En Estados Unidos se basa en la disuasión, en Europa se sustenta más bien en la solidaridad y en algunos países como Colombia por ejemplo y en Bogotá especialmente, la prevención se fundamenta en el control.

Cabe recordar que el debate represión-prevención surgió básicamente por determinados cambios que se produjeron en los países desarrollados,

---

\* Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno. Universidad de Rosario. Bogotá

donde la policía privilegiaba el orden público por sobre la seguridad del ciudadano común y corriente.

### El Síndrome de *Hillsborough* o la imagen de la policía indolente

Para referirme a la “policía indolente” que hace parte del título de esta intervención, quiero graficar lo que he denominado el *Síndrome de Hillsborough*. Hillsborough es un estadio en Gran Bretaña donde en 1989 se produjo una gran estampida que dejó 90 muertos. La policía había acordonado el estadio –ya atiborrado para el juego clásico entre el Nottingham y el Liverpool– por cuestiones de seguridad. No sabiendo qué hacer con los fanáticos que se habían quedado afuera y golpeaban las puertas, decide abrir una de ellas y entran 2.000 personas, que pisotean a los que ya están adentro.

Este ejemplo pone en evidencia cuál era la mentalidad de la policía en ese momento: para no enfrentar problemas mayores de orden público –por ejemplo que los fanáticos comenzaran a lanzar piedras– optó por abrir las puertas del estadio, lo que ocasionó que murieran ciudadanos dentro del recinto. Se produce entonces una contradicción entre la visión de una policía que se convierte en un órgano autocontenido que piensa en sus intereses como organización y no en los de los ciudadanos en general.

Retomando el título de esta exposición, ¿cómo hacer que una “policía indolente” se transforme en una “policía exitosa”? En investigaciones que he realizado en Bogotá, por ejemplo, he obtenido las siguientes respuestas de los policías:

- Primer ejemplo de policía indolente: un automóvil atropella a una persona y el conductor huye. Un ciudadano que ha visto lo que ocurre alcanza a ver una motocicleta de policía con dos agentes en ella y les dice: “un automóvil acaba de atropellar a una persona y se dirige por tal calle”. Los policías responden: “la motocicleta no nos da para alcanzarlo”.
- Segundo ejemplo de policía indolente: en Bogotá tenemos a nivel policial los Centros de Atención Inmediata (CAI). Ahora bien, muchas veces hay sólo un agente en ellos porque los uniformados se encuentran

haciendo sus rondas. Llega un ciudadano a señalar un robo en progreso y el agente responde: “no puedo abandonar el centro de atención porque soy el único que está acá”.

Las policías del mundo comienzan a darse cuenta de que se habían alejado de la ciudadanía en general, de los pormenores de cada uno de los ciudadanos y entonces deciden introducir muy importantes en los años 1990. La primera en hacerlo es la policía de los Estados Unidos y las sustentan en un estudio aparecido en 1982: el de las “ventanas rotas” (*broken windows*), de J. Q. Wilson y G. L. Kelling, que se publica en un semanario y hoy es todo un mito en términos de seguridad ciudadana en Estados Unidos.

Según los autores, aquellos barrios donde se rompe una ventana tienen más posibilidades de generar posteriormente sentimientos de inseguridad entre la gente. Pero lo interesante de este estudio es que revierte la hipótesis, entonces vigente, de que la delincuencia genera sentimientos de inseguridad. Ellos sostienen lo contrario: que son los sentimientos de inseguridad los que generan la delincuencia. Para ellos, cuando el ciudadano se asusta y se siente intimidado por su entorno, se resguarda en su casa, pone alarmas, puertas de seguridad, etc., y entonces el control social del barrio se evapora y los landronzuelos saben que pueden hacer lo que quieran, que nadie va a denunciarlos, que pueden robar impunemente, que no hay ningún control social.

Decían Wilson y Kelling que cuando una ventana se rompe, vendrán otras ventanas que se van a romper y que eso demuestra a la delincuencia que el barrio no tiene controles sociales y lo convierten en su terreno, en el paraíso donde pueden delinquir. Metáfora interesante, sin duda, pero que ha supuesto aplicaciones diferentes según el caso.

Ahora bien, en todas las alocuciones de esta mañana se ha afirmado que la percepción de inseguridad ciudadana es mucho mayor que la inseguridad en sí misma. Valga decir que los alcaldes en nuestras ciudades se ufanan de que los delitos, los crímenes violentos de alto impacto, como se llaman, disminuyen. No obstante, el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, aumenta. Y esto sucede porque al ciudadano no le interesa, en términos generales, el delito de alto impacto. Cuando nosotros veníamos por la calle para asistir a esta conferencia, no estábamos pensando en que nos iban a asesinar, pero posiblemente sí teníamos un sentimiento de inseguridad, pensando en



la posibilidad de robos menores, de que nos sustraigan los celulares, de que haya carteristas, de que se produzca un asalto violento a nuestras casas...

La gran paradoja es que nuestras autoridades locales y nacionales hacen todos los esfuerzos por reducir los índices de delincuencia de la alta criminalidad –el narcotráfico, el bandidaje, las bandas organizadas– pero el ciudadano común está mucho más pendiente de su entorno más inmediato y cotidiano, en el que se siente cada vez más inseguro.

### El modelo “inmunológico” americano

La política de las “ventanas rotas” aplicada en Estados Unidos constituye justamente una política inmunológica porque los americanos se han dado cuenta de que la propia comunidad debe generar sus defensas: es como inocular una vacuna. A este respecto hay dos ejemplos diametralmente opuestos: uno es el de la ciudad de Nueva York, donde este modelo está muy de moda, y el otro el de la ciudad de México, que contrató un estudio de 10 millones de dólares para que el ex alcalde Giuliani implementara esa misma política de “tolerancia cero” –como se llamó en la Universidad de Nueva York– en el distrito federal.

¿En qué consiste la política de “tolerancia cero” y cómo aplicar la metáfora de las “ventanas rotas”? Se busca atacar las más pequeñas incivildades: se arresta al que escribe graffitis en un bus, en el metro; a los vendedores ambulantes; a los que limpian los vidrios de los autos cuando el semáforo está en rojo; a los mendigos agresivos. El alcalde Giuliani, por ejemplo, reprimió a los taxistas porque contravenían las normas de tránsito, a los vendedores de perros calientes porque invadían el espacio público y contravenían las normas sanitarias. Y entonces se produce una progresión exponencial del arresto.

La idea de “tolerancia cero” es, como decía, que hay que eliminar las pequeñas incivildades para que no se afecte el control social. Se reprime entonces a todos quienes amenacen el tejido social. Por eso digo que es un sistema “inmunológico”, porque intenta preservar el cuerpo, intenta preservar a la sociedad de toda incivildad.

En nuestro medio, esta idea “tolerancia cero” ha sido un poco distorsionada sobre todo en los dos últimos años. Se piensa que con ella se apunta

a eliminar el pequeño delito para que quien lo comete no sea más tarde un gran delincuente. Pero no es así. De lo que se trata es de reprimir todo aquello que amenace la convivencia social. Pero para hacerlo se necesita un sistema judicial fuerte, inexistente en nuestros países, donde está atiborrado y congestionado y no puede dar curso a todos los casos y menos aún estaría en capacidad de procesar pronta y diligentemente los delitos menores. Si a eso le sumamos un sistema carcelario con hacinamiento, con pocos recursos, difícilmente podremos aplicar la “tolerancia cero” en nuestros sociedades.

En Nueva York esa política tuvo resultados impresionantes. Casi todos los rubros de criminalidad descendieron entre un 60 y 70%. Para algunos detractores, se trata de controlar la criminalidad en forma brutal, porque se estarían violando los derechos humanos, se trataría de una política ultraconservadora, incluso fascistoide, toda vez que ven ella una limpieza social: se limpia todo lo pobre, todo lo sucio, todo lo feo.

No son esas las críticas que yo le haría al modelo. Yo lo critico más bien porque hubo otras ciudades en los Estados Unidos que lograron índices mucho mejores respecto del combate de la criminalidad con políticas diametralmente opuestas. En San Francisco, por ejemplo, en vez de encarcelar a todo el mundo, trataron de ayudar a los potenciales delincuentes, especialmente a los jóvenes, para que no entraran al reformatorio. San Francisco presenta un promedio anticriminalidad mucho más importante que el que registró Nueva York en la misma época. En Nueva York se decía que a más arrestos, menos delincuencia. San Francisco revierte la hipótesis y plantea que a menos arrestos, menos delincuencia. Y lo hace con más éxito: reduce la criminalidad en un 67%. Otra ciudad con una imagen de policía deplorable, como Los Ángeles, también logró significativas cifras de reducción de la criminalidad: logró hacerla descender en un 40%.

El milagro neoyorquino acaso no sea tal. Puede esconder muchas cosas. Por ejemplo, durante la administración Giuliani el presupuesto de la policía aumentó en mil millones de dólares en apenas seis años. Para algunos estudiosos el aumento presupuestario no necesariamente es correlativo con el descenso de la criminalidad pero en algo debió ayudar el hecho de poder aplicar la “tolerancia cero” con un número mucho mayor de policías.

Este modelo “inmunológico” tiene como contraparte el modelo de Chicago, que contempla la metáfora de las “ventanas rotas” de una manera di-

ferente. También es preventivo, pero lo que hacen es asociarse con el vecino, practican el *Community policing* que, por cierto, nada tiene que ver con lo que nosotros entendemos por policía comunitaria o policía de proximidad. No se trata de una división de la policía sino de una mentalidad y una cultura nuevas. Los policías han hecho un recorte por zonas, por porciones, y se reúnen en los barrios (*beat meeting*) para discutir con los vecinos en torno a lo que ha sucedido. En la siguiente reunión se analiza qué se ha hecho y lo que se ha logrado. Pero todo eso no acaba ahí: los vecinos se involucran en la vigilancia, adoptan la posición de un vigilante, hacen rondas de vecinos, en verano incluso promueven asados para establecer vigilancia y, en horas sensibles, se desplazan en grupo y establecen turnos. Cuando un vecino es atacado y va a poner su queja o su demanda, un grupo de 20 o 30 lo acompañan para que no se sienta atemorizado si tiene que enfrentarse al atacante o al ladrón.

En cierto modo, como sostienen algunos estudiosos, de manera un tanto extraña la policía ha delegado una de sus funciones.

### El modelo “profiláctico” europeo

Diametralmente opuesto es el modelo europeo, que yo llamo profiláctico. Los europeos no ven con buena cara lo que pasa en Estados Unidos. Pienzan que lo que ahí se está haciendo puede degenerar en una suerte de “justicia paralela”, “justicia privada”, “paramilitarismo” y han adoptado un sistema diferente, especialmente en Francia, en Gran Bretaña y en Italia.

El modelo francés ha intentado que antes de que el mal medre, se elimine el terreno donde puede surgir y promueve que las diferentes instituciones del Estado se asocien para mejorar el entorno y la calidad de vida en los diferentes barrios. Se crearon para el efecto los Contratos Locales de Seguridad (CLS) en virtud de los cuales distintas instituciones –desde las electricificadoras, pasando por autoridades locales, policía, etc., pero también la agencia nacional de empleo o aquellas que proveen vivienda– se asocian, firman un contrato y se comprometen a mejorar el entorno barrial.

Para poner un ejemplo: el Ministerio de Educación informa que va a crear una escuela en una zona determinada o que va a mejorar la calidad de alguna y se compromete a hacerlo, la electricificadora se encarga de que los

lugares estén más iluminados y, para que no haya nomadismo entre los jóvenes, otra agencia les proporciona vivienda, etc. Los CLS han resultado muy exitosos en algunas ciudades francesas pero en otras han fracasado, básicamente por el alto índice de migración magreví, llegada a Francia desde hace varias generaciones. Hoy ya son franceses pero constituyen una bomba social que ha sido imposible neutralizar incluso con este tipo de contratos. Los jóvenes han montado pandillas que se dedican por ejemplo a quemar automóviles. En Estrasburgo, en 1998, fueron incendiados en una sola noche más de 70, y cuando llegan los bomberos a apagar el fuego, los atacan con piedras y hacen lo mismo con los agentes de policía que van al lugar a defender a los bomberos. Es decir, todo lo que representa institucionalidad constituye una amenaza para esta minoría que se convierte, a su vez, en una amenaza para la institucionalidad. Estos actos han generado una reacción de rechazo de algunos sectores de la sociedad francesa, que agudiza la falta de integración social de estos jóvenes, generando un círculo vicioso al que los Contratos Locales de Seguridad no han sabido dar respuesta, y que ha sido capitalizada políticamente por la extrema derecha representada en el Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen, que encarna la xenofobia desatada contra los inmigrantes.

En esta concepción de la seguridad —que no es solo francesa pues en Italia se traduce en los Protocolos de Seguridad— no es el vecino del barrio lo más importante sino las instituciones locales que firman un contrato que debe ser respetado. Toda vez que el modelo no resultó tan exitoso como se esperaba, Francia está volviendo los ojos a la experiencia neoyorkina “tolerancia cero”.

### **El modelo de los “hábitos saludables”**

Siguiendo con esta analogía médica biológica, así como hay enfermos que tienen hipertensión a los que el médico receta no fumar y no comer grasas, en ciertas ciudades, por ejemplo en Bogotá, cuando se dieron cuenta de que el consumo de alcohol hacía crecer exponencialmente las muertes violentas se procuró controlar esos comportamientos y generar unos “hábitos saludables” para impedir el surgimiento de la enfermedad: control de armas —los fines de semana incluso para aquellos que tienen salvoconducto— y un “to-

que de queda” para menores de edad a fin de evitar la delincuencia juvenil o el vagabundeo.

En este mismo sentido, la agresividad del ciudadano, ocasionada por el estrés acumulado en las grandes urbes, busca paliarse a través de políticas de mediación de los conflictos entre vecinos, en los que intervienen los jueces de paz. Hay entonces una responsabilidad individual y de autocontrol pero creando frenos menores en las actividades cotidianas de los individuos. Se piensa que una prohibición total puede generar un efecto indeseado de rechazo y, por ende, una incitación a transgredir la prohibición. Por esta razón, el enfoque de los “hábitos saludables” no prohíbe de manera draconiana, pero simplemente limita, concientiza y sensibiliza. Este modelo ha probado ser altamente efectivo en Bogotá donde los índices de violencia han descendido ostensiblemente en los últimos 6 años.

Por otro lado, asistimos a una modernización de las policías del mundo, que han adoptado formas de nueva gestión pública (*public management*), trasladadas del sector privado al público. Es el caso, por ejemplo, de las policías de Nueva Zelanda, de Australia y de Gran Bretaña.

Se trata de policías que ya no hablan de ciudadano sino de servicio al cliente. Los rangos casi militares que ostentaban se aplanaron, hay descentralización interna de la policía, sólo se ejercen controles y se hacen evaluaciones, y disponen de sistemas de información cada vez más depurados como el famoso Compstat (*Computerized Analysis of Crime Strategies*) de Nueva York.

Ahora bien, ¿cómo se hace para pasar de una policía indolente a una policía exitosa? Para lograrlo es indispensable que la policía se encargue más de la seguridad que compete a cada uno de los ciudadanos. El ciudadano común no se siente afectado por el gran pandillaje. Muchas veces se muestra interesado en las noticias sobre la incautación de 30 toneladas de cocaína, pero si aquí yo les pregunto a ustedes quién se siente afectado por la incautación de esas 30 toneladas de cocaína, posiblemente dirían que nadie, pese a que todos estamos conscientes de que el tráfico de drogas genera males mayores para la sociedad.

Cada vez se pone más en evidencia que lo que le interesa al ciudadano es su seguridad cotidiana y en eso nuestras policías han sido indolentes porque se han guarecido dentro de su organización, porque no les interesa lo que le sucede a cada ciudadano en particular, porque muchas veces evitan

involucrarse en problemas para evitar inconvenientes posteriores y porque sienten que hacerlo supone perder energía en cosas que consideran inocuas.

Si queremos que la policía no tenga la imagen de indolente es necesario que se encargue incluso de esos pequeños problemas del ciudadano que finalmente deterioran el tejido social. Porque, en definitiva, de lo que se trata –y a eso apuntan las experiencias europeas y estadounidenses– es de restablecer el tejido social.