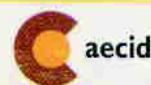




# Gobierno Municipal y Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción.

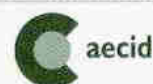
Rodolfo Calderón Umaña  
(compilador)



# Gobierno Municipal y Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción.



Rodolfo Calderón Umaña  
(compilador)



363.3

G575g

Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción/Rodolfo Calderón Umaña, comp.

– 1ª. ed. – San José, C.R.: FLACSO, 2010.  
207 p.; 21 x 16 cm.

**ISBN 978-9977-68-210-5**

- I. Seguridad ciudadana – América Central.
  2. Seguridad ciudadana – República Dominicana.
  3. Administración municipal. I.  
Calderón Umaña, Rodolfo, comp.
- II. Título.

Compilador:

Rodolfo Calderón Umaña  
Investigador, FLACSO-CR

Unidad ejecutora:

FLACSO-CR

Asesoría técnica:

Fundación DEMUCA

Apoyo financiero:

Agencia Española de Cooperación  
Internacional para el Desarrollo

Diseño portada:

Jorge Chávezcruz



Las opiniones expresadas en este documento no han sido sometidas a revisión editorial y son de entera responsabilidad de los autores, por lo que pueden no coincidir con las de la organización.

---

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización.  
Todos los derechos reservados.

## TABLA DE CONTENIDO

Presentación .....	1
Introducción .....	3
Primera parte: estudios de caso .....	15
El rol del municipio en la generación de políticas de convivencia pacífica: principales retos y fortalezas. El caso de El salvador. Por <i>Luisa Arévalo Herrera</i> .....	17
Municipio y seguridad ciudadana en Guatemala. Por <i>Álvaro Adolfo Velásquez</i> .....	29
Gobierno municipal y seguridad ciudadana en República Dominicana. Por <i>Guillermo Cifuentes Carmona</i> .....	43
Politización de las fuerzas armadas, militarización de la policía e indefensión ciudadana en Honduras. Por <i>Leticia Salomón Álvarez</i> .....	51
Gestión municipal en materia de seguridad ciudadana: el caso de Costa Rica. Por <i>Armando Campos Santelices</i> .....	71
Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Panamá. Por <i>José Clemente Lasso Núñez</i> .....	89
La gestión municipal de la seguridad ciudadana en Nicaragua. Por <i>Braulio Espinoza Mondragón y Andrés Herrera Rodríguez</i> .....	103

Segunda parte: reflexiones a partir de los estudios de caso .....	121
Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: cuatro temas para la reflexión Por <i>Juany Guzmán León</i> .....	123
Reflexiones sobre un proceso regional Por <i>Daniel Matul Romero</i> .....	131
Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática municipal: comentarios a partir de los estudios de Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Honduras Por <i>Álvaro Cálix Rodríguez</i> .....	147
Política pública de seguridad ciudadana en el ámbito local: los estudios de caso de Costa Rica, Panamá y Nicaragua Por <i>Jorge Mora Alfaro</i> .....	167
Reflexiones sobre policía y seguridad ciudadana Por <i>Francisco Díaz Madriz</i> .....	179
Abordajes municipales de la seguridad ciudadana en Nicaragua, Costa Rica y Panamá Por <i>Ricardo Córdova Macías</i> .....	187
Bibliografía .....	197
Siglas y acrónimos .....	206

## ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1.	Opciones de descentralización para el tema de seguridad en el municipio guatemalteco .....	38
Cuadro 2.	Seguridad Ciudadana. Esquema de Conjunto .....	75
Cuadro 3.	Comisión Cantonal de Seguridad. Municipalidad de Osa .....	83
Cuadro 4.	Programa de Capacitación vecinal. Ministerio de Seguridad Pública. ....	84
Cuadro 5.	Centroamérica y Panamá: Categorías de países según tipo de respuesta, tipo de operador e indicadores de delincuencia. ....	135
Cuadro 6.	Centroamérica y Panamá: Características Institucionales de la Seguridad Pública año 2006. ....	137
Cuadro 7.	Iniciativas en materia de seguridad ciudadana .....	139
Tabla 1.	Países y municipios incluidos en el proyecto sobre gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. ....	6

## PRESENTACIÓN

El análisis sobre el tema de la seguridad ciudadana adquiere mucha relevancia en el contexto del desarrollo de las naciones centroamericanas y caribeñas. La constante preocupación por garantizar el pleno desenvolvimiento de los seres humanos, coloca el tema del incremento de la inseguridad en una destacada posición en la agenda política de estos países.

Existe una estrecha relación entre la superación de la inseguridad ciudadana y las posibilidades de promover el desarrollo humano y el disfrute de los derechos humanos, entre los habitantes de estas sociedades. Son, asimismo, las situaciones de exclusión social y las limitaciones a la ciudadanía integral vividas por estos, elementos decisivos en el incremento de la criminalidad y las amenazas a la seguridad enfrentada por la población. Estas vinculaciones exigen de un esfuerzo analítico y de una práctica orientada a superar las visiones y las acciones más restringidas, por lo general centradas en los elementos represivos y en las conductas delictivas individuales, dejando de lado los condicionantes estructurales y las acciones preventivas, ineludibles para restituir el clima de seguridad que demanda la ciudadanía.

En los procesos de búsqueda del desarrollo humano y de creación de condiciones de seguridad ciudadana, en correspondencia con una vida protegida de la violencia y de un entorno de bienestar y cohesión social, los gobiernos locales constituyen un actor preponderante. Su integración en la comunidad y su cercanía con la ciudadanía y sus demandas y aspiraciones, así como su continua vinculación a las diferentes dinámicas del desarrollo local, colocan al gobierno municipal en una posición privilegiada para articular actores sociales e institucionales en sus territorios e impulsar acciones orientadas a promover el bienestar en sus municipios, a prevenir el incremento de la inseguridad ciudadana y a atenuar los condicionantes del crecimiento de la violencia y la criminalidad en sus municipios.

En esta publicación se recogen los principales resultados obtenidos con la ejecución de un proyecto de investigación, a cargo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Costa Rica. Este estudio permite identificar, mediante el estudio particular de las acciones llevadas a cabo por diversos gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana, las iniciativas desplegadas por estos gobiernos municipales y valorar su potencial de incidencia en el desarrollo de la seguridad ciudadana, desde una perspectiva integral, en la Región. Las diversas iniciativas promovidas por las municipalidades en los países incluidos en la investigación, muestran con claridad los significativos esfuerzos desarrollados por incidir en la reducción del delito y por atenuar la violencia en sus municipios de pertenencia.

Es de esperar que la presentación de estos casos y la elaboración de un conjunto de lineamientos básicos para la formulación de una política pública municipal, orientada a generar bienestar social y una cultura de convivencia democrática, en la cual prevalezca el disfrute de los derechos humanos y la superación permanente de las situaciones de violencia que hoy aquejan a diversas comunidades en la región, brinde una contribución a los intentos por analizar el tema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva amplia e integral; así como aportar a las preocupaciones mostradas por diversos gobiernos municipales, en el sentido de definir políticas, diseñar estrategias e impulsar acciones que les permitan incidir, de manera efectiva, en la disminución del delito y la violencia en sus comunidades.

Jorge Mora Alfaro  
Director  
FLACSO-Costa Rica



## INTRODUCCIÓN

Más allá de las inconsistencias exhibidas por las estadísticas oficiales en América Latina, estas registran un claro patrón en el aumento de algunos delitos violentos: homicidios dolosos, lesiones, agresiones, robos y asaltos. Sin embargo y, a pesar de la complejidad que subyace a esta situación, varios elementos se han conjugado para dar paso a un discurso y unas prácticas que acentúan como única medida posible y deseable frente al problema, la represión de quienes trasgreden la norma penal.

La limitación de estas respuestas que depositan sus esperanzas de controlar y disminuir el delito única y exclusivamente a través del sistema de justicia penal es que, una y otra vez, han evidenciado no solo los riesgos y consecuencias que entrañan para el ejercicio de las libertades y garantías individuales, sino también, y sobre todo, su imposibilidad para darle una respuesta efectiva al problema. Esto se debe a que el delito, contrario a lo establecido por la investigación científica, es visto como un fenómeno individual, desconectado de la estructura socioeconómica de la cual emerge. Por ello, al ignorar las dinámicas estructurales que le subyacen, no puede más que atacar la manifestación del problema y por tanto, ofrecer respuestas condenadas al fracaso (Calderón, 2008).

Por fortuna, y como contrapunto de lo indicado, en los últimos años se registran dos hechos importantes: Primero, el surgimiento de un enfoque para el diseño de políticas públicas que, a diferencia del discurso y las prácticas hegemónicas, ve en el delito (como en otras formas de violencia social), un problema relacionado con el desarrollo y los derechos humanos. De ahí que sostenga que para abordar efectiva y democráticamente el tema, se requiere diseñar y ejecutar políticas públicas que, sin abandonar lo represivo, acentúen lo preventivo, al tiempo que estimulen la participación ciudadana. Esta propuesta ha sido desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas bajo su esquema de *seguridad ciudadana* (PNUD, 2005a).

Segundo, la emergencia de nuevos actores en el tratamiento del problema; específicamente de aquellos cuyo campo de acción se ubica, por excelencia, en el ámbito preventivo, no solo del delito sino también de otras formas de violencia social.<sup>1</sup> En este sentido, adquieren particular relevancia los gobiernos municipales, ya que en ejercicio de sus funciones y competencias, algunos de ellos han comenzado a generar iniciativas en este campo, las cuales podrían contribuir de forma decidida en la reducción del problema, si se estimulan y orientan adecuadamente.

A la luz de lo descrito en párrafos anteriores, FLACSO-Costa Rica, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y con la asesoría técnica de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (FUNDEMUCA), diseñó el proyecto Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. El objetivo: estudiar las iniciativas que actualmente están ejecutando los gobiernos municipales de la región para reducir el delito y la violencia, esto con el fin de identificar lineamientos básicos para formular un esquema de políticas públicas orientado a promover la convivencia pacífica desde el gobierno municipal, pues se considera que este entraña un gran potencial en esta línea, por las siguientes razones:

Primero, porque en el campo de la prevención del delito y la violencia es el llamado a convertirse en el eje articulador de las demandas ciudadanas y la oferta institucional. Segundo, porque lo anterior llevaría a incentivar la participación comunitaria en un modelo que promueva, ya no solo la colaboración con los cuerpos policiales (líneas de denuncia, comités barriales de vigilancias, etc.), sino también y, sobre todo, la inclusión política, lo que fortalece los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.<sup>2</sup> Y tercero, porque al realizar estas acciones de forma planificada y sistemática se crean las condiciones neces-

---

1. No hay que olvidar, en este sentido, que también surgen otros actores como las empresas privadas de seguridad, que actúan en sintonía con las visiones punitivas que actualmente dominan el tratamiento del tema y que por ende, no contribuyen a reducir el problema sino que lo agravan.

2. Es claro que al realizar estas funciones, el municipio promueve el ejercicio de la ciudadanía al tiempo que mejora su credibilidad (legitimidad) frente a los habitantes.

rias para su integración con políticas de mediano y largo aliento: especialmente aquellas orientadas al desarrollo social que los gobiernos locales están en capacidad de estimular.

El proyecto de investigación tomó como marco de referencia, el esquema analítico sobre seguridad ciudadana elaborado por el PNUD (2005a), ya que, a pesar de sus limitaciones, el mismo constituye una valiosa herramienta para el diseño de políticas públicas, por varias razones. Primero, porque delimita con claridad su objeto de estudio: las vulnerabilidades que atentan contra un núcleo esencial de derechos fundamentales (la vida, la integridad -física, emocional y sexual- y otros propios del fuero personal, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio); esto, lleva a priorizar acciones y focalizar recursos.

Segundo, porque al concebir la seguridad ciudadana como un componente de la seguridad humana -aquel que atiende las formas de vulnerabilidad causadas por el despojo y la violencia- la liga, inevitablemente, al desarrollo social y a los derechos humanos.<sup>3</sup> Esto, permite sacarla del ámbito autoritario y represivo en el que la ubican los discursos dominantes (políticas de ley y orden) y abre el espacio para la intervención de nuevos actores desde la prevención y la participación.

Por otra parte y, dado que era materialmente imposible analizar todas las experiencias que sobre el particular existen, lo que se hizo fue seleccionar dos casos por país. La escogencia se realizó con base en criterios de expertos; se involucraron a los investigadores del proyecto, especialistas de la academia y el sector público, así como autoridades municipales, sobre todo en el ámbito de las federaciones y asociaciones de municipios que se lograron consultar.

---

3. Se entiende por violencia, el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad; el despojo, por su parte, se refiere al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica. (PNUD, 2005a, p. 35).

El grado de estructuración de las iniciativas no fue un criterio para su selección, pues debido a lo novedoso del fenómeno y a la debilidad institucional de los municipios en Centroamérica y República Dominicana, era fácilmente predecible que lo característico sería la poca sistematicidad de las experiencias en términos de diseño, ejecución y evaluación. Igualmente, el que la acción escogida se clasificara en el ámbito de la seguridad ciudadana, dependió, en esencia, del marco conceptual adoptado, pero también se tomó en consideración para algunos casos como el de San Juan Sacatepequéz en Guatemala y Villa Bisonó en República Dominicana, el hecho de que la iniciativa hubiera sido formulada y clasificada por las autoridades municipales como una acción tendiente a reducir el delito y la violencia.

Tabla 1.

Países y municipios incluidos en el proyecto sobre gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Junio de 2009.\*

País	Municipio	
Costa Rica	Garabito	Cartago Centro
Nicaragua	León	Jinotepe
Guatemala	Santa Catarina Pinula	San Juan Sacatepéquez
El Salvador	Antiguo Cuscatlán	Santa Tecla**
Panamá	San Miguelito	Colón
República Dominicana	Distrito Nacional	Villa Bisonó

\*Honduras formó parte del estudio; sin embargo, no se pudo evaluar ninguna experiencia concreta debido a los acontecimientos del 28 de junio de 2009, por lo que se aprovechó la ocasión para reflexionar sobre el riesgo de la vuelta de los discursos de seguridad nacional en la región.

\*\*Se analizó un tercer caso: Ahuachapán.

Luego de analizar y comparar los estudios nacionales que dieron forma al proyecto regional, se puede concluir lo siguiente: Primero, los gobiernos locales estudiados, efectivamente desarrollan acciones con el propósito explícito de mejorar la seguridad ciudadana en el municipio, pero también, y en el ejercicio de sus funciones ordinarias, llevan a cabo otras iniciativas que sin estar orientadas

o concebidas para tal fin, podrían contribuir de manera directa o indirecta al mismo, siempre y cuando se articulen bajo un enfoque integrador. En este sentido, vale destacar dos aspectos importantes. Uno, la evidencia empírica muestra que el tema de las competencias no parece ser un obstáculo, para que las municipalidades incursionen de manera efectiva en el campo de la seguridad ciudadana. Dos, la ausencia de un enfoque integrador de las iniciativas del municipio lleva a la dispersión y por ende, al debilitamiento de las mismas, reduciendo así el efecto que podría tener el gobierno local en el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

Segundo, en la mayoría de los gobiernos locales analizados domina una visión restringida del rol municipal en temas de seguridad ciudadana. El énfasis -lo que no significa que no hayan otras iniciativas- está puesto en la prevención situacional de ciertos delitos. Y esto es justamente lo que explica el interés generalizado por crear o fortalecer policías municipales; de hecho, en casi todos los municipios bajo estudio se registra la presencia de cuerpos de esta índole; ello con el agravante de que en algunos casos se les asignan funciones represivas (participar en arrestos) más que preventivas.

Esta situación es sumamente problemática, ya que se le deposita a dichos cuerpos una función y una expectativa que no pueden cumplir: resolver por sí mismos el tema de la inseguridad ciudadana, lo que lleva a situaciones tan serias como el hecho de otorgarles tareas que no les corresponden o bien, afirmar que estas pueden llegar a sustituir a la policía nacional. Además, entraña el riesgo de empobrecer las funciones que puede realizar el municipio en la prevención del delito y otras formas de violencia, pues limita la participación ciudadana, ya que genera temor entre los habitantes de quedar reducidos, bajo este esquema, a informantes de la policía, lo cual es nefasto en el contexto político e histórico de las sociedades centroamericanas. Asimismo, contribuye a ensanchar la brecha en la prestación del bien público llamado seguridad, pues se trata de un servicio sumamente oneroso que solo podrían costear los municipios de mayores ingresos.

Tercero, el origen de las iniciativas es variado: acciones estatales como el Programa de Seguridad Integral (PROSI) en Panamá o Barrio Seguro en República Dominicana; acciones del gobierno local como las policías municipales en Costa Rica o el Plan estratégico para la gobernabilidad y el desarrollo en San Juan Sacatepéquez (Guatemala) o bien; organismos no gubernamentales como el Observatorio Ciudadano en el Distrito Nacional de la República Dominicana, impulsado por el PNUD, así como la formulación de la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Santa Tecla (El Salvador), apoyada por la Fundación Friedrich Ebert. Esto advierte de la importancia del municipio como articulador de esfuerzos e iniciativas; sin embargo, ello no debe oscurecer su papel de generador de acciones en este campo. De hecho, es el principal responsable en el diseño y ejecución de políticas para la prevención del delito y la violencia en el espacio local.

Otros aspectos relevantes son los siguientes:

- El liderazgo y la voluntad política son elementos decisivos para introducir el tema de la seguridad ciudadana en el ámbito municipal, pero eso no es suficiente para institucionalizarlo.
- Los casos de San Juan Sacatepéquez en Guatemala y Villa Bisonó en República Dominicana, son muy buenos ejemplos de lo que puede hacer el municipio para identificar y abordar problemas de conflictividad social y prevenir la violencia social, más que el delito propiamente dicho.
- Prácticamente, en ninguna de las experiencias analizadas, la comunidad reporta una participación sustantiva, bien sea en identificar la problemática, contribuir a su solución o, demandar medidas efectivas por parte del gobierno local; esto, a pesar de que existen mecanismos e instancias para tal efecto. Por ejemplo, los comités, las comisiones y los concejos municipales de seguridad (Costa Rica, Guatemala y Nicaragua).

El estudio de las experiencias concretas reforzó la necesidad de construir un enfoque propiamente “local”, para el diseño de políticas públicas orientadas a prevenir ciertas formas de violencia y delito, al tiempo que promover una convivencia pacífica; semejante tarea desborda las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, se considera oportuno destacar, a la luz de la información recabada, algunos aspectos básicos que deben considerarse en el diseño de este esquema.

*Competencias y funciones:* La participación del gobierno local en el campo de la seguridad ciudadana no significa darle nuevas funciones, sino robustecer sus áreas de trabajo y competencia existentes. No se trata de que el municipio realice el trabajo que le corresponde a otras instituciones de corte local o bien nacional, como la policía, por ejemplo. La pretensión es que, en el ejercicio de sus funciones, la municipalidad articule demandas e iniciativas, pero sobre todo, que genere políticas públicas efectivas y democráticas para prevenir ciertas formas de delito y violencia social.

En este sentido, un enfoque como el que se busca, no puede reducir la participación de las y los ciudadanos a colaborar con la policía, sino que debe estar orientado a estimularla activamente en la identificación y resolución de los problemas de convivencia que les afectan en su día a día; esto, favorece su inclusión en la esfera política y vigoriza la democracia al promover el ejercicio activo de la ciudadanía.

En cuanto a sus funciones, estas parecen estar orientadas a recuperar, ampliar, mantener y animar socioculturalmente el espacio público; fortalecer la identidad y la solidaridad cívico-comunitaria con base en la promoción vivencial del pluralismo, compromiso, creatividad, respeto y solidaridad; regular y controlar los elementos que propician el surgimiento de algunas conductas violentas (expendio de alcohol, armas y drogas, por ejemplo); incidir ante el gobierno central para que las entidades competentes, en tareas de seguridad (reactiva y preventiva), actúen de manera coordinada, expedita y responsable en el territorio municipal. Igualmente, crear estructuras e instrumentos para la detección temprana de ciertas fuentes de conflicto y violencia, así como para su abordaje.

Sobre este último punto, vale destacar que los observatorios de la violencia cobran, en este marco, gran importancia, ya no como reservorios de datos –la mayoría de las veces desactualizados y poco confiables- sino como instancias de monitoreo de riesgos que vulneran a determinadas poblaciones y las ubican en una posible situación conflictiva o violenta en el hogar, los centros educativos, laborales y espacios públicos. También, es importante en este sentido, la promoción de estrategias no judiciales para resolver conflictos: mediación, conciliación y arbitraje, por ejemplo.

*Delimitación conceptual:* Es necesario analizar los puntos de encuentro y desencuentro de tres fenómenos estrechamente relacionados pero distintos, los cuales dan contenido al problema de la inseguridad ciudadana; esto es: conflicto, violencia y delito. Lo anterior, no responde a un prurito academicista, sino a demandas prácticas impostergables, pues las acciones que se tomen, requieren identificar la especificidad de cada uno de ellos, así como lo que poseen en común, para establecer abordajes diferenciados que permitan fijar prioridades, establecer metas concretas y escoger los recursos más adecuados.

En este sentido, el enfoque debe trascender las visiones estrechas y simplistas que igualan seguridad ciudadana con represión de ciertos delitos, pues eso conduce a los recetarios de mano dura y súper mano dura, tan bien conocidos en la región por su rotundo fracaso en el control del delito, pero también por sus consecuencias negativas para el ejercicio de las libertades y garantías individuales. Además y, debido a la poca confianza de la ciudadanía en las “fuerzas del orden” –otrora encargadas de su represión y exterminio- y a la inclusión de la conflictividad social en el enfoque, quizás sea más adecuado hablar de políticas municipales de convivencia pacífica, porque se trata de promover valores y prácticas de solidaridad y confianza, no de sospecha y vigilancia, en un contexto social que estimule el desarrollo de las personas.



Este enfoque, asimismo, debe ser lo suficientemente acotado como para no diluir las políticas de prevención social del delito y la violencia en las políticas sociales, pues esto conlleva otro riesgo: “securitizar” el desarrollo; es decir, dejar de concebir a las personas como fines en sí mismas, cuyas potencialidades deben garantizarse a través de la acción del estado (política social), y empezar a concebirlas como delincuentes en potencia. Desde este punto de vista, la política de bienestar ya no buscaría ampliar las oportunidades de las personas para su desarrollo integral, sino evitar que cometan delitos.

En último término, no se trata de un recetario con medidas estándar para toda ocasión, sino de una herramienta rigurosa y sistemática, pero sensible al contexto y las circunstancias de cada municipio; debe ser capaz de asir el problema en toda su complejidad y, por tanto, abordarlo diferencialmente desde una perspectiva democrática. Esto implica superar la dispersión de iniciativas y trascender las experiencias piloto, para construir un enfoque compartido, común, pero no universal. Lo anterior, revela la necesidad de trabajar en los espacios mancomunados: federaciones y asociaciones de municipios, pero no solo en el plano nacional sino también regional, pues si bien se trata de un fenómeno territorialmente ubicado en lo local, en términos sociales y políticos es un problema nacional y regional; de ahí la importancia de crear redes internacionales.

Un enfoque como el que se busca, enfrenta al menos tres dificultades:

*Primero: fortalecer el municipio en un sistema político centralista, débil y poco democrático.* Más allá del debate sobre centralización-descentralización, uno de los desafíos más importantes para estimular y desarrollar una política pública sobre convivencia pacífica desde los gobiernos locales, descansa en fortalecer las estructuras municipalidades, no solo en términos de recursos, si también y sobre todo, en lo que a capacidades se refiere. Sin embargo, esto resulta sumamente difícil en sistemas políticos como los de la región, donde aún prevalece el centralismo, pero sobre todo, una débil institucionalidad en lo local y lo nacional. La tarea resulta aún más compleja si se toma en cuenta la necesidad de estimular las instancias de participación ahí donde la cultura democrática es tan

débil e inestable como la institucionalidad que la soporta, tal y como quedó en evidencia el 28 de junio del 2009, con el golpe de Estado de Honduras.

*Segundo: institucionalizar las acciones.* El punto anterior resulta determinante si se toma en cuenta que la continuidad de las acciones que se desarrollen en este campo depende, en gran medida, de la posibilidad de institucionalizarlas. Ello conlleva, entre otras cosas: la creación, en los gobiernos locales, de una unidad o sección permanente para garantizar la inserción de la política y sus programas dentro del organigrama municipal, con independencia de los cambios de autoridades locales o de gobierno nacional; la previsión presupuestaria para cumplir con los objetivos y metas de la política, además de la conformación de equipos interdisciplinarios para diseñar, ejecutar y monitorear la política pública; todo esto, sin desmedro de la voluntad y liderazgo político.

*Tercero: acentuar la prevención frente a la represión.*<sup>4</sup> En el contexto actual, los discursos y las prácticas dominantes alrededor del tema de seguridad ciudadana, son marcadamente estrechas, autoritarias e ineficaces: se homologa seguridad ciudadana con la represión de delitos específicos. Desde esta perspectiva, los gobiernos municipales no escapan a esta tendencia y, si bien, en el plano discursivo hay un reconocimiento de que se está ante un problema social complejo, en la práctica, las acciones realizadas, cuando las hay, dan cuenta de una perspectiva reduccionista e intolerante.

Los elementos enunciados llaman la atención sobre la necesidad de sensibilizar al actor municipal para que tome conciencia de la magnitud del problema, pero también de la responsabilidad que tiene en la búsqueda de soluciones efectivas y respetuosas de los derechos humanos y la institucionalidad democrática. Esto advierte de lo inadecuado de apostar, casi de forma exclusiva, por la creación de policías municipales (que además de ser un recurso muy costoso es poco el impacto que puede tener en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana), pero

---

4. Esto no implica oponer prevención a represión, pues ambos son componentes necesarios de una política integral. Lo que se necesita es definir el papel de cada uno en la solución del problema.

también de la necesidad de capitalizar el potencial que tienen los gobiernos locales para promover, no tanto una política de seguridad, sino de convivencia pacífica.

Por último, vale destacar que el documento está organizado en dos partes: La primera contiene la síntesis de las investigaciones realizadas en cada país, incluido el caso hondureño, mientras que la segunda presenta una serie de reflexiones que se originaron a partir de los estudios nacionales; estas reflexiones se formularon en el marco del taller que tuvo lugar los días 25 y 26 de marzo del 2010, en San José de Costa Rica y cuyo propósito descansó en reunir una pluralidad de actores vinculados con el tema, para discutir y analizar los resultados del proyecto. De hecho, el argumento formulado en las páginas anteriores se ha visto alimentado por el trabajo realizado en dicha actividad. Se espera que esta investigación contribuya al entendimiento del problema, pero sobre todo a su abordaje.

Dr. Rodolfo Calderón Umaña,  
Coordinador regional del proyecto.  
FLACSO-Costa Rica.

**PRIMERA PARTE:  
ESTUDIOS DE CASO**

El rol del municipio en la generación de políticas de convivencia pacífica:  
principales retos y fortalezas.  
El caso de El Salvador.

Por *Luisa Arévalo Herrera*<sup>5</sup>

---

5. Investigadora responsable del capítulo para El Salvador.

## **Introducción**

Lo novedoso sobre el papel de los gobiernos municipales en la gestión de la seguridad ciudadana ha sido foco de controversias públicas. Para algunos sectores de opinión, la seguridad ciudadana se limita a las acciones de la policía y el enjuiciamiento de los delincuentes y, en el otro extremo se encuentra otra visión que considera que los gobiernos locales cuentan con importantes facultades para contribuir de manera significativa en la mejora de la seguridad ciudadana, convivencia y calidad de vida de los habitantes, a través de un amplio catálogo de alternativas de intervención alejadas de la policía y el sistema de justicia penal.

En este aspecto, el estudio efectuado nos confirma que los gobiernos locales tienen enormes facultades para producir seguridad ciudadana, como ya se ha venido discutiendo internacionalmente desde 1987.<sup>6</sup> En primer lugar, porque son los primeros representantes de la ciudadanía en un territorio y luego, porque tienen injerencia directa en el ordenamiento territorial y con el uso del espacio público; controlan el expendio de bebidas alcohólicas, la portación de armas de fuego, la instalación de juegos de azar y, además pueden realizar acciones dirigidas a la promoción del deporte, la cultura y la organización y creación de estructuras de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Las experiencias concretas de dos gobiernos locales que han desarrollado acciones sistemáticas vinculadas a la seguridad ciudadana en El Salvador, en los últimos años (Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla) nos brindó la posibilidad de extraer algunas lecciones para el diseño, formulación y ejecución de una política pública de seguridad ciudadana en el ámbito municipal.

Los criterios para la selección de estos municipios fueron los siguientes: a) el tiempo de haber introducido el tema de la seguridad ciudadana en su agenda de trabajo; b) que fuesen municipios socioeconómicamente comparables, su índice

---

6. En la Conferencia de Barcelona de 1987, se reconoció el papel y la capacidad de los gobiernos locales para impulsar intervenciones exitosas que puedan prevenir y disminuir la violencia mejorando así la seguridad ciudadana, al afirmar que "...las autoridades locales son las más capaces de conducir un enfoque integral que aborde las medidas alternativas a la prisión, una política comunitaria, la promoción de la educación cívica y la investigación y la política de difusión..." (Borja, 1987).

de desarrollo humano es semejante y c) en los últimos mandatos han estado bajo el control de visiones ideológicas distintas; esto, los vuelve académicamente interesantes para determinar si la posición ideológica incide, o no, en la forma de gestionar la seguridad ciudadana desde lo local.

Para enriquecer el estudio se optó por recopilar información sobre un tercer municipio, Ahuachapán, que permitió un mayor análisis de los retos que se enfrentan para instituir el tema de la seguridad ciudadana como una de sus áreas de trabajo permanente y, por lo mismo, permite extraer lecciones en este campo.

## **1. Los casos de estudio**

### **1.1. Antiguo Cuscatlán**

Desde el año 2003 hasta la fecha, la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán ha trabajado en el tema de seguridad ciudadana, planteamiento que surgió desde una perspectiva de desarrollo económico, al vincular la seguridad municipal con éste. De esta manera el gobierno local consideró que un trabajo que permitiera conservar la tranquilidad ciudadana atraería inversiones para mejoras sociales y económicas del municipio.

En Antiguo Cuscatlán, el plan de seguridad ciudadana original estaba circunscrito a la prevención situacional del delito, al promover una mayor presencia policial mediante los patrullajes conjuntos entre el Cuerpo de Agentes Municipales y la Policía Nacional Civil. Las áreas de trabajo del plan de seguridad se resumen en las siguientes: a) ampliación de funciones del Cuerpo de Agentes Municipales (CAM),<sup>7</sup> que, además de proteger el patrimonio municipal, se le adjudicó la tarea de protección a las personas, al intervenir en delitos flagrantes y en control vehicular, mejoras físicas a las instalaciones del CAM, b) mayor presencia de los agentes del CAM durante las 24 horas del día mediante la ampliación de la flota vehicular, dotación de bicicletas para el patrullaje y construcción de casetas de

---

7. Una especie de policía municipal.

vigilancia en parques y jardines y c) atención oportuna a las denuncias o llamadas de auxilio ante cualquier situación “sospechosa” o de peligro a través de la divulgación de un número telefónico de emergencias.

Sin estar concebidas en un plan de seguridad ciudadana, otras acciones emprendidas fueron:

- Las orientadas a reducir la accidentalidad vial mediante la construcción de pasarelas peatonales en las zonas de mayor riesgo por el tráfico vehicular y la afluencia ciudadana.
- Las actividades y proyectos orientados a mejorar la dimensión física o espacial del municipio.
- Las medidas para impactar en los procesos sociales y culturales.

Las dos primeras, surgen de un mapeo de los sitios delincuenciales, efectuado por el CAM y la Policía Nacional Civil, que aportó información de los sitios donde pudiera haber delincuencia y se buscó la manera de contrarrestarla y prevenirla, con la colocación de luminarias, la poda de árboles y la limpieza de algunos predios baldíos.

Entre las intervenciones orientadas a impactar sobre los procesos sociales y culturales, destacan los proyectos para la instalación de servicios básicos en comunidades marginales: manutención de servicios médicos permanentes (servicio de clínica municipal y consultas y campañas médicas en comunidades), creación de bolsa de empleos en convenio con el Ministerio de Trabajo, programas y proyectos de atención a la niñez y otras más.

En el área de atención a la niñez se tienen diversas actividades recreativas y deportivas a través de las escuelas deportivas, tales como: la de fútbol, tenis, karate y cursos libres de natación; estos últimos en periodos de vacación escolar. El municipio tiene una banda de paz, conformada por jóvenes y niños del municipio. En la biblioteca municipal se les brinda apoyo a los estudiantes y a niños en cuestiones académicas y culturales. Además, hay una guardería que está en el mercadito de Merliot, para atender los niños de las locatarías.



Existe un programa de becas educativas para niños y adolescentes. Otra manera de favorecer la educación es mediante el pago a maestros. La escuela “Los Mangones” es un proyecto completamente financiado por la alcaldía y en la escuela “Carretera a Huizucar”, la alcaldía ha asumido el pago de salarios de algunos de los docentes de este centro de enseñanza. Hay otro programa de atención para la tercera edad en un complejo deportivo en donde las personas bailan, nadan y efectúan otro tipo de actividades de convivencia.

La casa de la cultura desarrolla actividades para capacitar personas de diferentes edades en diversos oficios. Generalmente a las usuarias -amas de casa y gente adulta- se les enseña una serie de manualidades, también hay para niños.

## **1.2. Santa Tecla**

Santa Tecla, inició su incursión en el campo de la seguridad ciudadana, al partir de la preocupación de su Edil por garantizar a los habitantes de su municipio el derecho a la seguridad.<sup>8</sup> De una forma explícita, Santa Tecla inició su proceso, asesorada metodológica y políticamente por la Fundación Ebert. La estrategia fue denominada, desde sus inicios, como Convivencia y seguridad ciudadana, como condiciones para mejorar la calidad de vida en el municipio; se sitúa a la persona en el centro de su accionar. Uno de los logros más importantes fue la institucionalización de la estrategia, al someterla a la aprobación del Concejo Municipal; crear la Unidad Técnica y el Equipo de prevención (coordinación intra institucional, coordinado por el Director de los agentes municipales) y en el nivel político, crear la Consejería de seguridad ciudadana.<sup>9</sup>

---

8. Cabría aclarar que un elemento no presentado en el estudio y que puede tener vinculación con la orientación hacia las personas del Alcalde de Santa Tecla podría ser el duro impacto que causó la pérdida de vidas humanas en la colonia Las Colinas, una urbanización autorizada por el Gobierno Central en áreas restringidas de la Cordillera del Bálamo, durante los terremotos de enero y febrero de 2001, que marcó la necesidad de planificar de mejor manera y contando con la participación de sus habitantes.

9. Es importante señalar que la creación de la unidad técnica también incorporó la capacitación constante y de alta calidad por parte del personal técnico de trabajo, la cual incluía el conocimiento de experiencias exitosas en la gestión de la seguridad ciudadana desarrolladas en otras ciudades de los países de América Latina. También se recibió capacitación técnica sobre la implementación y funcionamiento de un observatorio del delito por parte de la Universidad del Valle de Colombia y otras instituciones internacionales.

Este programa de prevención se elaboró luego de realizar un diagnóstico, al contar con la participación ciudadana para identificar, priorizar y proponer solución a los problemas de violencia y delincuencia en el municipio. Este plan general de convivencia y seguridad ciudadana tenía cinco objetivos específicos orientados a fomentar la participación ciudadana: la *coordinación* entre el Gobierno Municipal y las instituciones nacionales y regionales, fortalecer las *atribuciones jurídicas municipales* en materia de convivencia ciudadana, mejorar la infraestructura del municipio para elevar la calidad de vida y sensibilizar a la ciudadanía con énfasis en el respeto, la tolerancia y la solidaridad.

Entre las acciones desarrolladas destacan el establecimiento de alianzas y afiliación con diferentes instancias nacionales e internacionales y la suscripción de convenios con la empresa privada; esto, ha facilitado el trabajo en el campo de la seguridad ciudadana.

La estructura institucional para la gestión del tema de convivencia y seguridad ciudadana depende directamente del Alcalde, quien se asesora del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia,<sup>10</sup> conformado por 12 instituciones gubernamentales y otras de la sociedad civil organizada. Bajo el mando del Alcalde se encuentra la Gerencia de Participación Ciudadana, quien a su vez cuenta con la Unidad especializada de convivencia y seguridad ciudadana que conduce el Observatorio Municipal de la Violencia.

El desarrollo de más instrumentos normativos que hacen alusión al tema de la convivencia y seguridad ciudadana, destaca entre ellos: la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana y el conjunto de ordenanzas que norman la participación ciudadana, sancionan las faltas o la portación de armas

---

10. Decreto Municipal N°3, del 09 de junio de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 120, Tomo 379 de fecha 27 de Junio de 2008. El Consejo está conformado por al menos diez miembros de las siguientes instituciones: Alcaldía Municipal, Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Medicina Legal, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil, Centro Judicial, Cuerpo de Agentes Municipales, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Viceministerio de transporte e instituciones humanitarias presentes en el municipio. Entre sus funciones destacan a) Recomendar al gobierno local en la implementación de políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana, en particular, las que tienen que ver con la prevención de la violencia, y b) gestionar mecanismos de cooperación interinstitucional, tanto a nivel nacional como internacional, que coadyuven al cumplimiento de sus atribuciones.

en los espacios públicos, regulan la venta de alcoholes y otras actividades que pueden volverse contrarias a la convivencia pacífica. También se encuentra la intervención en la mejora del espacio físico, como instalación de luminarias y la construcción de obras de recuperación de zonas verdes- Pequeñas Obras de Gran Impacto (POGI,s).

Entre las acciones orientadas a impactar los procesos sociales y culturales en el municipio, destacan:

- Campañas de valores “Unida Santa Tecla avanza segura” en el 2006. En el marco de esta campaña se desarrolló una marcha blanca contra la violencia, encabezada por el Alcalde y Concejo Municipal; La Campaña del Buen Vecino y Buena Vecina en el 2006 y la última Campaña de Prevención del Consumo de Drogas con Jóvenes, en los Centros Escolares en el año 2009.
- Los programa de becas escolares; promoción y activación de clubes deportivos; programa de educación y difusión de las ordenanzas municipales y un programa de cuidado infantil y refuerzo escolar para hijos de las locatarias de los mercados municipales.

Asimismo, la Alcaldía de Santa Tecla ha efectuado actividades tendientes a evaluar la estrategia en seguridad ciudadana y a sondear la percepción de inseguridad en el municipio. De manera tal que en el 2008, la Alcaldía identificó la necesidad de re-formular la política municipal y su plan de acción en virtud de diagnósticos y evaluaciones efectuadas.

## **2. Desafíos**

Uno de los retos que enfrentan los municipios en la gestión de una política pública de seguridad ciudadana –esto según los casos estudiados- consiste en lograr la apropiación de los empleados municipales del tema de la seguridad ciudadana, pues ésta se asocia únicamente a una mayor presencia policial y a la represión del delito; difícilmente, la seguridad ciudadana se vincula con acciones dirigidas a la prevención de la violencia.

Partiendo de que el concepto de violencia no es genérico y además impacta diversas áreas de la vida humana, es obvio que hablar de proyectos de seguridad ciudadana que prevengan la violencia y la delincuencia, sin una sensibilización y capacitación previa en el tema, es sumamente difícil. Debe existir, como requisito sine qua non, un equipo o persona con los conocimientos técnicos y metodológicos básicos para impulsar una estrategia de seguridad ciudadana y que pueda progresivamente desencadenar un proceso de apropiación de la misma, entre los agentes municipales y entre los habitantes del municipio.

Cabe señalar, que en este sentido el tercer municipio analizado, Ahuachapán, en muy corto tiempo ha desarrollado una estrategia de prevención bastante exitosa partiendo de este principio. Ahuachapán le ha apostado a la contratación de especialistas y técnicos en las diferentes esferas de intervención que ha impulsado, tales como el Centro mixto de Mediación, el Centro Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el Observatorio Municipal de la Violencia y la Delincuencia, el Centro de Formación y Desarrollo de la Mujer y la Secretaría Municipal de la Juventud, entre otros.

Otro reto es que la estrategia de seguridad ciudadana articule diferentes intervenciones de prevención en los también diferentes ámbitos de la vida humana; es decir, lograr la adopción de un enfoque integral. Dejan entrever estos modelos analizados, la necesaria articulación y coordinación en el municipio, dentro de sí y hacia fuera. El papel del gobierno local radica en convertirse en la entidad que orienta acciones, que reúne las sinergias, que establece espacios para el diálogo y concertación de esfuerzos en materia de seguridad ciudadana en el municipio, sin asumir las funciones del sistema de justicia penal.

Un tercer reto, es la elaboración de una estrategia integral de comunicación que acompañe a la estrategia de seguridad ciudadana para que, tanto la población como los empleados municipales, no confundan la seguridad ciudadana con el combate de la delincuencia. Esta estrategia de comunicación debe difundir las áreas de trabajo de la Alcaldía y facilitar la apropiación por parte de los diversos sectores, entre ellos, los jóvenes. Es decir, la ausencia de una “proyección inte-

*gral hacia la ciudadanía de manera legible y audible, donde la gente pueda identificar y ver lo que se está haciendo...*"<sup>11</sup> dificulta la apropiación de la estrategia.

Hacia fuera de la Alcaldía, un reto identificado es lograr la participación ciudadana en el tema de la seguridad. Es vital, incorporar a la ciudadanía a través de proyectos y formas de capacitación para revertir la visión negativa de los ciudadanos en la construcción de la seguridad ciudadana. La participación ciudadana tiene como punto de partida generar confianza y establecer pactos y compromisos. La sociedad civil es definitivamente la que aporta a la construcción del Estado democrático de derecho.

Según los informes de la Unidad de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Alcaldía de Santa Tecla, las personas habitantes del municipio no tenían interés en el tema, algunos aducían temor a represalia de los delincuentes, pues vinculaban el tema de la seguridad con desempeñar un papel de "colaboradores" o "informantes" de la policía. De allí que se cambiara de estrategia buscando introducir el tema de la seguridad dentro de las actividades del Comité Ciudadano de Desarrollo Local, bajo el nombre de plan de convivencia comunitaria.

Otra de las fallas es la ausencia de capacidad y conocimiento de los empleados de la comuna, para estimular la participación ciudadana, porque además del temor que ello les genera, no siempre comulgan con los principios democráticos que la inspiran.<sup>12</sup>

Finalmente, una intervención municipal en el campo de la seguridad ciudadana debe incluir un mecanismo de evaluación y de rendición de cuentas para reconducir las acciones y reacciones ante situaciones particulares. La evaluación significa recoger y analizar sistemáticamente la información, que permita determinar el mérito de lo que se hace. La evaluación del impacto de los proyectos deberá ser la medida que determine la continuidad de los mismos.

---

11. Entrevista con un miembro del comité ciudadano de desarrollo local del municipio de Santa Tecla.

12. Entrevista con un miembro de la Mesa de la Cultura del Municipio de Santa Tecla.

### **3. Fortalezas**

Una de las fortalezas observadas en los municipios estudiados ha sido el liderazgo de las jefaturas edilicias que les ha permitido mantener el tema de la seguridad ciudadana con el devenir de los años. La permanencia del proyecto y la voluntad política, parece ser un requisito importante para el logro de la seguridad ciudadana.

Otra fortaleza detectada es la existencia de un plan, independientemente del grado de desarrollo del mismo. En Antiguo Cuscatlán observamos que el plan se concretó inicialmente en proveer una mayor presencia policial, pero -como es relatado por los mismos actores- al implementarlo se ha ido vinculando con otras áreas de trabajo del gobierno local, que son vitales para que funcione el plan de seguridad. Santa Tecla desde sus inicios se planteó intervenir en diferentes procesos y ha logrado incorporar el tema como un eje de trabajo de toda la gestión municipal; esto, permite asegurar la continuidad de la estrategia. Podría aventurarse a señalar que aunque se cambie de Alcalde, la estrategia continuará, aunque probablemente con énfasis diferentes.

Otra condición, que parece ser importante para el éxito de una estrategia de seguridad ciudadana es la adopción de un enfoque integral que articule diferentes intervenciones de prevención en los también diferentes ámbitos de la vida humana. Dejan entrever estos modelos analizados, la necesaria articulación y coordinación en el municipio, dentro de sí y hacia fuera. El papel del gobierno local radica en convertirse en la entidad que orienta acciones, que reúne las sinergias, que establece espacios para el diálogo y concertación de esfuerzos en materia de seguridad ciudadana, sin asumir las funciones del sistema de justicia penal.

### **4. Consideraciones finales**

En un primer momento, el estudio brindó la imagen que la visión ideológica incide en el diseño y desarrollo de las acciones tendientes a mejorar la seguridad ciudadana, puesto que Santa Tecla le ha puesto empeño en gestionar estructuras

que permitan la participación ciudadana y ha ubicado en esta área de trabajo municipal la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana; mientras en el otro municipio estudiado, brindó la imagen de apostarle a un mayor despliegue policial. Al ampliar dicho estudio a un tercer municipio, ha sido posible desvanecer esa idea, pues en este tercer edil municipal, de la misma orientación político-ideológica de Antigua Cuscatlán fue observable que la amplitud del plan está vinculada a la existencia de un equipo o persona con los conocimientos técnicos y metodológicos básicos para impulsar una estrategia de seguridad ciudadana y que pueda progresivamente desencadenar un proceso de apropiación de la misma, entre los agentes municipales y entre los habitantes del municipio.

Las condiciones económicas tampoco parecen ser determinantes para que el gobierno municipal incurriera en el tema de la seguridad ciudadana, dato que se concluye a partir de la experiencia del tercer municipio que presenta un Índice de Desarrollo Humano bastante más bajo que los otros dos municipios estudiados, pero cuenta con un equipo técnico bastante versado en el abordaje integral de la seguridad ciudadana.

En conclusión, en el ámbito municipal, pueden desarrollarse prácticas que incidan positivamente sobre el problema de la seguridad, al involucrar a sus habitantes en la transformación del entorno vital en que se mueven.

En este sentido, cabe destacar algunas de las experiencias de los municipios estudiados dignas de ser emuladas, tales como:

- La generación de espacios y programas que permitan e impulsen la participación ciudadana, en el sentido amplio.
- La creación de estructuras que hagan posible la coordinación y cooperación interinstitucional e intrainstitucional.
- La creación de equipos técnicos que puedan impulsar estrategias integrales.
- La mejor dotación de recursos a los cuerpos de agentes municipales y su capacitación para intervenir en hechos que generen la percepción de inseguridad.

- Las mejoras en la normativa municipal para regular los comportamientos ciudadanos en los espacios colectivos.
- La inversión en la mejora de los espacios públicos, así como en la iluminación de éstos.
- La realización de campañas para mejorar la convivencia de los habitantes.
- La realización de mapas de riesgo, diagnósticos y otro tipo de actividades de recolección de información que permitan analizar la misma y orientar la toma de decisiones.
- Las actividades recreativas con un enfoque socioeducativo.

En síntesis, la inversión en la gente y para la gente puede re-construir un tejido social herido por la violencia e ir generando nuevas normas explícitas o implícitas de convivencia pacífica.



## Municipio y seguridad ciudadana en Guatemala.

Por *Álvaro Adolfo Velásquez*<sup>13</sup>

---

13. Investigador responsable del capítulo para Guatemala.

## 1. Estado de la cuestión

Con el título “*La Democracia sí puede resolver el fenómeno de la inseguridad*”, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo presentó en octubre del 2009, en la ciudad de Guatemala, el informe regional centroamericano sobre seguridad ciudadana; en éste se plantea una serie de cuestionamientos y propuestas que desmitifican el tratamiento de la inseguridad como un asunto estrictamente de mano dura o de medidas represivas que podrían vulnerar la democracia y fomentar los usos autoritarios del poder público. Ante esto, el informe se decanta por la preeminencia de políticas de prevención y participación ciudadana para enfrentar el problema.

En ese paradigma, importa la responsabilidad estatal, entendida como la necesidad de que el Estado provea un orden jurídico y una orientación política en materia de seguridad ciudadana, pero desde una lógica apegada a los derechos humanos y la creatividad ciudadana.

En Guatemala, la transformación del orden autoritario y la consolidación de la democracia son procesos relativamente nuevos, asociados con la firma de los acuerdos de paz en 1996. Y es justamente esto lo que determina el hecho de que la incipiente cultura democrática no haya logrado superar los atavismos autoritarios que se manifiestan en abundantes linchamientos, femicidios, apoyo abrumador de la pena de muerte y un escaso respaldo ciudadano a entidades públicas como la Política Nacional Civil o los tribunales.

Toda esta lógica de violencia se manifiesta en el pulular del pandillerismo (maras) y crimen organizado, que se dedican a la extorsión, narcotráfico, asesinato de pilotos, secuestro exprés, sicariatos y toda una gama de delitos que ubican al país como uno de los más violentos de América Latina y donde la percepción de inseguridad de propios y extraños es tan grande que se hace posible imaginar al casco urbano de la capital guatemalteca como si se tratara de una Beirut local. Ciertamente los índices de violencia en Guatemala hacen ver que el fenómeno tiene un comportamiento de pandemia y de enfermedad psicosocial, que reporta

grandes pérdidas en materia del producto interno bruto (PIB), sanidad mental de la población y déficit para la gobernabilidad democrática.

Para prevenir lo anterior se construyen nuevos paradigmas como el concepto de Seguridad Democrática e integral que proviene de los Acuerdos de Paz, en el cual se le otorga un rol específico al sector público y a la participación ciudadana local, para lograr la transformación de sus políticas y mejora de la convivencia social.

La comunidad no puede impedir que alguien cometa un delito, pero puede crear la atmósfera institucional para limitar la emergencia de la trasgresión; asimismo, es capaz de promover la activación del principio de cooperación público-privado a escala territorial. Sin embargo, este componente es uno de los menos explorados en el país: la conciencia acerca del rol que pueden jugar las comunidades y los gobiernos locales en la prevención del delito y de la violencia, es todavía escaso.

De hecho, una de las principales políticas de prevención que se están tomando es la creación de Policías Municipales de Seguridad (PMS) y de Tránsito (PMT). Estas medidas si bien pueden ser consideradas de tipo represivo, conviene, para el contexto guatemalteco, considerarlas de tipo preventivo, pues suponen una vuelta del Estado y de la comunidad en el intento de recuperar espacios públicos que se ha utilizado ampliamente por la delincuencia común y organizada.

Otras medidas de prevención más íntimamente ligadas a los conceptos de seguridad humana y derechos humanos (de cualquier generación), todavía se encuentran en fases embrionarias en Guatemala debido al peso de la cultura autoritaria del país producto del terrorismo de Estado de los años del conflicto armado interno. De hecho, las municipalidades apenas están incursionando en dicho campo; para ello, suelen auxiliarse en las siguientes tres entidades: La Unidad Comunitaria de Prevención contra la Violencia (UCPV) del Ministerio de Gobernación.

Este programa promueve acciones con énfasis en la prevención y vincula los procesos a los espacios del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR) –instancia estipulada por la legislación guatemalteca para promover la descentralización y la coparticipación del sector público, privado y de sociedad civil-. La mayor limitación de esta iniciativa radica en la escasez presupuestaria y poco personal; sin embargo, ha logrado capacitar al menos 70 municipios en lo que va de la actual administración gubernamental.

La Policía Nacional Civil (PNC) es el otro eje de auxilio, en este caso, a través de las Juntas Locales de Seguridad (JLS) y de programas como el de “Cuéntaselo a Waldemar”, dichas acciones están orientadas a la promoción de la denuncia, la vigilancia y la estructuración de comités de barrio que sirven de enlace para la recopilación de información para la policía. Sin embargo, la PNC carece de un paradigma de seguridad enfocado en los derechos humanos y además, mantiene problemas estructurales que favorecen el hecho de que las JLS sean relativamente autónomas (ahí donde están organizadas). Esto, deviene en abusos por parte de sus miembros, ante la falta de control institucional. En este sentido, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala (PDH), tiene varias denuncias a cerca de supuestos malos comportamientos de varias JLS, especialmente en el municipio de San Juan Sacatepéquez, uno de los casos que se tomaron en cuenta para este estudio.

El tercer eje de auxilio al que están recurriendo las municipalidades de Guatemala, es la solicitud al Ministerio de la Defensa para que reabra o instale destacamentos militares como medida de disuasión contra el crimen organizado, sobre todo en áreas fronterizas o urbanas como las municipalidades de Mixco y Villa Nueva en el departamento de Guatemala.

Con base en lo anterior y a partir de la información recolectada en los estudios de caso, se puede afirmar que los tres modelos que se están aplicando en Guatemala, en materia de seguridad ciudadana, en el ámbito micro, son: el democrático, el tradicional y el autoritario; en todos se manifiesta una excesiva dependencia de los gobiernos locales hacia el ámbito central que hace sostener que el enfoque

de seguridad en Guatemala es todavía *Estado-céntrico* con una institucionalidad dispersa y un mando político difuso en donde las instituciones públicas presentan graves niveles de credibilidad y de deterioro operativo.

El modelo democrático consiste en hallar los mecanismos formales y sociales que permiten impulsar una política de seguridad ciudadana de corte preventivo y con participación ciudadana en los ámbitos nacionales y locales. La legislación municipal no promueve este aspecto, pero tampoco lo coarta; de modo que son las propias urgencias y la gravedad de la problemática en cada municipio lo que lleva a ocuparse del tema del delito y la violencia, aunque sea de la manera no planificada. Pero, la sola voluntad política no basta, pues hace falta sistematizar más experiencias exitosas y adecuar lo que funciona para cada caso particular.

El modelo tradicional alude a la subordinación y pasividad de los gobiernos locales respecto a lo que el gobierno central haga o deje de hacer en materia de política de seguridad ciudadana. En Guatemala las Juntas Locales de Seguridad, adscritas a la Policía Nacional Civil –institución esta última fuertemente cuestionada por los recurrentes episodios de corrupción-, limita la participación ciudadana y hace que esta no pase de la delación entre vecinos y en algunos casos de involucramiento en actos reñidos contra la ley. En esta misma línea, más recientemente, ha emergido la creación de “Comisarías Modelo” de las que se hace cargo la Policía en coordinación con la Municipalidad y con asesoría de la embajada de EE.UU, con el aparente objetivo de controlar a las maras.

La tercera es la típica invocación de la mano dura –modelo autoritario- que en Guatemala se traduce en el llamado a reinstalar bases militares u otros mecanismos de fuerza, incluso ilegales, para controlar el crimen. No extraña en este contexto el habitual uso del *sicariato* al que sectores pudientes de zonas residenciales y urbanas suelen recurrir con la silente pasividad de las autoridades. La Comisión Internacional de Lucha Contra la Impunidad en Guatemala (CI-CIG), ha venido detectando la participación de agentes o ex agentes policiales en estas bandas coludidas inclusive con el narcotráfico.

Con todo, debe decirse, en honor a la verdad, que actualmente hay un enorme esfuerzo político para volver a la doctrina de los Acuerdos de Paz en materia de seguridad ciudadana y de articular la institucionalidad democrática, propia de un estado de derecho. Esto, se quiere hacer a través de la Ley Marco de Seguridad, la Ley de Armas y Municiones, la Ley de Extensión de Dominio (expropiación de bienes del narcotráfico), entre otras, que han sido retomadas o impulsadas por la instancia internacional denominada: Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), aprobada por Naciones Unidas en el 2007 y que constituye una derivación de los Acuerdos de Paz.

En un reciente estudio denominado *La Economía no Observada: Una Aproximación al Caso de Guatemala*,<sup>14</sup> presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Marco de los Objetivos del Milenio (ODM) se concluye que una buena parte de la inseguridad ciudadana en Guatemala está promovida indirectamente por la ausencia de Estado. Esto, implica que el crimen organizado sobreviva con una lógica de mercado y con una amplia y silente cooperación de instituciones públicas y privadas como el sistema bancario y las aduanas entre otras, sin las cuales no sería explicable el volumen de dinero que se mueve como producto del narcotráfico, lavado de dinero, robo de autos, etc. Por tanto, enfrentar el fenómeno de la inseguridad ciudadana requiere principalmente de un Estado solvente, garante y presente en función de la consolidación de la democracia (PNUD, 2009b).

Pese a lo anterior, el PNUD sostiene que hay una enorme cantidad de medidas preventivas que se pueden utilizar y que no requieren grandes sumas de dinero, ni tampoco de un Estado sofocante, sino de una apropiación de la libertad y de la responsabilidad individual de cara a la comunidad. Además, una responsabilidad individual que socializa valores y principios de convivencia democrática que se combinan con la responsabilidad comunitaria, vista como un “contrato” entre ciudadanos; es decir, una vuelta a la virtud cívica, desde abajo.

---

El documento no ha sido publicado, solo se presentaron sus enunciados principales en un foro semi público a finales de enero del 2009 en un hotel capitalino de la ciudad de Guatemala.

## **2. Los casos de estudio: San Juan Sacatepéquez y Santa Catarina Pinula**

En el marco de lo descrito, los municipios seleccionados para este estudio fueron San Juan Sacatepéquez y Santa Catarina Pinula, ambos municipios del departamento de Guatemala e insertos en el circuito económico de la ciudad capital. No obstante, con diferencias substanciales: Santa Catarina Pinula es un municipio que maneja mayores recursos económicos y cuya cercanía con la ciudad capital -apenas 6 kilómetros-, la convierte en receptora de una actividad comercial más visible y boyante que en el caso de San Juan Sacatepéquez a 30 kilómetros de distancia.

A nivel de liderazgo político, también hay importantes diferencias; el alcalde de Santa Catarina Pinula, (Lic. Antonio Coro cuya esposa también es diputada al Congreso de la República) va por su tercer período de gestión, impulsando proyectos afincados en educación y salud, cuyo objetivo parece ser la competencia electoral por la alcaldía de la capital de Guatemala o una eventual candidatura presidencial; esto, no desmerita el trabajo realizado.

En cambio, la alcaldesa de San Juan Sacatepéquez: Martha Sicán de Coronado, asumió el puesto de su esposo, quien era candidato de su partido, pero que falleció intempestivamente durante la campaña electoral del 2007. Esto significa que la política no le era ajena pero que tampoco estaba, necesariamente, preparada para las funciones que ha asumido con el apoyo de su equipo de concejales. En este sentido, vale indicar que el gobierno municipal ha logrado sobrellevar con éxito uno de los problemas más serios que enfrenta la comunidad: el conflicto social generado por la instalación de una empresa cementera en el municipio,<sup>15</sup>

---

15. La administración municipal anterior (2004-2008), autorizó la instalación de una planta procesadora de cemento a la empresa guatemalteca Cementos Progreso, que tiene el monopolio de la producción de este material, para lo cual se le adjudicaron en propiedad varias hectáreas de terreno para ese fin. Desde su inicio ese propósito tuvo la resistencia de al menos 13 comunidades cercanas al proyecto, alegando irrespeto a los derechos de propiedad y luego polución ambiental y degradación de las fuentes de agua. La actual administración inició junto con el gobierno central una serie de mesas de diálogo a través del Consejo Municipal de Desarrollo, luego de haberse registrado enfrentamientos entre vecinos y con la empresa, que incluso dejó como saldo un fallecido, un líder comunitario favorable a la empresa cementera. Más adelante varias movilizaciones masivas hacia la capital para demandar soluciones provocaron el involucramiento de más entes del gobierno y de comisiones de congresistas, lo cual terminó en diciembre del 2009 cuando la Corte de Constitucionalidad determinó la legalidad de la actividad productora de cemento por parte de la empresa. De este conflicto surgió el Plan Municipal de Gobernabilidad y Desarrollo.

no así el problema originado en los diversos grupos de vecinos organizados en las Juntas Locales de Seguridad, quienes han sido denunciados por abusos a los derechos humanos. Por tanto, la labor de intervención del gobierno central, en el tema de seguridad, es más necesario; sin embargo, hasta ahora, lo urgente ha sido resolver la conflictividad alrededor de la instalación de la cementera.

Las distintas formas de violencia social, que aquejan a ambos municipios, parecen estar ligadas a variables distintas: En Santa Catarina Pinula parecen estar vinculadas al crecimiento urbano y en San Juan Sacatepéquez a la debilidad institucional. Las cifras de 32 mil dólares de presupuesto anual de San Juan Sacatepéquez, comparados con los 500 mil dólares anuales que Santa Catarina Pinula, destina al rubro de seguridad municipal, evidencian una disparidad que tiene que ver tanto con las prioridades del Gobierno municipal como con el tamaño de sus respectivos presupuestos; el de Santa Catarina Pinula es de 135 millones de Quetzales, mientras que el de San Juan Sacatepéquez, 45 millones.

En San Juan Sacatepéquez no existe un plan de seguridad propiamente dicho, pero la conflictividad generada con la instalación de la cementera en el municipio, obligó a formular un Plan Estratégico para la Gobernabilidad y el Desarrollo (generado desde la municipalidad, pero con apoyo gubernamental); esto, ha propiciado que los vecinos organizados y representantes de la empresa cementera, acuerden una ruta por seguir en el que no se condena la actividad del procesamiento del cemento, pero se vigila el impacto ambiental y el delicado equilibrio entre las actividades comunitarias, empresariales y del ayuntamiento. Lejos está el conflicto de darse por clausurado, pero el mecanismo, por donde, se desplaza ahora la solución es institucional gracias a la acción decidida del municipio.

Santa Catarina Pinula ha impulsado, desde el 2008, un Plan de Seguridad que incluye la participación ciudadana y que se ha concebido para complementar y dar seguimiento a los planes de desarrollo en educación. Estos, han convertido a dicho municipio en modelo para otros ayuntamientos del país, por su intensa actividad en este campo. Todavía no se han sistematizado las áreas en donde se midan los avances en los indicadores de salud, educación y seguridad con res-



pecto a otros municipios, pero la mera proyección de los planes y su aprobación social por parte de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) del municipio, hacen ver su importancia.

Puede colegirse con base en la caracterización que fue realizada (supra), que el caso que más se acerca al modelo democrático, idealizado aquí, es el de Santa Catarina. En cambio, en el caso de San Juan Sacatepéquez pervive una gestión tradicional donde la presencia del gobierno central se hace indispensable. No obstante, a través del sistema de consejos de desarrollo se apalanca un modelo democrático participativo creciente. Expresiones de autoritarismo institucional son más visibles en este último caso (por las continuas denuncias de abusos por parte de las patrullas ciudadanas).

### **3. Lecciones aprendidas**

Se puede concluir que la sola voluntad política no basta para enfrentar el fenómeno de la inseguridad en ambos municipios y que las capacidades financieras y la complejidad de sus respectivos problemas internos hacen que tengan una mayor o menor capacidad para enfrentar el problema.

El andamiaje jurídico del municipio guatemalteco, el cual es relativamente laxo a ese respecto, ordena el procedimiento en una mezcla de procesos que no quedan del todo definidos. Así por ejemplo, de la Ley y del Reglamento de la Ley General de Descentralización (Art. 1) se desprende lo siguiente (Gobierno de Guatemala, sf):

Cuadro 1  
Opciones de descentralización para el tema de seguridad  
en el municipio guatemalteco.

Opciones legales	Método	Factibilidad	Experiencias concretas
Competencia exclusiva del gobierno municipal	Haciendo que los gobiernos locales reivindiquen la autonomía financiera y operativa en este campo.	Nula. Quizá al Largo plazo y no en todos los municipios y tampoco de manera absoluta	Ninguna.
Competencias atribuidas por el gobierno central con su respectivo aporte financiero	a) Promover y fortalecer el funcionamiento de los consejos municipales de seguridad en los COMUDES.	Quizá a mediano plazo. Las comisiones de seguridad en los COMUDES con capacitación del MINGOB son pocas. No existe todavía ningún convenio, ni está ninguno en proceso, sin embargo la Comisaría Modelo de la Policía Nacional Civil empieza a instalarse por acuerdo entre algunos municipios y el Ministerio de Gobernación.	Ninguna
	b) Promover la suscripción de convenios con las municipalidades y el MINGOB. Para avanzar en el proceso de seguridad municipal.	Hay escasa inversión municipal propia en este campo, si bien faltan más datos.	Hay esfuerzos esporádicos, a veces por iniciativas del propio municipio y a veces por iniciativa del Ministerio de Gobernación (MINGOB).
	c) Promover con los gobiernos locales el incremento de la inversión municipal en la seguridad.		Nula o escasa.
Coordinando competencia concurrentes.	a) Promoviendo el asociacionismo municipal (Mancomunidades) b) Estableciendo un sistema multinivel funcional y efectivo dentro del CDUR	Intermitente.  Tanto las Mancomunidades que existen como los COMUDES establecen comisiones de seguridad que no son autónomas ni consistentes.	Varias  A través de los COMUDES pero generalmente son coyunturales, no se sistematizan.

Fuente: Elaboración propia.

te de investigarse. Pero de ordinario se acepta que la seguridad ciudadana y la seguridad jurídica en determinadas zonas geográficas reportan beneficios a la economía local, sobre todo cuando esta descansa en el pequeño comercio y el minifundio agrícola como ocurre en los dos municipios estudiados.

Las políticas sociales que se ejecutan desde lo nacional como las transferencias condicionadas en efectivo (que en Guatemala se denomina “Mi Familia Progresista” y que está siendo ejecutado en 144 municipios), se supone que ayudan a contener el círculo vicioso de la pobreza, visto globalmente. De modo que repensar su ejecución de manera descentralizada y con amplia participación de los municipios y las redes ciudadanas locales, podría fomentar un sentido distinto del concepto de seguridad, no sólo como lo punitivo o lo prohibitivo, sino también como lo proactivo o sea como seguridad humana.

Este cuadro describe lo que sería una visión idealmente municipalista (franja No. 1), con la que realmente está ocurriendo (franja No. 2); y, finalmente, la que podría ser deseable (franja No. 3), todo ello a modo de tipos ideales, aunque algunos esbozos ya están ocurriendo, especialmente por el interés de las organizaciones sociales que operan en el sistema de Consejos de Desarrollo.

En resumen, las medidas que a nivel de seguridad municipal se han implementado desde la firma de la paz, han sido:

- a. Creación de Policías Municipales de Tránsito y en algunos casos –los de más recursos- creación de policías municipales de seguridad.
- b. Creación de comisiones de seguridad en la mayoría de COMUDES, las cuales suelen estar coordinadas y capacitadas por el Tercer Vice-ministerio de Gobernación, aunque también con los municipios en particular.
- c. Creación de las Juntas Locales de Seguridad (JLS), organizadas y legalizadas a través de la PNC, que es a la que le rinden cuentas.
- d. Recuperación de espacios locales para parques y fomento de actividades deportivas y culturales entre las juventudes
- e. Fomento de iniciativas de educación y salud.

Con el punto número tres, es decir las JLS, todavía está pendiente una reforma del mandato policial que les dio vida, para que las mismas pasen a formar parte del sistema de Consejos de Desarrollo o que se desarticulen, dado que su relativa autonomía ha generado más problemas que soluciones.

¿Qué pudieran los otros municipios centroamericanos aprender de la experiencia guatemalteca? Vale decir que los procesos de prevención y de participación comunitarias son los que más consenso pueden generar en las políticas públicas de seguridad ciudadana, por su bajo costo y por su legitimidad intrínseca. No obstante, impulsarlas en contexto de amplias y abundantes brechas sociales como en el caso guatemalteco, puede ser muy difícil.

Por otro lado, la debilidad del Estado guatemalteco, está abundantemente demostrada (actualmente reporta una carga tributaria de 9.9% del producto interno bruto, un poco mayor a la de Haití) de modo que imaginar procesos exitosos en el área de seguridad en los municipios guatemaltecos sería poco menos que iluso. Con todo, las prácticas culturales que hacen del municipio un primer eslabón de la identidad social y de los imaginarios colectivos, hacen o pueden facilitar que los gobiernos locales asuman un rol comprensivo y específico en dichos campos. Si bien la legislación a este respecto no es explícita, tampoco es limitativa, por lo que los instrumentos del sistema de Consejos de Desarrollo y la iniciativa política de las autoridades locales, pueden ser dos factores para la promoción de ensayos a este nivel.

Para que los ensayos vayan generalizándose, ha de ser necesario que entidades del gobierno central colaboren, tal como ahora mismo está ocurriendo a través de la UCPV. Esta unidad también debería ser reforzada con mayor presupuesto y con una mejor infraestructura, de modo tal que sus servicios sean mejor conocidos por las municipalidades y los convenios entre ésta y los ayuntamientos sean más frecuentes. Caso contrario, las experiencias que se vayan montando se estarán realizando sin mayor planificación, reactivas y en iniciativas dispersas.

Por su parte, los organismos gremiales de los municipios guatemaltecos apenas empiezan también a querer introducir el tema dentro de su gremio. Así, la Asociación de Municipalidades de Guatemala (ANAM) ha impulsado seminarios que motivan a la adopción de políticas desde el ámbito local; esto, de todos modos tiene que desarrollarse desde una perspectiva sistémica y multinivel.

#### **4. Consideraciones finales**

Abordar la seguridad ciudadana desde lo local, por parte de los gobiernos municipales, tiene una enorme devolución política por parte del electorado. Así parece demostrarlo el caso de Santa Catarina Pinula. Todavía no se ha hecho un balance para determinar si la inversión municipal, en áreas de seguridad, le reduce costos a la corporación municipal o al municipio en sí; esto está pendien-

te de investigarse. Pero de ordinario se acepta que la seguridad ciudadana y la seguridad jurídica en determinadas zonas geográficas reportan beneficios a la economía local, sobre todo cuando esta descansa en el pequeño comercio y el minifundio agrícola como ocurre en los dos municipios estudiados.

Las políticas sociales que se ejecutan desde lo nacional como las transferencias condicionadas en efectivo (que en Guatemala se denomina “Mi Familia Progresiva” y que está siendo ejecutado en 144 municipios), se supone que ayudan a contener el círculo vicioso de la pobreza, visto globalmente. De modo que repensar su ejecución de manera descentralizada y con amplia participación de los municipios y las redes ciudadanas locales, podría fomentar un sentido distinto del concepto de seguridad, no sólo como lo punitivo o lo prohibitivo, sino también como lo proactivo o sea como seguridad humana.

Gobierno municipal y seguridad ciudadana en República Dominicana.

Por *Guillermo Cifuentes Carmona*<sup>16</sup>

---

16. Investigador responsable del capítulo para República Dominicana.

## **Introducción**

El trabajo en República Dominicana “*Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: Análisis de casos exitosos*” no ha sido fácil y a medida que avanzábamos o tardábamos estuvo siempre muy presente la reflexión realizada en el taller de inicio de la investigación.

Desde aquel taller varios temas fueron motivo de reflexión permanente, de dudas y certezas siempre relativas. Es bueno recordar hoy la diferenciación que se hizo entre una consultoría y una investigación y la observación acerca de la existencia de dos Estados, en que uno era el municipal, manifestaciones inequívocas, de lo que algunos llaman el “municipalismo profundo”.

Así, en principio, orientado por un concepto extremadamente amplio, el de la seguridad humana, no nos fue posible aproximarnos al tema de la “Gestión municipal de la seguridad ciudadana”. De haberlo hecho los resultados hubiesen sido casi una sanción a los gobiernos locales estudiados y la posibilidad de proponer elementos que podrían ser parte de políticas públicas, quedaba prácticamente anulada.

### **1. Los desafíos conceptuales y metodológicos**

Respecto del significado de la seguridad ciudadana, se instala la idea de que se trata de un derecho humano, a protección del despojo y la violencia deliberada, por lo tanto, responsabilidad del Estado con carácter de protector.

Se debe destacar que una vez que se sitúa la seguridad ciudadana en el ámbito de los derechos humanos, desaparece la opción de los deberes; esto, porque la protección de los derechos de las personas, por parte del Estado, no tiene condición, es absoluta y no está sujeta a ningún tipo de relativización por conducta alguna.



Otro de los temas paradigmáticos es el de la participación ciudadana, que debe ser puesto en su contexto, el proceso de “precarización” del Estado o mejor la construcción del Estado neoliberal, asunto tan bien resumido en referencia a la seguridad en la sentencia de David Garland:<sup>17</sup> como “*el intento del Estado de ejercer soberanía a través de la represión y la confesión de impotencia a través del llamado a la ciudadanía a organizarse*”.

Si el sistema de representación eliminó como actores de la acción política y de la toma de decisiones a los sectores populares, la participación debería hacer posible la recuperación de su protagonismo. El error, si es que fuera un error, sería no reconocer que el capitalismo globalizado debilita los Estados nacionales, desestatiza y fortalece a los actores privados.<sup>18</sup>

Los nuevos conflictos políticos e institucionales, en el marco de la crisis del Estado nación se hacen visibles en la negociación de competencias y de recursos a distintos niveles del Estado.<sup>19</sup>

La participación social debe ser puesta en su contexto político y si se trata de la seguridad, deben atenderse los riesgos que se trasladan especialmente a la población más vulnerable.

- a. Que los vecinos colectivamente lleven a cabo medidas de autoprotección más que participación comunitaria es privatización de la seguridad de los pobres: es el reconocimiento de que el Estado, “*responsable de la gestión de riesgos sociales*” ha sido superado en su deber de proteger bienes y vidas.

---

17. Citado por Loreto Hoecker y Alejandro Tsukame en “Notas sobre la inserción y el control social en la transición a la democracia”. Revista de la Academia /Nº 5/ Otoño 2000.

18. Sobre este tema ver: Darío Restrepo: “Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista”. Economía, sociedad y territorio, vol. III, núm. 9, 2001.

19. Para República Dominicana este proceso es especialmente sensible pues es continuidad de un proceso de debilitamiento institucional que lleva muchos años y que Oscar Oszlak denominó “imperialismo burocrático”. En: Oszlak, Oscar: “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. Documento de estudios CEDES Vol. 3 Nº 2, Buenos Aires, s/f.

- b. El nuevo Estado neoliberal que asegura prácticas fundamentadas en un nuevo contrato, basado en el esquema de derechos y deberes, que implica que el universo de acción ya no serán los grandes colectivos, serán los individuos particulares.

El Contexto institucional y legal, no puede tampoco ser ignorado, el principal riesgo nuevamente, es esperar de los gobiernos locales acciones a las que no están obligados legalmente o por falta de demanda.

En República Dominicana, la ley 176-07 de los Ayuntamientos y el Distrito Nacional (Gobierno de República Dominicana, 2007), fue discutida durante cerca de diez años hasta ser promulgada en 2007 y la seguridad ciudadana nunca fue tema de este proceso en el que participaron instituciones públicas, los síndicos y organizaciones de la llamada “sociedad civil”.

Puestos otra vez en el contexto político, de un Estado clientelar y patrimonialista, la función de la prevención situacional es la tarea más importante de los ayuntamientos en este ámbito y que debe ser potenciada:

Los ayuntamientos son responsables de la acción preventiva a nivel situacional que basa su racionalidad en disminuir las oportunidades del potencial infractor.

Esta modalidad de prevención abarca las medidas que afectan al espacio público, la planificación, ordenamiento y equipamiento urbano, de modo tal que la estructura física y espacial de la ciudad facilite la vigilancia natural y favorezca una relación visual entre el espacio privado y público (interior-exterior), entre otras posibles.

Si estas responsabilidades se cumplieran, ciertamente, como se verá más adelante, la ciudad presentaría menos condiciones para la ocurrencia de actos violentos contra los bienes y la vida de los ciudadanos.

## **2. Política de seguridad ciudadana del estado dominicano**

El Plan de Seguridad Democrática para la República Dominicana (PSDRD) estructurado en 13 programas, aunque aplicado todavía parcialmente, es por su amplitud imposible de evaluar respecto del impacto en la seguridad y al contener acciones asistenciales podría significar trasladar el tema de la pobreza al ámbito de la seguridad, al policializar las políticas sociales.

Resulta relevante destacar que la Policía Nacional es responsable de un número de muertes que ronda el 20% de las muertes violentas. Esto, evidencia la necesidad de fortalecer institucionalmente al cuerpo responsable de la seguridad en el país, a profesionalizarlo de manera tal que esté en capacidad de aplicar técnicas policiales apropiadas para la prevención y represión de los delitos.

La actuación de la Policía Nacional, con los resultados anotados, pone al Estado dominicano en una situación delicada frente a la violación y protección de los Derechos Humanos.

## **3. Los casos de estudio: El Distrito Nacional y Villa Bisonó**

En el Ayuntamiento de Villa Bisonó se ha originado una experiencia nueva con la instalación de “Municipio Seguro”, denominación que no estaba considerada en el Plan de Seguridad Democrática.

La “inseguridad ciudadana” en Villa Bisonó tiene como importante componente la presencia y acción de grupos reivindicativos urbanos, percibidos como riesgo a la gobernabilidad local.

En el Ayuntamiento del Distrito Nacional se identificó al Observatorio Ciudadano, resultado de una de las propuestas formuladas por un proyecto realizado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se puede observar que son experiencias no comparables, ni por su génesis ni por las características de los ayuntamientos y territorios.

El Distrito Nacional es el área de mayor densidad poblacional de la República Dominicana y como muchas de las capitales de América debió acoger importantes flujos de población rural, sin contar con los servicios urbanos ni con capacidad de planificación.

La ausencia de políticas de planificación y de ordenamiento territorial produjo un crecimiento urbano desordenado en ausencia de definición de los terrenos urbanizables y de exigencias de servicios para nuevos asentamientos y/o construcciones de edificios en altura que aumentan la densidad y por lo tanto requieren de más servicios.

Expresión de lo anterior es la estimación de que en Santo Domingo un 75% de las viviendas no tienen conexión a red de alcantarillado sanitario. Las nuevas construcciones resuelven la eliminación de residuos mediante la construcción de dos pozos, uno séptico y otro para abastecimiento de agua. El resultado es la contaminación del subsuelo y la manifestación de un problema que amenaza con no tener solución en el futuro.

Los tiempos de desplazamiento en la ciudad son también motivo de una disminución de la calidad de vida. Un sistema de transporte mayoritariamente de pequeñas unidades (“carros de concho”) complementado con “motores”, contamina, encarece y hace que el uso de los medios de transporte colectivo sea lento e inseguro. La puesta en funcionamiento de una línea de Metro en Santo Domingo aún no impacta en la vida cotidiana de los capitalenses.

En República Dominicana mueren, en promedio, tres personas al día víctimas de accidentes de tránsito.

La falta de normas o de su incumplimiento en el ámbito de la planeación urbana, en una ciudad con características metropolitanas, no ha permitido que se prevengan actos delincuenciales; se utiliza, a favor de la seguridad de los ciudadanos, el diseño del espacio urbano y sus particularidades ambientales, para promover formas de vigilancia natural, reforzar identidades de los espacios públicos y el diseño de barrios que faciliten las relaciones comunitarias.

Al referenciar las muertes violentas a los barrios, es posible identificar las características del espacio urbano que facilitan la aparición de conductas criminales. Aun con la escasa información disponible, permite observar aspectos únicos en el Distrito Nacional, que deben ser considerados para enfrentar la problemática de la seguridad ciudadana desde lo local y su relación con las políticas y ejecutorias del Ayuntamiento.

Respecto del segundo caso, Villa Bisonó, no existe acuerdo acerca de las razones que expliquen la tradición de lucha en la localidad, se apuntan como posibles explicaciones:

*Cuestiones históricas:* El haber sido lugar de antiguas luchas contra las injusticias de los hacendados o la actuación de “caciques locales” en las luchas políticas y militares que culminaron con la Restauración de la República.

*Cuestiones demográficas:* Se atribuye a la llegada de nuevos habitantes al municipio, aunque los datos del Censo del año 2002 revelan que el 86% de sus habitantes residían en el lugar hace cinco años. (FUNDEMUCA, 2008).

*Cuestiones políticas:* Una de las dificultades para el diálogo entre los munícipes y el ayuntamiento, es que un buen número de los habitantes de Villa Bisonó no ejercen su derecho a sufragio en la localidad. Lo anterior, obstaculiza la culminación de relaciones de tipo clientelar; estas, suponen que el servicio o beneficio público prestado sea retribuido con el voto.

#### **4. Propuestas para el trabajo futuro**

Disponemos de diversas visiones:<sup>20</sup> una criminológica y estadística que ignora lo urbano y la influencia de factores presentes en la ciudad y otra que se expresa en determinar tendencias y causalidades, a partir de identificar carencias de equipamiento y servicios urbanos, ciudades habitables.

---

20. Ver: “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana” Fernando Carrión. En “Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?”. Fernando Carrión, editor. FLACSO, Ecuador, 2002.

Avanzar en este ámbito es una urgencia de la academia y de la institucionalidad pública.

Es imprescindible que los organismos públicos, especialmente la Secretaría de Interior y Policía y sus dependencias, desarrollen sistemas de información de cobertura nacional, que permitan desagregación hasta el nivel municipal. Los diagnósticos locales son un buen insumo y podrán aportar información significativa y experiencia, pero no son sostenibles y por su costo no beneficiarán los municipios con menores recursos.

La profesionalización de la Policía Nacional es, sin duda, una asignatura pendiente del Plan de Seguridad Democrática, reconocida por el Secretario de Interior y Policía (*“La tasa de criminalidad en República Dominicana está muy por debajo del promedio de América Latina, está en 23%; sin embargo, la Policía Nacional dispara esa tasa 3.4% más. Si no fuera por una incapacidad en el manejo de las técnicas policiales esa tasa estuviera en 19%”*).<sup>21</sup>

Toda política o plan de seguridad ciudadana debe considerar el tema de la comunicación. Los medios suelen presentar informaciones que por su forma ayudan a la intranquilidad ciudadana, “banalizando la violencia”.<sup>22</sup>

La cooperación internacional debería canalizar sus apoyos en forma más decidida a la institucionalidad pública, centrar su acción en fortalecerla a partir de la realidad política e institucional del país y respondiendo a sus demandas.

Todo esfuerzo por conseguir avances en aumentar los niveles de seguridad deben darse dentro de los marcos institucionales. Sin políticas de Estado los resultados serán siempre escasos y de alto costo.

La experiencia de Villa Bisonó, es un ensayo novedoso y hasta el momento auspicioso, de relacionar el gobierno local con el Estado central; se supera, en beneficio de los habitantes, un antagonismo imaginario entre lo local y el Estado. Los síndicos y síndicas deben también ser nexo entre las demandas de sus comunidades y el gobierno central.

---

21. Periódico “Hoy” del 26 de octubre de 2009.

22. Ver: “Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano”. Francisco Rojas. Pensamiento iberoamericano N° 51, 2008.

**Politización de las fuerzas armadas, militarización de la policía  
e indefensión ciudadana en Honduras.**

*Por Leticia Salomón Álvarez<sup>23</sup>*

---

23. Investigadora responsable del capítulo para Honduras.

## **1. Antecedentes**

En los últimos quince años en el contexto de pacificación regional y de transición a la democracia, se inició y desarrolló en Honduras un proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, orientado a consolidar su salida del ámbito civil, asegurar su subordinación institucional al gobierno legítimamente electo y cambiar su imagen de guardián del orden político, árbitro del conflicto social y factor de confrontación ciudadana.

En ese entonces se produjo una restauración del control civil sobre instituciones clave que habían permanecido bajo control militar por supuestas razones de seguridad nacional, como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (HONDUTEL), la Dirección de Migración y Extranjería, la Marina Mercante, el Instituto Geográfico Nacional y la Policía; en ese entonces denominada Fuerza de Seguridad Pública.

Este proceso, lento y a veces complejo, se complementó con la eliminación del servicio militar obligatorio en 1995, durante el gobierno del liberal Carlos Roberto Reina (1994-98) y un débil proceso de reafirmación del control civil de las Fuerzas Armadas, a través de la Secretaría de Defensa Nacional. Esta situación, se limitó al nombramiento de civiles con escaso conocimiento del tema y poco conscientes de la necesidad de impulsar los cambios fundamentales que la coyuntura demandaba.

En ese contexto y en esas condiciones, que reflejaban los cambios que se iban produciendo a nivel internacional, las Fuerzas Armadas se vieron sumergidas en una crisis de identidad relacionada con su papel en la democracia. Este aspecto, las llevó a incursionar en campos ajenos a sus funciones, como el cuidado del bosque, la reforestación, proyectos agrarios y otros.

Esta “vuelta a los cuarteles” se acompañó de una drástica reducción cuantitativa, como consecuencia de la eliminación del servicio militar obligatorio y de una creciente pérdida de privilegios, asociada a la crisis fiscal del país, que obligaba a reducciones presupuestarias en las distintas instituciones del Estado.



Un proceso de profesionalización en el contexto de post guerra fría, sumado a la capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, hacía suponer que las Fuerzas Armadas habían encontrado su verdadero papel, alejadas del ámbito civil. Sin embargo, el presidente nacionalista Ricardo Maduro (2002-2006) decidió sacar a las Fuerzas Armadas de sus cuarteles para desempeñar funciones policiales y las mantuvo en las calles durante los cuatro años de su gobierno; dicha situación se reprodujo, aunque con menor fuerza, en el gobierno de Manuel Zelaya Rosales (2006-2010).

Esa colocación de las Fuerzas Armadas en papeles distintos a los de defensa, propiamente dichos, emana de la misma Constitución de la República y de la propia Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas. En la Constitución se establece con precisión lo siguiente:

*“ Las Fuerzas Armadas de Honduras son una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. Se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios del libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República. Cooperarán con la Policía Nacional en la conservación del orden público.*

*Cooperarán con las Secretarías de Estado y demás instituciones, a pedimento de éstas, en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria. Participarán en misiones internacionales de paz, en base a tratados internacionales; prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico, en comunicaciones y transporte, en la lucha contra el narcotráfico; colaborarán con personal y medios para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes; así como en programas de protección y conservación del ecosistema, de educación académica y formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional.*

*Además cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y el Tribunal de Elecciones, a pedimento de éstos, en su instalación y funcionamiento” (Artículos 272 y 274, Capítulo X, Constitución de la República).*

Esa excesiva atribución de funciones a las Fuerzas Armadas refleja la decisión militar de mantener su influencia en la vida institucional del país y la debilidad civil para oponerse y reivindicar su supremacía. Un factor asociado a la asignación de roles policiales a las Fuerzas Armadas, más allá de lo estipulado en la Constitución de la República, ha sido el incremento de la delincuencia común y organizada y la incapacidad de la Policía para enfrentar el problema en toda su magnitud, señalado constantemente por la ciudadanía.

La intervención de los militares en actividades policiales no era asumida con entusiasmo por los militares, ni por los policías, ya que los militares se sentían degradados al participar en actividades policiales, a pesar de las grandes sumas que cobraban y cobran al gobierno central, por involucrarse en estas actividades; los policías sentían que se erosionaba su profesionalismo y se anulaba la independencia adquirida con su sustracción del ámbito militar. Aun así, aprendieron a convivir en esas actividades, al tratar de combinar dos tipos de intereses: el de los militares, que se legitimaban ante la sociedad por “estar haciendo algo” por la ciudadanía, además de conseguir ingresos adicionales a su presupuesto, y el de los policías, porque se sentían protegidos o, por lo menos, acompañados, al momento de enfrentar a la delincuencia

## **2. De la violencia institucional a la violencia social**

Con los años noventa, se inició en el país un incremento acelerado de la violencia social asociada a las manifestaciones de la delincuencia común, primero y de la delincuencia organizada, después. Hasta ese momento y con mucho énfasis

en la década de los ochenta, se desató una violencia particular desde las instituciones represivas del Estado hacia la sociedad, a quien identificaban con el enemigo, en la medida en que aumentaban sus demandas ante el Estado. Era la época de la guerra fría y de la aplicación de la Doctrina de la Seguridad Nacional; imitaban lo que ocurría en otros países, en particular en Argentina, con su política de desaparecidos y torturados.<sup>24</sup>

En ese tiempo, la Policía se encontraba subordinada a las Fuerzas Armadas, como su cuarta Fuerza (la Fuerza de Seguridad Pública) y no aparecía dibujado un perfil policial de servicio a la ciudadanía. El control represivo era total, la impunidad militar/policial era casi absoluta y el sistema de justicia aparecía subordinado a los intereses militares disfrazados de intereses generales de la sociedad, en un contexto regional e internacional lleno de fantasmas que anulaban toda racionalidad en el desempeño institucional.

En esa época se impuso una visión maniquea de la sociedad, según la cual, los buenos eran los militares, los policías y sus cómplices civiles en los poderes del Estado y los malos eran las personas que se atrevían a criticar y a expresar su inconformidad con el papel que jugaban los militares hondureños hacia el interior del país y hacia la región centroamericana.

Lo que ocurría en esa época, era normal para los que promovían y apoyaban el papel instrumental de las Fuerzas Armadas ante los intereses estadounidenses. Era la cruzada que libraban los militares contra “las fuerzas del mal”, para salvar al hemisferio occidental y cristiano de la amenaza del comunismo internacional; esto, se traducía internamente en una clara manipulación de la conciencia ciudadana. Sin duda, eran otros tiempos.

El significado de democracia se asociaba con su alineamiento con Estados Unidos, con su incondicionalidad y la disposición a su defensa dentro y fuera del país. Los derechos humanos se miraban como frágiles argumentaciones de “los

---

24. Ver Documento de Análisis del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH): “La Doctrina de la Seguridad Nacional en Honduras: Análisis de la caída del General Álvarez Martínez”, en donde se explica la dimensión de la aplicación de esta Doctrina en los años 80.

revoltosos” sospechosos de ser comunistas. El respeto a las diferencias era un planteamiento que no encajaba en las grandes preocupaciones de la época. La superación de esa etapa negra de la historia del país, tuvo mucho que ver con la caída del muro de Berlín y la superación de la crisis regional con el inicio de los respectivos procesos de pacificación.

Las Fuerzas Armadas se vieron obligadas a bajar su perfil y a replegarse sobre sí mismas antes de verse replegadas a los cuarteles. Casi al mismo tiempo, la sociedad hondureña enfrentaba el avance del neoliberalismo y se profundizaban la pobreza, la inequidad y la exclusión social.<sup>25</sup> La sociedad iniciaba de esta manera su proceso de descomposición y la delincuencia presentaba cifras alarmantes que desbordaban la capacidad de contención del Estado.<sup>26</sup>

Al desaparecer la amenaza ideológica, el objetivo estatal se desplazó de la sociedad en su conjunto a los grupos y personas asociadas a la violencia y delincuencia, ante la cual la Policía era la llamada a asumir el protagonismo. En un principio la Policía se vio obligada a asumir sola ese reto, mientras las Fuerzas Armadas experimentaban el proceso de reformas que se detallara anteriormente.

En la década de los noventa se fue observando un cambio sustancial en la naturaleza de la violencia que se expresaba en el número de muertos y en los signos de tortura asociados al mismo. Mientras en la época de la violencia institucional, las víctimas tenían un sello ideológico (dirigentes sindicales, campesinos, magisteriales y figuras clave asociadas a partidos de izquierda), en la época de la violencia social el sello desapareció y se sustituyó por un sello menos polarizado (ciudadanos comunes, empresarios, amas de casa, estudiantes). Ya no eran los militares y policías los que ejecutaban a los opositores del régimen, sino los de-

---

25. En esta época empezó a crecer la delincuencia común, expresada en robos, hurtos y asaltos con bajo nivel de violencia. La misma se asocia a estrategias de sobrevivencia de los sectores más pobres de la sociedad que se vieron sin empleo ante un creciente encarecimiento de la vida. Los militares sostuvieron siempre que el auge de la delincuencia de esa época, se debió al debilitamiento del control social, particularmente a la eliminación del servicio militar obligatorio, en un intento de culpar a los civiles por lo que ellos consideraron una decisión equivocada.

26. Desafortunadamente, no se pueden dar datos confiables que evidencien esta situación, porque existían dos instituciones policiales que llevaban estadísticas sobre el mismo tema, con doble conteo, abultamiento de datos y manipulación de los mismos, lo que afectaba la credibilidad de los datos: Se trataba de la Policía Preventiva, conducida por policías, y de la Policía de Investigación Criminal, conducida por civiles, que competían por el protagonismo ante la ciudadanía.

lincentes que incorporaban una fuerte dosis de violencia a la ejecución de actos delictivos; esta situación, llega al límite con el avance del crimen organizado primero y de las maras después.

En resumen, al auge de la represión y de la impunidad en los años ochentas, siguió una etapa de reducción creciente del poderío de una institución que se había extralimitado en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de los papeles propios del pasado autoritario, pero que incomodaban en una época de construcción democrática en la que los protagonistas eran otros. Los militares se acuartelaron con su concepción de la seguridad nacional, le bajaron el perfil, obligados por las circunstancias, pero mantuvieron la misma deformación que identificaba como enemigos a los críticos y opositores.<sup>27</sup>

La violencia que provenía del Estado fue sustituyéndose por la violencia que provenía de un sector de la sociedad que se movía en el ámbito de la ilegalidad; los militares fueron sustituidos por los policías y fuertes procesos de cambio empujaron a los militares a los cuarteles; se fortalecieron las iniciativas civiles reformistas y permitieron hablar de un proceso de construcción democrática con un significado diferente del concepto.

Avanzado el proceso de reforma y complicado el cuadro de violencia y delincuencia ante la inexistencia de una política de Estado, en materia de seguridad ciudadana, nuevamente los militares son sacados de los cuarteles y puestos a desempeñar funciones diferentes a las propias.

---

27. Lo anterior salió nuevamente a la luz pública con el golpe de Estado del 28 de junio de 2009 y se observó en el discurso de la cúpula militar y de los oficiales retirados que fueron formados y deformados en la guerra fría y que jugaron un papel activo en los golpes de Estado, violación de derechos humanos y reclutamiento forzoso de jóvenes.

### **3. De la violencia social a la violencia institucional**

Los acontecimientos del 28 de junio de 2009 marcan un proceso contrario a la tendencia que se venía desarrollando; la historia de Honduras pareció detenerse y comenzó a dar marcha atrás, a desmontar lo articulado y a regresar a la misma situación de los años ochentas, cuando la violencia institucional logró imponerse en la sociedad.

De nuevo la sociedad se convirtió en blanco de la acción militar y de la acción policial militarizada; la identificaron como “el enemigo” y la colocaron en situación de indefensión, gracias a la ideologización del conflicto y a la incondicionalidad de los instrumentos de represión hacia los sectores conservadores y antidemocráticos que se identificaron con el golpe de Estado.

Para entender el violento desplazamiento de la atención oficial, de la violencia social a la violencia institucional, debemos reflexionar sobre algunos aspectos que son centrales para entender la magnitud de esta violencia:

#### **3.1. Las características militares previas al golpe de Estado**

Los políticos hondureños, en su mayoría, están convencidos que los temas de defensa y de seguridad son competencia de los militares y de los policías y no de los civiles. Ello, provocó que durante toda la transición a la democracia (desde 1980 a la actualidad) poco o nada se avanzara en la consolidación de la supremacía civil con respecto a estas instituciones y que se mantuviera de hecho una autonomía relativa que hacía de las Secretarías de Defensa y de Seguridad, simples tramitadoras de las necesidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía, sin lograr consolidar una verdadera conducción civil de esas instancias.

A lo largo de los diferentes gobiernos, en particular de los tres últimos: el del liberal Carlos Flores (1998-2002), el del nacionalista Ricardo Maduro (2002-2006) y el del liberal Manuel Zelaya (2006-2010), nombraron al frente de la Secretaría de Defensa a civiles “amigables” con los militares, políticos que mantendrían

estables las relaciones con las Fuerzas Armadas y que no harían nada por romper la coraza de autonomía que se reflejaba en la estructura de mando y en el manejo del presupuesto.

Los militares que conformaban la cúpula de la institución en general y de las distintas fuerzas en particular, fueron personas que se formaron y ejercitaron en la época de la seguridad nacional, de los golpes de Estado o golpes de barracas,<sup>28</sup> del reclutamiento forzoso, de la violación a los derechos humanos y de la época “de oro” de los militares, cuando fueron el centro del sistema político del país. El mismo Presidente Zelaya cometió el error de reelegir como Jefe del Estado Mayor Conjunto al general Romeo Vásquez Velásquez, en un acto ilegal que revirtió el avance que se había establecido en el sentido de que ningún oficial en este cargo pudiera reelegirse si ya hubiera fungido como tal la mitad o más de un período.

### **3.2. El contexto del golpe de Estado<sup>29</sup>**

El 28 de junio de 2009 se produjo un golpe de Estado impulsado por una alianza política, empresarial, militar y eclesiástica, atemorizada por la cercanía personal del Presidente Zelaya con el Presidente venezolano Hugo Chávez, resentida por algunas iniciativas presidenciales en contra de los privilegios de los diferentes sectores empresariales, y preocupada por la creciente popularidad de un presidente que estaba finalizando su período presidencial. El papel de los militares fue clave para iniciar y mantener un golpe de Estado que puso en evidencia la fragilidad institucional del país, la debilidad de la cultura política democrática y la subordinación del Estado de Derecho a los intereses particulares de las fuerzas que impulsaron el golpe.

---

28. En 1978 contra el General Juan Alberto Melgar Castro; en 1984 contra el General Gustavo Álvarez Martínez; y en 1990 contra el General Arnulfo Cantarero López.

29. Para más ampliación ver el artículo de Leticia Salomón: “El Golpe de Estado en Honduras” (2009a) que contiene tres capítulos que fueron escritos consecutivamente el 29 de junio, el 3 de julio y el 11 de julio de 2009, y se publicaron electrónicamente en la página web del Centro de Documentación de Honduras, CEDOH (<http://www.cedoh.org/publicaciones/articulos/articulos.html>).

Los militares hondureños participaron del rompimiento del orden constitucional desde el momento en que concurrieron a las reuniones previas en donde las diferentes fuerzas golpistas se reunían para contrarrestar las iniciativas del Presidente Zelaya, con acciones judiciales ejecutadas por miembros de ese poder del Estado comprometidas con el golpe militar; además, desde que ejecutaron una orden judicial, ilegal en su origen y en su procedimiento, incluyendo la forma en que sacaron al Presidente de la República del país. Se reprodujo el mismo procedimiento con que habían sacado en el pasado a un presidente (Ramón Villada Morales en 1963) y a dos Jefes de las Fuerzas Armadas (Gustavo Álvarez Martínez en 1984 y Arnulfo Cantarero López en 1990).

La argumentación militar de que ellos no podían ejecutar una orden ilegal proveniente del Presidente de un poder del Estado, quien por Ley era y es el Comandante General de las Fuerzas Armadas, con mando directo sobre las mismas, fue sustituida por el acatamiento de otra orden ilegal proveniente de un poder del Estado (el poder Judicial) con la complicidad de otro poder del Estado (el poder Legislativo) que utilizaron órdenes de detención improcedentes y una carta de renuncia presidencial falsificada.

### **3.3. Ideologización del conflicto político**

Los sucesos del 28 de junio evidenciaron la forma en que un conflicto político se convirtió en crisis social y los mecanismos de manipulación ideológica que se desarrollaron para justificar la reacción militar - policial. La utilización de un discurso de guerra fría por parte de los sectores, grupos y personas involucradas en el golpe de Estado, nos remite a dos instituciones que jugaron un papel clave en la manipulación de la conciencia ciudadana, como son: las Fuerzas Armadas y las Iglesias. El soporte ideológico del discurso es de naturaleza primaria y conservadora: Toda persona que cuestiona el orden político, económico y social es un peligro para la democracia. Si esta persona ostenta poder político, se convierte en una amenaza; todo lo que amenaza a la democracia debe ser combatido. Todo el que se opone a estas acciones es un enemigo y hay que combatirlo; el fin justifica los medios. Los militares y policías no violaron los derechos humanos: defendieron la democracia.



El razonamiento anterior, implícito en el discurso represivo, recupera el viejo concepto de enemigo utilizado por la Doctrina de la Seguridad Nacional, de la misma forma que desempolva el significado ideologizado de la democracia, los articula y proporciona las bases para justificar la aplicación de la violencia institucional del Estado.

### **3.4. Intervención coordinada de militares y policías**

Al igual que en el pasado, militares y policías aparecen juntos, coordinando acciones para enfrentar al enemigo ideológico personificado en la figura de la resistencia al golpe de Estado. La conducción del proceso le corresponde histórica y funcionalmente a las Fuerzas Armadas y la ejecución operativa le corresponde a la Policía. Ambos resultaron ser más eficientes para reprimir a manifestantes que para controlar a la delincuencia; esto, remite a su naturaleza común, su visión deformada y sus funciones trastocadas. Durante la represión desatada a raíz del golpe de Estado, se militarizó el país y se concentró la acción represiva en los que cuestionaban el golpe; ambas instituciones protegieron a los que defendieron al gobierno de facto y se posicionaron públicamente a favor de quienes detentan el poder político, económico, mediático y religioso.

### **3.5. Violación de derechos y garantías individuales**

Todos los derechos asociados a las garantías individuales entran en una situación de precariedad en el contexto de caracterización ideológica y posicionamiento militar y policial al lado de los intereses particulares de los que promovieron el golpe de Estado. La definición de enemigo, atribuida a los que resisten el golpe de Estado, condiciona y pretende justificar el irrespeto de derechos y garantías asociadas a la libertad de expresión, movilización, asociación, organización, integridad física, pluralismo y otros.

La restricción de libertades básicas en un contexto de conflicto político y crisis social, coloca a las dos instancias de represión del Estado, Fuerzas Armadas y Policía, en una situación de ilegalidad e ilegitimidad que las alejan de la socie-

dad y las colocan frente a ella. Con su actuación evidenciaron que siguen siendo las mismas Fuerzas Armadas y la misma Policía de los años ochenta, sin que todos los años de formación y capacitación les permitieran construir la imagen de instituciones democráticas al servicio de los intereses generales de la sociedad.

### **3.6. Subordinación del sistema de justicia**

De la misma forma en que Fuerzas Armadas y Policía se inclinaron por los intereses particulares de los promotores del golpe de Estado, el sistema de Justicia, con la Corte Suprema y el Ministerio Público a su cabeza, se posicionó en los mismos términos y se dedicó a bloquear, contener, posponer y rechazar toda demanda de justicia, protección y castigo, asociada a la violación de los derechos y garantías individuales. Al igual que en los años ochenta, el sistema de justicia evidencia fragilidad y sometimiento a la lógica militar-policial, se desentiende de sus funciones constitucionales y se convierte en una amenaza a la seguridad de las personas, en lugar de ocupar su papel de protector y garante de esos derechos.

Con los sucesos del 28 de junio aflora un problema que venía gestándose y desarrollándose desde varios años atrás, referido a la politización partidaria de las instituciones del Estado, en particular de la Corte Suprema de Justicia. La intervención creciente del Poder Legislativo, no sólo en el nombramiento de los magistrados de la misma, sino también en su desempeño y toma de decisiones, coloca a la Corte en una posición subordinada con respecto al Poder Legislativo, vulnerable a la presión político-partidaria y muy inclinada a quitarse la venda de los ojos e inclinarse por los intereses particulares, en lugar de defender los intereses generales de la sociedad.

### **3.7. Cultura de la complicidad**

Un elemento por destacar, que también guarda similitud con la década de los ochentas, es la forma en que se estructuró una red de articulación entre instituciones del Estado, partidos políticos, medios de comunicación, iglesias y otros, para facilitar, encubrir, invisibilizar y, en última instancia, justificar, las viola-

ciones a los derechos humanos. Esta condición de cómplice llevó a la Corte Suprema de Justicia a ver para otro lado, cuando debió permanecer vigilante ante una situación conflictiva que fácilmente podía traspasar los límites que imponía el mismo Estado de Derecho, para garantizar la aspiración de los ciudadanos a manifestar sus preferencias e inclinaciones políticas.

En ese contexto se puede entender que no hicieran nada cuando se imponían toques de queda ilegales. Lo anterior, por cuanto:

- Se abusaba de la fuerza para impedirle a los ciudadanos que se manifestaran.
- Se atentaba contra emisoras y canales que se oponían al golpe de Estado.
- Se invadía el espacio privado sin órdenes judiciales.
- Se implantaba una práctica de asesinatos de opositores.
- Se permitía que el gobierno de facto impusiera medidas ilegales y pospusiera su corrección con total impunidad.

Esto se une al comportamiento de los otros sectores vinculados al golpe de Estado, que ignoraban lo que ocurría, o justificaban lo que pasaba, como consecuencia de las actividades de resistencia en las que se involucraban los afectados. Lejos de preocuparse por el peligroso traspaso de los límites del Estado de Derecho, esos sectores se enorgullecían de lo que hacían, se calificaban de héroes y rendían pleitesía a quienes alteraron el orden constitucional y vulneraron el Estado de Derecho.

### **3.8. Indefensión ciudadana**

El contexto anterior facilita la introducción del concepto de *indefensión ciudadana*, referido a la vulnerabilidad extrema a que es sometida la ciudadanía que se resiste a la lógica del orden político e ideológico impuesto por la fuerza, cuando instituciones claves del Estado y de la sociedad, llamadas a proteger y defender sus derechos, se aíslan, se encierran y se alejan, sabiendo que con ello la dejan expuesta a las fuerzas de la barbarie.

Los sucesos del 28 de junio dividieron a la sociedad hondureña y produjeron un quiebre profundo y difícilmente conciliable. No se debió dividir a las instituciones del Estado que devienen obligadas a defender el interés general de la sociedad, por encima de los intereses particulares; peor si esas dos partes eran y siguen siendo profundamente desiguales, tal como se indica a continuación:

Estamos en presencia de una clara politización de las Fuerzas Armadas y de una reconfirmación de la militarización de la Policía en su concepción, metodología y prácticas cotidianas. La agresividad, irracionalidad e impunidad con que actúan las instituciones represivas del Estado, evidencian la misma actitud demencial de quienes los dirigen, apoyan y han traspasado el límite de lo aceptable. No pueden colocarse dos grupos en igualdad de condiciones, si uno de ellos tiene el monopolio del uso de la fuerza (militar y policial), el control de instituciones clave del Estado y la impunidad asociada a la complicidad de los otros poderes del Estado y el otro se encuentra desarmado, indefenso y a merced de las instituciones del Estado que controlan la represión, la justicia y el presupuesto nacional.<sup>30</sup>

#### **4. De la seguridad ciudadana a la seguridad nacional**

El incremento de la violencia social asociada a la delincuencia común y organizada, dio paso, en su momento, a una etapa de asimilación y aplicación del concepto de seguridad ciudadana que impulsa acciones concertadas entre la Secretaría de Seguridad, la cooperación internacional y la ejecución de programas de seguridad que buscaban el acercamiento de la Policía a la comunidad (Policía Comunitaria). La idea se comenzó a desarrollar con más fuerza desde el gobierno del presidente Ricardo Maduro (2002-2006) con el Programa “Honduras Segura”, con el cual, además de poner a los militares a realizar funciones policiales, se buscaba desarrollar espacios de convergencia y cooperación entre sectores diversos en el ámbito comunitario, para realizar tareas de prevención y apoyo en el combate a la delincuencia.

---

30. Salomón, Leticia (2009b). Militares y Policías: instrumentos golpistas de represión. Una reflexión sobre la represión desatada por el retorno del Presidente Zelaya, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), [www.cedoh.org](http://www.cedoh.org).

Con el gobierno del Presidente Manuel Zelaya (2006-2010), la Policía continuó desarrollando el Programa con el cual mantenía vínculos directos con sectores comunitarios a nivel local y a nivel de colonias en las ciudades más grandes, lo que les generaba una fuerte legitimidad social.

El acercamiento entre Policía y comunidad, al margen del nombre que adoptara el programa, se basaba en tres ejes fundamentales que se detallan a continuación:

#### **4.1. Confianza institucional**

La comunidad debía sentir confianza en la Policía, presupuesto difícil de alcanzar, dados los antecedentes represivos de la Policía en la década de los ochentas. Tuvieron que pasar muchos años y realizar múltiples esfuerzos para que la comunidad sintiera que podía acudir a la Policía sin sentir temor por su condición represiva o por sus vínculos con la delincuencia común o el narcotráfico.

#### **4.2. Respeto mutuo**

Además de la confianza, un eje fundamental de la relación se refería al respeto entre las partes, es decir, a ese espacio de reconocimiento del otro en sus características individuales e institucionales, como contraparte legítima dentro de la escala de valoración social.

#### **4.3. Coordinación conjunta**

La confianza y el respeto eran condiciones esenciales para la coordinación de esfuerzos que produjeran resultados positivos en el corto plazo. Esta coordinación suponía una cierta distribución de responsabilidades de acuerdo con las características y habilidades de cada una de las partes.

Es indudable que el golpe de Estado y especialmente el comportamiento militar-policial dentro del mismo, alteró sustancialmente las bases de relacionamiento entre sociedad civil y Estado, a nivel central y local. Reconstruir las bases de esa

relación costará mucho tiempo, porque se rompió el tejido social y se fracturó la sociedad mientras la Policía (y los militares, fiscales y jueces) se posicionaban a favor de una de las partes en conflicto. La situación se complica más si dimensionamos la fuerza excesiva con que la Policía enfrentaba las manifestaciones pacíficas con el uso y abuso de toletes y gases lacrimógenos, particularmente contra las mujeres, jóvenes, niños y etnias.

Después de la guerra fría se produjo un desplazamiento del enfoque de la seguridad, basada en el Estado, en la ciudadanía, en el ser humano.<sup>31</sup> El golpe de Estado del 28 de junio produjo el efecto contrario y desplazó nuevamente el enfoque, esta vez de la ciudadanía al Estado; esto, supone un costo social muy alto que habrán de pagar todos los sectores involucrados.

El desplazamiento de enfoques, de la ciudadanía al Estado, significa que el desempeño, el discurso y la visión de desarrollo se verán impregnados de lo que pasó y lo que no pasó durante esos siete meses y que el tratamiento del tema de la seguridad ha experimentado un giro conservador o un giro en reversa. Lo anterior, significa la persistencia de un discurso formal, según el cual no ha pasado nada y todo está normal y un discurso real, según el cual se ha trastocado toda la matriz de relacionamiento del Estado, la sociedad y los partidos políticos, tanto en el ámbito nacional como local.

## **5. Seguridad, defensa y política pública**

Estamos en presencia de una clara politización de las Fuerzas Armadas y de una reconfirmación de la militarización de la Policía en su concepción, metodología y prácticas cotidianas, a lo que se suma la persistencia de un discurso ideologizado que estigmatiza la protesta social y la asocia con fuerzas externas y objetivos desestabilizadores; ello, se convierte en elemento que profundiza el quiebre, en lugar de contribuir a su superación.

---

31. De ahí el concepto de seguridad humana vinculado al concepto de desarrollo humano, que pretende darle un significado más integral y menos militar/policial, sin lograrlo en su totalidad.

La sociedad en general y la comunidad en particular se convierte en el objeto central de la acción estatal, a través de las políticas públicas. En la medida en que exista desconfianza, suspicacia y rechazo hacia las iniciativas gubernamentales, en materia de seguridad, aumentará el rechazo social y el aislamiento gubernamental en la ejecución de la política.

Se vuelve necesaria una acción estatal en cinco sentidos:

- a. Delimitación del ámbito y funciones militares, del ámbito y funciones policiales, lo que significa un fuerte trabajo en ambas instituciones que les de identidad propia y se definan más sus alcances y limitaciones.
- b. Voluntad política de insertar la actuación policial y militar en el ámbito del Estado de Derecho, lo que significa la constatación de que son, efectivamente, una institución apolítica, obediente y no deliberante.
- c. Inicio de procesos creíbles contra militares, policías y civiles que violaron los derechos humanos durante los siete meses del gobierno de facto; este es un punto de partida para ganar confianza y reducir la sensación de indefensión por parte de la ciudadanía.
- d. Reducción de las funciones militares a la defensa de la soberanía nacional, dejando las otras funciones a las instancias estatales correspondientes, incluida a la Policía, a las cuales podrá apoyar ocasionalmente, cuando sea requerida a nivel gubernamental.
- e. Reafirmación de la supremacía civil en las Secretarías de Defensa y Seguridad Pública, al superar su condición de apéndices de las Fuerzas Armadas y Policía, respectivamente.

## **6. Impacto, consecuencias y perspectivas**

Es indudable que las realidades política, económica, social y cultural de nuestros países poseen su identidad propia y son parecidas en algunos aspectos y diferentes en otros. Sin embargo, lo ocurrido en Honduras evidencia las siguientes

consecuencias que podrían controlarse en la medida en que ya existe una especie de alerta temprana en materia de gobernabilidad democrática, con lo sucedido en Honduras el 28 de junio:

- a. Insuficiencia de los mecanismos de los organismos internacionales para prever, controlar y revertir los golpes de Estado.
- b. Capacidad interna de los grupos conservadores para unirse y crear un bloqueo informativo, asociado a la manipulación mediática y religiosa de la conciencia ciudadana;
- c. Debilidad de los mecanismos de control institucional civil sobre las Fuerzas Armadas y la Policía.
- d. Giro conservador en las formas de relacionamiento de la matriz de gobernabilidad, asociada con Estado, partidos políticos y sociedad civil.
- e. Poco impacto de los programas de fortalecimiento del Estado de Derecho, vigencia de los derechos humanos y combate a la impunidad y la corrupción.
- f. Utilización de viejos fantasmas ideológicos para atemorizar a la clase política y justificar una presencia más notoria en la vida pública.
- g. Peligro de mantener la militarización de las funciones policiales.

Este retorno a la ubicación de la atención en el Estado y no en la ciudadanía, consolida una tendencia que se manifestó durante el golpe de Estado y se ha reafirmado en la situación post golpe, específicamente durante el primer gobierno después del mismo. Esta tendencia sirve para ideologizar el conflicto social, policializar la acción estatal y militarizar el tratamiento de la inseguridad ciudadana. De nuevo aparecen los militares con su presupuesto incrementado, colocados en el centro de la política de Estado, para combatir a la delincuencia cuyos límites y conceptualización han sido ampliados para incluir en ellos a los ciudadanos que cuestionen el orden político impuesto por el golpe de Estado.



La inseguridad ciudadana proveniente de la acción delincencial común y organizada, se ve sustancialmente dimensionada al sumarle otra acción proveniente de los militares y policías en un contexto de descontrol de los mecanismos normales del sistema de justicia para investigar, sancionar y parar la ola de asesinatos y persecución por cuestiones ideológicas que se ha incrementado en la etapa posterior al golpe de Estado, sin que se perciba un verdadero interés estatal por enfrentarlo.

La política de mano dura contra la delincuencia se combina con una política similar hacia los críticos del sistema. Se colocan como actores claves a los militares y los policías, al disminuir la iniciativa civil de conducir los procesos y afectar profundamente la posibilidad de un abordaje democrático del tema de la inseguridad.

Al dotar nuevamente de un sentido ideologizado a la democracia, según el cual sus más firmes defensores son los militares, se militariza nuevamente el Estado,<sup>32</sup> se subordina la acción policial a la acción militar, se debilita el sistema de justicia y se expone a la ciudadanía a la indefensión jurídica. Con ello se ven afectadas las posibilidades de ejecución de políticas públicas con participación ciudadana, dado el incremento de la desconfianza hacia la institucionalidad estatal.

En las circunstancias políticas y sociales derivadas del golpe de Estado, las Fuerzas Armadas han perdido legitimidad social porque ya no salen a las calles a proteger a la ciudadanía de los delincuentes sino a identificar a la ciudadanía con los delincuentes. Este es un punto que necesita ser estudiado con mayor profundidad y en su verdadera dimensión, más allá de la manipulación mediática y de la insistencia oficial en desentenderse de los excesos que cometen los militares y los policías cuando han centrado su atención en defender al Estado y no a la ciudadanía.

---

32. De hecho, la propuesta de presupuesto nacional presentada por el poder Ejecutivo para aprobación del poder Legislativo conlleva un elevado incremento presupuestario del rubro de defensa, superior al incremento solicitado para salud, educación y comunicaciones, lo cual es un claro mensaje de la voluntad política del nuevo gobierno y de la reafirmación del poder castrense que ha retomado el control de las instituciones civiles que se había suprimido con el desarrollo de la reforma democrática del sector defensa: Telecomunicaciones (Hondutel), Marina Mercante y Migración, entre otras.

**Gestión municipal en materia de seguridad ciudadana:  
el caso de Costa Rica.**

Por *Armando Campos Santelices*<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>. Investigador responsable del capítulo de Costa Rica.

## **1. La situación problema**

El intento de llevar a cabo un estudio acerca del quehacer de los gobiernos locales costarricenses en el campo de la “seguridad ciudadana”, significa ingresar a un terreno francamente incierto. La primera razón que determina esta dificultad es la clara ausencia de un enfoque claro al respecto.

Desde que empezó a circular en América Latina, especialmente como resultado de la influencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), no se ha logrado establecer una base conceptual y práctica clara acerca de este enfoque, en tanto que sus elementos verdaderamente novedosos se han ido oscureciendo.

En este momento resulta necesario superar las inconsistencias contenidas en el documento publicado por el PNUD,<sup>34</sup> hasta ahora el más completo que esta agencia ha emitido sobre el tema, por lo menos en Costa Rica y recuperar de sus páginas los aportes que son realmente innovadores. Esto último implica entender, en principio, que sería un error asumir que el concepto de seguridad ciudadana pueda ser un sucedáneo de otro más amplio y profundo: prevención de la violencia social.

En su contenido medular, el enfoque denominado seguridad ciudadana constituye una aplicación doctrinal y teórica de los Derechos Humanos. Con una visión de prioridad social, propone llevar a cabo un conjunto de acciones destinadas a proteger ciertos derechos fundamentales de las personas.

No obstante, su punto débil se presenta a la hora de definir tales derechos. La referencia explícita a dos de ellos –el derecho a la vida o a la integridad personal y el derecho a la propiedad legítimamente obtenida– no ha sido suficientemente desarrollada. Esto, hace que el sentido de la propuesta, al ser aplicada sin los ne-

---

34. PNUD (2005a): Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana. Informe Nacional de Desarrollo Humano.

cesarios resguardos críticos, se canalice impropriamente por la vía más próxima: la prevención secundaria de los delitos contra la vida y la propiedad.<sup>35</sup>

Mientras estos escollos no sean superados, el enfoque de seguridad ciudadana permanecerá atrapado dentro de una visión penal-policial, perdiendo con ello todo el potencial innovador que contiene. Su inmadura penetración en el sistema municipal costarricense ha provocado importantes confusiones. La mayor parte de los gobiernos locales lo incluye en sus planes de trabajo, pero tanto su implementación programática, como las divergencias o rechazos que se suscitan, se reducen prácticamente a un único punto: el papel de las municipalidades en el control de las actividades delictivas ocurridas en sus respectivos espacios jurisdiccionales o, aún más estrechamente, al dilema de tener o no tener cuerpos de policía municipal.

Paradójicamente, hay acciones municipales o por lo menos competencias reconocidas por los propios gobiernos locales, que sí corresponderían a una definición amplia de seguridad ciudadana, pero que no son identificadas como tales. Por ejemplo, las que se relacionan con saneamiento ambiental.

Hay, en consecuencia, una visión incierta en cuanto a cómo vincular las competencias y capacidades municipales con la protección y consolidación de ese núcleo de derechos fundamentales que constituye la razón de ser de la seguridad ciudadana. Debilidad que, como se ha dicho, no surge endógenamente en el sistema municipal, pero es lo suficientemente fuerte como para originar efectos devastadores dentro de éste.

Por las mismas razones, cualquier iniciativa de investigación propositiva sobre la gestión municipal de las municipalidades de un país, en el ámbito de la “seguridad ciudadana” se coloca ante la delicada responsabilidad de definir qué se

---

35. En la prevención del delito, que en todo caso no equivale a la prevención de la violencia, es posible diferenciar “niveles” con la misma lógica que se emplea en salud pública: la prevención primaria corresponde a todas las medidas de desarrollo social que reducen la posibilidad de que se generen actos o relaciones que, en virtud de su efecto, definido como humanamente nocivo o indeseable, son tipificadas y reprimidas penalmente. La prevención secundaria comprende todas las acciones destinadas a controlar o prevenir la materialización del delito como riesgo inmediato y a colocar bajo jurisdicción penal a sus autores. La prevención terciaria equivale a la administración institucional de las penas, es decir, al “tratamiento del delincuente”.

está evaluando realmente: el desarrollo programático de ese enfoque, que exige una visión no circunscrita a lo criminológico, o el funcionamiento de las policías municipales allí donde hayan sido formadas (o su ausencia). Los resultados serán, por supuesto, muy distintos.

El segundo gran escollo se origina en una circunstancia que, al fin y al cabo, se presenta muy comúnmente ante esta clase de investigación social: “los investigados” no se fían mucho acerca de la utilidad o interés que esta clase de estudios pueda revestir para ellos, sobre todo cuando “los investigadores” vienen de fuera. La primera pregunta que uno debe esperar es: “¿qué ganamos con esto?”.

Puede ser que la fatiga del sistema municipal costarricense ante estos estudios tenga que ver con el hecho de muchos de ellos no se terminan o no se traducen en aportes reales para la planificación realizada por los gobiernos locales. Pero también puede ser que los municipios se muestren refractarios ante agentes externos que vienen a poner su lupa inquisitiva sobre procedimientos de información metodológicamente poco confiables y sobre elementos programáticos poco reales en virtud de su talante discursivo.

## **2. Definición mínima**

Se entenderá la seguridad ciudadana (en adelante “SC”) como una particularización o énfasis que se lleva a cabo, desde una perspectiva de derechos humanos, sobre las consecuencias negativas que ciertas formas de violencia revisten para la preservación y fortalecimiento de “*un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas*”. Para que el concepto se llene de contenido, es indispensable definir cuáles son esos derechos y cuales son los procesos y actos que impiden o reducen su ejercicio efectivo en una sociedad concreta. A manera de aproximación, se ha propuesto el siguiente esquema:

## Cuadro 2 Seguridad ciudadana esquema de conjunto

Núcleo fundamental de derechos. Desagregación posible.	←	→	Procesos o actos que los dañan.
Derecho a nacer y crecer sanamente.	←	→	Mortalidad infantil. Enfermedades prevenibles de la infancia. Maltrato o abuso en perjuicio de niños y niñas.
Derecho a la vida y a la integridad personal.	←	→	Guerras. Delitos contra la vida.
Derecho a la propiedad legítima.	←	→	Despojos arbitrarios. Delitos contra la propiedad.
Derecho a un trabajo decente. <sup>36</sup>	←	→	Cesantía. "Accidentes" del trabajo. Enfermedades ocupacionales. Abuso y explotación.
Derecho a vivir en un ambiente sano.	←	→	Viviendas y entornos vitales insalubres. Contaminación ambiental. Deterioro del ambiente en general.
Derecho a la educación.	←	→	Deserción escolar forzada.
Derecho a una circulación vial segura.	←	→	"Accidentes" de tránsito.

Fuente: Elaboración propia.

36. Se emplea la expresión "trabajo decente" con el sentido que le da la Organización Internacional del Trabajo. Conforme lo resume M. Espinoza, la primera definición comprendía el trabajo productivo con protección de derechos, ingresos adecuados y protección social, con presencia del tripartismo y del diálogo social. Una segunda noción lo definió "como un empleo de calidad que respete los derechos de los trabajadores y a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social". Véase: Espinoza, Malva (2003): Trabajo decente y protección social. OIT. Central Unitaria de Trabajadores de Chile. Santiago de Chile. Accesible en: <http://www.oit.org.pe/t dj/>.

### **3. Contexto institucional y legal**

En un Estado arraigadamente centralista como el costarricense, resulta ineludible situar el análisis de cualquier área de acción del sistema municipal en el contexto de los poderes centrales y la institucionalidad pública. El desempeño de los gobiernos locales en materia de SC se sitúa en la confluencia de tres grandes funciones del aparato estatal:

#### **a. La función legislativa**

En términos generales, el instrumento jurídico que norma más específicamente la vida de las municipalidades costarricenses es la Ley del Código Municipal N° 7794, de 1998 (con sus respectivas actualizaciones), cuya aplicación se conecta a una amplia legislación conexas. No obstante, la SC, en virtud de su focalización como prevención secundaria del delito, queda situada principalmente en el complejo marco de la legislación penal emitida por la Asamblea Legislativa, congreso unicameral costarricense. Marco actualmente configurado por 92 leyes u otros instrumentos legales en materia penal.

A lo anterior es necesario agregar que los debates parlamentarios sobre el tema, realizados en un marco pluripartidista, necesariamente tienen repercusiones sobre la toma de decisiones en los gobiernos locales, donde normalmente se reproduce la composición política de la Asamblea Legislativa.<sup>37</sup>

#### **b. La función de administración estatal**

Las municipalidades, los concejos municipales de distrito y las federaciones municipales forman parte del denominado “sector público descentralizado territorial”. El funcionamiento de este sector se encuentra directamente ligado al

---

37. La proliferación de partidos locales aún no modifica de manera decisiva la elección de alcaldes, mayoritariamente afiliados a los grandes partidos nacionales. En el período de gobierno que termina, la mayor parte de los alcaldes son del partido oficialista: Liberación Nacional.

“sector público descentralizado institucional”, que comprende actualmente 33 instituciones autónomas, 11 órganos adscritos a ellas, 11 instituciones semiautónomas y 22 empresas públicas.

Entre las instituciones autónomas, la más directamente ligada con el sistema municipal es el Instituto de Fomento y Ayuda Municipal (IFAM). Otra institución de este tipo, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), creó en 1996 las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar. El año 2008, se encontraban en funcionamiento 64 de estas oficinas, lo que representaba un 74% de los municipios nacionales.

Como iniciativa específica del gobierno central en el desempeño de los gobiernos locales, cabe mencionar el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE), impulsado en convenio con la Unión Europea.<sup>38</sup> No obstante, su injerencia en materia de SC, se materializa principalmente por medio de dos de los ministerios actualmente existentes:

- El Ministerio de Seguridad Pública (MSP) cuya proyección más importante en la prevención secundaria del delito radica en que la mayor fuerza policial de Costa Rica –la Fuerza Pública, con sus once direcciones regionales, estaciones “delta” y unidades especiales –se encuentra bajo su mando y responsabilidad.
- Este ministerio mantuvo varios programas de alcance local durante el periodo gubernamental que finaliza en marzo del presente año. Entre ellos, dos corresponden a un enfoque táctico de “policía comunitaria”: el Programa de Seguridad Comunitaria, que entre otras tareas promueve constantemente la formación de comités comunitarios de seguridad, y el Programa de Policía de Proximidad, muy semejante al programa del mismo nombre desarrollado por la poli-

---

38. Para conocer los detalles del Proyecto FOMUDE, remítase a: <http://www.fomude.go.cr>



cía nacional española. Otra iniciativa importante de esta cartera es el Proyecto denominado Sistema de Información Territorial para el Área Metropolitana de San José, que servirá a 14 gobiernos locales.

- El Ministerio de Justicia y Gracia (MJ), que actúa como órgano de enlace entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, es responsable de coordinar todos los planes y programas oficiales vinculados, directa o indirectamente, con la prevención de la delincuencia. Le corresponde también administrar el sistema penitenciario del país.

En un plano más amplio, cabe mencionar el Ministerio de Planificación Económica y Social (MIDEPLAN), responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y que ha especificado dentro de éste un Sector de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito.

### **c. La función de financiamiento y control**

El financiamiento de los gobiernos locales costarricenses depende en gran parte de su potencial tributario y de las transferencias financieras que deben aplicar a programas o proyectos de inversión local/comunitario (“partidas específicas”). La institución responsable de girar estas partidas es el Ministerio de Hacienda y el respectivo control se encuentra a cargo de la Contraloría General de la República.

El flujo temporal de las partidas específicas ha sido reiteradamente caracterizado como una importante dificultad para su eficiente administración por parte de los gobiernos locales. No obstante, reviste un mayor interés para nuestros fines un problema que nos fuera comentado por algunos alcaldes: resulta difícil o no factible ejecutar determinadas partidas al no encontrarse solucionadas ciertas necesidades asociadas, lo que a su vez se relacionaría con debilidades en materia de planificación o desacuerdos en el seno de los concejos municipales.

**4. Rasgos sobresalientes del sistema municipal en lo concerniente a la seguridad ciudadana.**

- a. Entre las diferentes dimensiones de la descentralización del Estado costarricense, la seguridad ciudadana es sin duda fundamental. Las razones se han expuesto y discutido en diversos foros y publicaciones: entre otras, las particularidades que la violencia social reviste a nivel local y la necesidad de desplegar estrategias preventivas que las tengan en cuenta, aprovechando para ello el contacto directo con la población, consustancial a los gobiernos locales.

La relación entre una gestión municipal apegada a las realidades locales, y su valor para construir una descentralización efectiva, no se contradice de manera alguna con el urgente imperativo de trazar una estrategia nacional coherente ante la problemática de la inseguridad ciudadana local. Si cada gobierno local define aisladamente su gestión ante ella, por mucho que sus planteamientos se asemejen a los de otros o estén también sujetos a las determinaciones de la institución central del Estado, se estará confundiendo la autonomía municipal con una dispersión que debilita y es superable.

- b. Los gobiernos locales costarricenses reconocen unánimemente que la SC es “un problema” que les concierne. Pero ya en este punto se abren perspectivas diferentes, que solamente podrían conocerse, con una razonable exactitud, mediante el análisis de los programas y proyectos efectivamente puestos en práctica por ellos. Por el momento, dos circunstancias lo dificultan: una generalizada actitud de desinterés hacia los “estudios externos” y la escasa confiabilidad de la información que hacen pública, en la que tanto los objetivos como las realizaciones se expresan en un tono declaratorio, consignista y no raras veces propagandístico.

- c. La diferencia más gruesa que se suscita tiene que ver con la determinación del papel efectivo de los gobiernos locales en esta materia. Para la mayoría de ellos, consiste en crear y mantener cuerpos de policía municipal, en tanto que otros se sitúan en una interpretación centralista de las responsabilidades estatales en materia de seguridad. Evidentemente, ambas posturas tienen un importante elemento en común: una concepción sumamente reducida de la SC.
- d. Los gobiernos locales consultados generalmente aceptan que ciertas competencias suyas, como la recolección y manejo de desechos sólidos o la celebración de actividades culturales, son relevantes para la seguridad ciudadana local. Sin embargo, cuando se trata de precisar propuestas prácticas o proyectos concretos al respecto, se devuelven a un estrecho enfoque de vigilancia y control.
- e. Uno de los estudios de caso realizados (en el Cantón de Garabito) muestra con claridad que un cuerpo de policía municipal civilista, que trabaje en cercanía con la población local y sus objetivos de desarrollo, puede entregar aportes relevantes a la convivencia pacífica de los habitantes. Hipotéticamente, esta forma de inserción ciudadana de la policía municipal puede funcionar mejor en espacios poblacionales relativamente pequeños, con una positiva identidad territorial, en que familias y grupos tienen mejores posibilidades para vincularse y actuar solidariamente. Con la misma lógica, su papel en el sentido indicado resultaría más difícil en las ciudades más grandes, más propensas a la violencia social y donde se encuentran más diluidas las relaciones de vecindad o barriales.
- f. Las policías municipales no tienen en la actualidad sustento legal. No están contempladas en la Ley General de Policía, N° 7410 del 26 de Mayo de 1994. La Sala IV de la Corte Suprema prohibió el cobro de tasas municipales para financiarlas, por lo que su factibilidad quedó sujeta a la capacidad de cada Municipalidad para financiarlas

con otros recursos. Pero este dictamen no significó objetar en sí misma la creación de policías municipales y se han producido diversas iniciativas legislativas para apoyar su creación y fortalecimiento. La más reciente (diciembre del 2009), favorablemente dictaminada por la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Asamblea Legislativa, propuso autorizar a los gobiernos para utilizar el 10% de las recaudaciones que obtengan, en sus respectivos cantones y de los tributos por bienes inmuebles, para financiar policías municipales. Habrá que ver qué sucede con estas iniciativas con la entrada en ejercicio de la nueva Asamblea Legislativa.

- g. Las características deseables para las policías municipales son también definidas con diferentes criterios. Dos factores claves en esto son la capacidad financiera de las Municipalidades y el nivel socioeconómico de las respectivas poblaciones. Como regla general, los gobiernos locales con más recursos se proponen crear policías municipales con personal más numeroso y con mayor apoyo tecnológico. Los sectores sociales más pudientes se consideran con más derecho a exigir esta clase de servicios de sus gobiernos locales.
  
- h. Resalta el hecho de que, a pesar de haberse constituido en el eje conceptual y práctico de la seguridad ciudadana local, existen policías municipales solamente en doce municipalidades (14.8% del total). Otras se encuentran realizando las gestiones necesarias para hacerlo y la mayoría incluye su creación en sus respectivos planes de desarrollo, pero sin especificar suficientemente cómo lo lograrían. Entre las municipalidades que ya cuentan con cuerpos de policía o se proponen fundarlos, prevalece la idea de que su función consiste en colaborar con la Fuerza Pública. Esto, en cierto modo implica mantener una visión centralista sobre las responsabilidades que conciernen a la prevención secundaria del delito. Sin embargo, en algunos casos se plantea que la mayor responsabilidad recaiga algún día sobre las policías municipales, que entonces pasarían a ser apoyadas y asesoradas por la Fuerza Pública.

- i. En lo que respecta a las iniciativas participativas en la materia, cabe resaltar los comités de seguridad comunitaria. El MSP ha dedicado un esfuerzo importante a su formación en centenares de comunidades, *“para organizarlas con el fin de reducir o eliminar el índice delincriminal de sus zonas”*. Sin entrar a evaluar su eficacia como estructuras autogestionarias de vigilancia y alerta comunal, es importante prestar atención a lo siguiente: cuando llegan a funcionar, estos comités tienden a concentrar demasiado la participación comunitaria, lo que frecuentemente les resta impulso a otras iniciativas de interés común. Indirectamente, esto puede reforzar en las comunidades una visión meramente policial de la seguridad ciudadana local.
  
- j. El propósito de actuar preventivamente ante la escalada de violencia social que vive el país, recorre actualmente la mayor parte de los municipios costarricenses, pero resalta su ausencia en las agendas de las estructuras asociativistas, es decir, la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y las Federaciones. Existe en el país una idea bastante generalizada respecto a la importancia que reviste la participación social en materia de SC. Para los objetivos de estudio es importante hacer referencia a dos instrumentos:

## **5. Los comités o comisiones cantonales de seguridad ciudadana**

Conformados de acuerdo con un perfil de colaboración interinstitucional y de participación ciudadana local. Estos comités se perfilan como un instrumento importante para avanzar hacia una concepción práctica de esta problemática, en términos más integrales y al mismo tiempo más vinculados a las particularidades locales. Generalmente son contextualizados a nivel cantonal, pero también se hace referencia a “comités distritales”.

Son muchas las municipalidades que reportan la existencia de estos grupos formales; se requiere actualmente una evaluación precisa acerca de cómo se están creando estos comités, en quiénes recaen las principales responsabilidades y cuáles son sus condiciones de funcionamiento y logros.

Por lo menos en la información que se difunde sobre el asunto, aparece una inconsistencia interesante: el Ministerio de Seguridad Pública presenta como una de sus metas para el período 2007-2010 la creación de 40 de estas comisiones, lo que significa aproximadamente el 50% de las Municipalidades del país (sin precisar las razones que justifican esta limitación). Pero resulta que, por otro lado, varios gobiernos locales se refieren a este asunto como algo que se encuentra plenamente dentro de sus potestades. Como ejemplo ilustrativo, detengámonos brevemente en el caso de la Municipalidad de Osa, que tomó el acuerdo de crear una Comisión Cantonal de Seguridad, formada por 18 personas, a saber:

Cuadro 3  
Comisión Cantonal de Seguridad. Municipalidad de Osa

Representantes de Asociaciones de Desarrollo	3
Funcionarios de la Fuerza Pública	2
Representante local del Patronato Nacional de la Infancia	1
Director del Liceo	1
Regidores y síndicos (propietarios y suplentes)	7
Funcionario del OIJ	1
Representante local Ministerio de Salud	3

Fuente: Municipalidad de Osa (2009).

## 6. Los comités de seguridad comunitaria

Su creación es impulsada por el Ministerio de Seguridad Pública, conforme con el siguiente programa de capacitación vecinal:

Cuadro 4  
Programa de Capacitación Vecinal. Ministerio de Seguridad Pública.

Módulos	Objetivos
Cultura Preventiva	Fomentar el desarrollo de una cultura de prevención integral.
Organización Comunal 1	Analizar conceptos básicos de una organización comunal, como: liderazgo, trabajo en equipo, toma de decisiones, solución de conflictos.
Organización Comunal 2	Identificar los principales problemas de seguridad integral y plantear posibles soluciones.
Medidas Preventivas	Construir un sistema de comunicación y alerta acorde con las necesidades de la comunidad.
Criminalística	Comprender el fenómeno de la criminalidad, desarrollar destrezas que permitan a la comunidad hacer una buena identificación de personas y vehículos en situaciones sospechosas y establecer procedimientos en caso de emergencias.
Legal	Conocer el Sistema de Justicia Penal y los mecanismos lo conforman. Además brindar la información y asesoría legal de los principales problemas de seguridad que tienen las comunidades.
Violencia Intrafamiliar	Concientizar a las personas sobre la problemática de la violencia intrafamiliar y conocer los aspectos básicos de la Ley de Violencia Doméstica.
Prevención del Consumo de Drogas	Analizar el consumo de drogas como fenómeno social y los efectos en la persona, familia y comunidad. Fortalecer la prevención y disminuir el riesgo.
Plan de Acción y Seguimiento Comunitario	La comunidad realiza un documento con las labores realizadas durante el proceso de capacitación, el análisis de la problemática y las soluciones, además los sistemas de comunicación y alerta.

Fuente: Elaboración propia.

El Ministerio de Seguridad Pública informa que este Programa ha cumplido sus metas de cobertura en un 54% el año 2008.<sup>39</sup>

A pesar de que no se trata de una actividad propiamente municipal, se pueden dar varias razones para resaltar la importancia que este programa tiene para la gestión de los gobiernos locales en seguridad ciudadana. Un análisis sumario de sus contenidos permite ver que sus posibilidades de aplicación práctica recaen principalmente en la vigilancia de personas y vehículos sospechosos, la protección de las unidades residenciales y los procedimientos de alerta y comunicación. Otros temas son sin duda interesantes, pero difícilmente se pueden tratar apropiadamente en un tiempo tan corto (el programa dura unas ocho sesiones).

Más allá del quehacer desarrollado por el MSP en la formación y capacitación de estos comités comunitarios, resulta importante reflexionar acerca del papel que esta clase de organismos de base pueden desempeñar en la seguridad ciudadana local. Ante todo, por el efecto que se desprende de su estructura y perfil de trabajo, que necesariamente opera como una demostración simbólica acerca de la naturaleza y alcances de la seguridad ciudadana. Si estos comités se limitan a actuar como grupos encargados de organizar la vigilancia, la comunidad respectiva entenderá que la seguridad común no va más allá del despliegue de procedimientos de autoprotección y alerta.

Por otra parte, es necesario recordar la importancia de equilibrar este tipo de iniciativas o proyectos con otros aspectos del desarrollo comunitario, porque de otro modo el tema de la seguridad puede operar como un factor de distorsión en el correspondiente planeamiento.

En virtud de las razones expresadas, sería muy conveniente que los gobiernos locales, de común acuerdo con las instancias centrales vinculadas al desarrollo comunitario, ejercieran acciones destinadas a fortalecer y ampliar el perfil de estos comités.

---

39. Ministerio de Seguridad Pública: Informe de evaluación anual. Ejercicio económico 2008.



## **7. Lecciones aprendidas**

- No vale la pena invertir recursos y esfuerzos para seguir evaluando la seguridad ciudadana local como área de desempeño de las municipalidades costarricenses. Eso significaría seguir indagando acerca de sus criterios e iniciativas (o rechazos críticos) en lo que concierne a la formación y funcionamiento de policías municipales, impropia-mente convertidas en el fiel de la balanza. La versión reducida de la SC que actualmente se ha instalado en el sistema municipal nacional es en apariencia muy sencilla y por lo mismo no genera inquietudes en cuanto a discutir sus fundamentos, planificarla seriamente y recuperar el sentido de muchas acciones reales.

Adicionalmente, los gobiernos locales se muestran refractarios ante “estudios” cuya utilidad no divisan porque esperan que sea inmediata. Se requiere efectuar una evaluación muy rigurosa, en todos y cada uno de los gobiernos locales de Costa Rica, acerca de lo que están esperando, proponiendo o haciendo en materia de seguridad ciudadana local. Pero en las condiciones actuales, no vale la pena persistir en la realización de trabajos de investigación en que la mayor parte del tiempo tendría que destinarse a obtener una improbable colaboración. De igual modo, se podrían hacer muchas propuestas respecto a cómo “tendría” que funcionar la seguridad ciudadana local en Costa Rica, pero se desgastarían sin remedio al no contar con la voluntad, compromiso y convencimiento de los actores directamente involucrados.

- Podría tener un buen resultado la puesta en marcha de un proceso participativo destinado a revelar las posibilidades reales que los municipios tienen para actuar en un marco amplio de SC y, lo que sería muy motivante, comprender que muchas de sus acciones actuales tienen una proyección real o potencial muy relevante en ese campo.

## 8. ¿Qué hacer?

Dos necesidades o retos se avizoran con urgencia:

- a. Producir un documento amplio y bien fundamentado respecto a los alcances, objetivos posibles y directrices prácticas de la seguridad ciudadana.
- b. Aprovechar la coyuntura que se presenta con la renovación de los gobiernos locales, para dar inicio a un proceso de discusión nacional sobre el tema. Se propone, específicamente realizar una convocatoria a todos los gobiernos locales, impulsada por las estructuras asociativistas y con la cooperación de FUNDEMUCA, con los siguientes propósitos:
  - Propiciar el esclarecimiento de la SC como enfoque multimodal de acción para el desarrollo social, basado en una perspectiva de prioridades en materia de derechos humanos.
  - Construir un plan-modelo común para la planificación de esta competencia municipal compleja, que aporte los referentes conceptuales y programáticos necesarios para tal efecto y pueda ser llevado a la práctica considerando las particularidades de cada cantón y de su gobierno local.

Para los efectos de este plan, sería importante pensar en el papel que los gobiernos locales pueden tener en la lucha contra la exclusión y la desigualdad social, que son violentas por sí mismas y el caldo de cultivo para varias formas de violencia. Es necesario, asimismo, que estos gobiernos, junto con los pobladores de sus respectivas jurisdicciones territoriales, y apoyados en una visión amplia e integral de la seguridad ciudadana, empiecen a visualizar el profundo significado del desarrollo comunitario, y de las prácticas que contribuyen a la convivencia y al crecimiento cultural, en la prevención de la violencia social.

Tal parece que en la actualidad no se ve claramente, por ejemplo, el efecto que la apertura de un centro cultural o un museo, aunque sean modestos, la celebración de eventos deportivos o la solidaridad colectiva en situaciones de emergencia o desastre tienen para la paz social. En la medida que esa visualización se vaya dando, seguramente muchos gobiernos locales valorarán su propio quehacer con otros ojos.

El despliegue de una estrategia común no significaría, por supuesto, que todos los gobiernos locales “hagan lo mismo” ante los problemas que estamos tocando. Eso no sería realista, precisamente porque los problemas y condiciones socioeconómicas son diferentes, y además es perfectamente legítimo que se planteen posiciones divergentes ante cuestiones operativas concretas. Una vez más, lo que se requiere es “unidad en la diversidad”.

## Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Panamá.

Por *José Clemente Lasso Núñez*<sup>40</sup>

---

40. Investigador responsable del capítulo de Panamá.

## **Introducción**

El tema de la seguridad ciudadana ha sido una de las principales preocupaciones de las autoridades nacionales en la última década. En Panamá, existen un conjunto de factores que se articulan creando las condiciones propias de inseguridad en el país, que en efecto muestran diferencias de otros países centroamericanos y del Caribe. Los eventos históricos juegan un papel fundamental en la estructuración de la realidad nacional panameña respecto a la seguridad ciudadana.

En este estudio, hemos considerado que el evento histórico que abre el marco para el análisis de la seguridad ciudadana en Panamá, lo constituye la invasión del ejército norteamericano al país en 1989. Los efectos provocados por este evento, llevan a cambios institucionales importantes en torno a los estamentos de seguridad, así como en la estructura de las comunidades, y la influencia del crimen organizado en el país.

Hoy, en Panamá, nuevamente la seguridad ciudadana cobra importancia debido al aumento de las estadísticas de criminalidad, lo cual se ve reflejado en estudios nacionales e internacionales con cifras alarmantes, no por su comparación internacional, sino por los ritmos de crecimiento hasta ahora desconocidos.

El Estado panameño, frente a esta situación, ha creado una serie de programas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana. En este sentido, destaca el Programa de Seguridad Integral (PROSI), cuyo objetivo descansa en crear las condiciones de prevención del delito atendiendo a infractores y jóvenes en riesgo. Esta iniciativa ha sido diseñada con una duración de apenas 6 años y ya ha registrado varios problemas en su ejecución, dificultades que se relacionan con cambios políticos ocurridos en el país durante los últimos años.

La importancia de este programa radica en la participación de los gobiernos municipales en la gestión de seguridad ciudadana, a través de la participación de los actores claves en proyectos de tipo deportivo, recreativos y educacionales con el fin de reconfigurar las condiciones de las comunidades y dar alternativas a gran cantidad de jóvenes.

Por otra parte, la situación de los municipios que participan en el mencionado programa, es considerada frágil, en la medida que no cuentan con las condiciones propicias para el desarrollo permanente del proyecto. En ese escenario cabe la pregunta: ¿Es posible la gestión municipal de la seguridad ciudadana? O, dicho de otra manera, quizás menos optimista, ¿qué gestión de seguridad ciudadana es posible en los municipios?

También, la participación de la ciudadanía en el tema pasa por la influencia de un conjunto de factores que alteran la posibilidad de cooperación institucional con los principales actores comunitarios. La policía nacional, como institución, ha realizado esfuerzos por integrar a la población a través de programas denominados; “Vecinos Vigilantes” y “Comerciantes Vigilantes”; donde la comunidad se integra a los estamentos de seguridad con el fin de agilizar los procesos y denunciar el delito.

El desafío del estado panameño, radica en la coordinación y responsabilidad de los gobiernos locales en gestionar políticas de prevención del crimen, gestionar la cooperación interinstitucional y lograr la participación ciudadana permanente. Esto solo es posible con la creación de las condiciones materiales, culturales, políticas y sociales que garanticen la sostenibilidad de las acciones de intervención, así como un liderazgo efectivo y una internalización permanente de las autoridades municipales frente al tema.

## **1. Características generales de los municipios de Colón y San Miguelito**

Los municipios del país tienen un conjunto de funciones establecidas por la Constitución de la República de Panamá que los obliga a tomar acciones de bienestar social y económico en los distritos que representan.

La Constitución de la República de Panamá, establece como funciones generales de los municipios, promover el desarrollo de la comunidad y el bienestar social en ardua colaboración con el gobierno central.

En efecto, los municipios y sus autoridades poseen mandato constitucional que les permite establecer planes, estrategias, programas y proyectos de desarrollo comunitario para lograr el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. Esto aplica a la posibilidad y responsabilidad constitucional de abordar el tema de seguridad ciudadana desde una perspectiva preventiva en el país.

En las disposiciones constitucionales, no hay limitantes en la cooperación y coordinación entre el gobierno central y los municipios en torno al desarrollo de estrategias que permitan atender el tema de seguridad. La dependencia fundamental de los municipios radica en la asignación presupuestaria para su funcionamiento.

En el marco del estudio de Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, se escogieron los Municipios de San Miguelito, ubicado al norte del distrito capital y el Municipio de Colón ubicado en la costa atlántica del país y ciudad terminal del Canal de Panamá.

Ambos municipios presentan historias distintas en su formación. El municipio de San Miguelito es el resultado de migraciones paulatinas del campo a la ciudad durante la década de 1960, donde la población, básicamente con cultura campesina, buscaba alternativas distintas en la ciudad (Reyes, 1990). En su gran mayoría, la conformación de barrios fue producto de los asentamientos espontáneos.

En el caso del Municipio de Colón su historia se remonta al periodo de unión a Colombia y cobra importancia con la construcción del canal interoceánico. Existe un alto porcentaje de población negra de origen afroantillano, resultado de la mano de obra traída del Caribe para la ejecución de la obra (Castillero, 1980). Hoy es una ciudad portuaria con amplio potencial para su desarrollo, dado que cuenta con la Zona Libre de Colón, zona comercial de importancia y enclave económico del país.

## **2. Situación de criminalidad en los municipios de Colón y San Miguelito**

Hoy, el país está inmerso en el temor por el crimen, percepción que se ve respaldada por el aumento, sin precedentes, de todo tipo de delitos. El informe de Desarrollo Humano, presentado por el PNUD, destaca una cifra de homicidios desconocida hasta entonces en Panamá: 13 por cada 10,000 en 2007 y 19 en 2008 (PNUD, 2009). Si bien, estos datos reflejan que el país aún se encuentra en tasas por debajo de las registradas en otros países centroamericanos, su ritmo de crecimiento es motivo de preocupación.

En estas circunstancias, los municipios seleccionados para el estudio de Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana son considerados los más violentos del país (SIEC, 2009). La criminalidad se encuentra en aumento y si bien, en ambos casos se cuenta con zonas en las que el bienestar material alcanza estándares medios y altos; lo cierto es que la mayor parte de los barrios se encuentran en condiciones de alta precariedad socioeconómica.

En San Miguelito, durante el primer trimestre de 2009 se registró un total de 2,031 delitos de los que el 62% son robos en sus distintas modalidades: a mano armada, a comercios y a personas. En lo que respecta a los delitos contra la vida, se han dado un total de 432; 12.5% de los cuales son homicidios (SIEC, 2009).

En el caso del distrito de Colón, el Informe del Sistema de Estadísticas Criminales del Ministerio de Gobierno y Justicia (SIEC, 2009) indica que el 87% de los delitos en la provincia ocurren en el distrito: durante el primer trimestre de 2009, el distrito experimentó 990 delitos, entre los que destacan el robo a mano armada, el robo a persona y a locales comerciales. En lo referente a los delitos contra la vida, en los primeros tres meses del 2009, se contabilizó un total de 313 casos: 69% de estos fueron heridos por arma de fuego.



Si analizamos la participación de estos distritos en la realidad general de la República de Panamá, se verifica que hasta el 2007, en San Miguelito se cometió aproximadamente el 10% de todos los delitos del país, mientras que en el distrito de Colón, esta participación fue de aproximadamente el 3%. Es importante resaltar que la información estadística preliminar del Sistema de Estadísticas Criminales para el 2010 indica que este distrito presenta un aumento alarmante de delitos.

En lo referente a las bandas o pandillas juveniles, el informe del SIEC (2009), indica que en el distrito de San Miguelito existen un total de 28 bandas o pandillas conocidas, mientras que en el distrito de Colón existe un total de 24 organizaciones conocidas por los estamentos de seguridad. Si analizamos la distribución espacial de las bandas, podemos observar que en el distrito de Colón la actividad de bandas se encuentra muy próxima entre sí, al tiempo que en San Miguelito, la distribución espacial de las bandas y pandillas es más dispersa, pero se ubican en zonas muy densamente pobladas.

Es importante señalar que los conceptos de bandas y pandillas son utilizados muchas veces como si fueran sinónimos, cuando el concepto de banda muestra un nivel de complejidad más amplio que el de pandilla. Es decir, la banda muestra un carácter o mandato delictivo y un nivel de organización más complejo que la pandilla. La pandilla se refiere a un grupo de personas que no presenta un nivel de delincuencia articulado y organizado. Todas estas organizaciones de jóvenes se encuentran en barrios donde la situación social y económica es precaria.

### **3. Situación económica de los municipios de Colón y San Miguelito**

En los barrios de los municipios en estudio, una buena parte de la población se encuentra bajo lo que el Ministerio de Economía y Finanzas registra como pobreza y pobreza extrema.<sup>41</sup> Refiriéndose a personas que presentan consumos anuales menores a 953 balboas.

---

41. En términos monetarios de consumo, la línea de pobreza se fija en aproximadamente 953 dólares anuales y 534 la pobreza extrema.

En lo respectivo a la distribución espacial de la población, en Colón, donde el fenómeno de delincuencia e inseguridad se desarrolla con mayor frecuencia, la extensión de la ciudad es de apenas 2.4 kilómetros y una población estimada para el año 2010 de 34,311 personas y una densidad de población de 14,281 personas por kilómetro cuadrado. Como se puede apreciar, esta alta concentración poblacional, en la pequeña área, corresponde a las zonas con más altos niveles de violencia y la existencia de la mayor cantidad de bandas organizadas en la propia Ciudad de Colón.

De la misma forma, el distrito de San Miguelito presenta una extensión territorial de 50.2 kilómetros cuadrados y una población estimada al año 2010 de 352,936 personas, con una densidad de población de 7,448 personas por kilómetro cuadrado. El distrito de San Miguelito presenta la mayor densidad de población del país.

En lo referente al tema de la educación, los distritos de San Miguelito y Colón cuentan con presencia de centros educativos en todos los niveles: preescolar, primaria, premedia, media y universitaria.

#### **4. Condiciones infraestructurales de beneficio de la comunidad en los municipios de Colón y San Miguelito**

Las condiciones infraestructurales de los municipios de Colón y San Miguelito a nivel de actividades deportivas y recreativas son satisfactorias. La tasa de espacios deportivos por cada mil habitantes para el municipio de San Miguelito es de 0.21, mientras que para el municipio de Colón es de 0.58. Esto refleja el amplio espectro de instalaciones deportivas que son administradas por el municipio, al tener la posibilidad de crear espacios de esparcimiento, entretenimiento y deporte de jóvenes y familias de los distritos.

Según los datos de la herramienta de descentralización creada por el PNUD, el Municipio de Colón cuenta con un total de 119 instalaciones deportivas y culturales, mientras que el municipio de San Miguelito cuenta con 73.

Si analizamos la relación de eventos deportivos y culturales con respecto al número de espacios deportivos y culturales que poseen los municipios, tenemos que se expresa un nivel de subutilización de los espacios en el municipio de Colón. Con sólo 18 eventos en 119 espacios durante el año 2007. En el caso de San Miguelito, los espacios han sido mejor aprovechados: se realizaron 200 eventos en 73 espacios dedicados a la actividad cultural y deportiva.

En lo respectivo a espacios recreativos, nuevamente, el municipio de Colón cuenta con mayor cantidad de parques y otros espacios de esparcimiento que el municipio de San Miguelito. En el municipio de Colón, existe un total de 97 recintos culturales de uso público para la población del distrito y un total de 0.27 parques urbanos para uso público por cada 1000 habitantes. En el distrito de San Miguelito, según el citado estudio del PNUD, existe sólo un recinto de recreación cultural y una tasa de 0.10 parques por cada mil habitantes del distrito.

## **5. El Programa de Seguridad Integral (PROSI)**

Dentro de la realidad mostrada a nivel de criminalidad, condiciones sociales, económicas e infraestructurales de los municipios en estudio, se desarrolla desde hace aproximadamente cuatro años el Programa de Seguridad Integral. Este programa es concebido por el gobierno central con el objetivo de atender áreas álgidas que presentarán situaciones de inseguridad en el país y su financiamiento es mixto con fondos del Banco Interamericano para el Desarrollo y el Gobierno Nacional.

Este programa está dirigido a los municipios que presentan los índices de inseguridad ciudadana más altos del país: Panamá, Colón, San Miguelito en la provincia de Panamá y, David en la provincia de Chiriquí.

Este programa contempla dos componentes: Fortalecimiento institucional y ejecución de programas de seguridad. El componente de fortalecimiento institucional tiene el objetivo de implantar y desarrollar en los municipios, las capacidades institucionales para la gestión de las funciones de seguridad ciudadana; esto es

importante en la medida en que mientras dure el proyecto, los municipios como entidades participantes y ejes centrales de las actividades, reciban recursos para la ejecución de actividades en el marco de sus objetivos.

Según el director del programa: Manuel Zambrano, en el componente de fortalecimiento institucional, los municipios han recibido equipos y mobiliarios que les permita la ejecución de acciones en el marco del proyecto. En ese sentido, los municipios de San Miguelito y Colón se han beneficiado, además de los equipos y mobiliarios, con autobuses de 15 y 30 pasajeros respectivamente para ser utilizados en la promoción y participación de jóvenes en actividades deportivas y culturales. Por otra parte, en lo respectivo al componente de seguridad integral, la subdirectora del programa: Sra. Emma Correa, explica que se busca la prevención en tres niveles (primario, secundario y terciario) y que esta prevención debe ser vista como inversión y no como un simple gasto.

La prevención primaria se refiere a las acciones que llevan a cabo las instituciones en conjunto con los gobiernos locales dirigidas a los jóvenes en condición de riesgo social. Por otro lado, la prevención secundaria se dirige directamente al trabajo con bandas juveniles en los municipios beneficiados con el PROSI. En el entendimiento de los directivos del PROSI, en el marco de la prevención terciaria, se adelanta el proyecto de diseño, rehabilitación y mejoramiento del Centro de Cumplimiento de la provincia de Panamá para Menores y Jóvenes Infractores.

## **6. Participación de los municipios en la estructura del PROSI**

Los municipios de Colón y San Miguelito han realizado un conjunto de acciones que pueden catalogarse de prevención contra la inseguridad ciudadana. Según la memoria institucional del Municipio de Colón, se han creado o mejorados espacios deportivos, organizado ligas y se ha mejorado y equipado al municipio con las herramientas para fortalecer el trabajo institucional.

Igualmente, en el municipio de San Miguelito, se encuentran proyectos como la Ciudad Deportiva y el Observatorio de Violencia, así como el establecimiento de políticas de participación a jóvenes de bandas en San Miguelito. Estas acciones se constituyen en instrumentos que indican que la gestión de seguridad ciudadana puede desarrollarse a futuro en los municipios. En ninguno de los casos se presentan evaluaciones de estas acciones o el desarrollo coordinado de las mismas en el marco de una política municipal.

Pero también debe aclararse que hasta el momento, muchas de estas acciones, que aún resultan pocas, son promovidas y financiadas por el gobierno central a través del PROSI. Sobre la base de esta realidad, se hace necesaria, para la supervivencia del proyecto dentro de los municipios, que estos tomen el control e involucren activamente a los actores que participan de la problemática, tratando de hacer, al Programa, sustentable en el tiempo y sostenible en recursos.

Por tal razón, la estructura del Programa de Seguridad Integral contempla la participación activa de distintas instancias del gobierno central, municipios, ONG y la comunidad a través de sus líderes comunitarios.

El programa contempla un alto nivel de responsabilidad de los municipios para la ejecución efectiva del mismo y establece la necesidad de la creación de lo que denominan un comité municipal; este representa una instancia para coordinar las acciones técnicas que apoyen la ejecución del Programa de Seguridad Integral en los municipios, mediante el intercambio de información.

Según los directivos del programa, este comité deberá estar formado por el Alcalde del Municipio, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Desarrollo Social, un representante de la Policía Nacional, un representante del Instituto Nacional de Cultura, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Instituto Panameño de Deportes, un representante de los Comercios establecidos, representantes de las Juntas Locales, representantes de organizaciones cívicas, representantes de grupos comunitarios, representantes de grupos juveniles (PROSI, 2009b).

Entre las funciones generales de los comités municipales se encuentran las siguientes:<sup>42</sup>

- Apoyar las acciones preventivas a través del intercambio de información.
- Dar seguimiento a los planes de acción municipal.
- Formular recomendaciones a las entidades beneficiarias del PROSI.
- Formar Comités de Área Deportiva, Cultural y Educativa.
- Fungir como instancia colegiada de consulta y participación estratégica en la ejecución del PROSI.
- Contribuir en las evaluaciones del Programa.
- Establecer y aprobar mecanismos de evaluación.
- Emitir opiniones sobre legislaciones.
- Revisar y aprobar procesos en las instituciones que promuevan seguridad ciudadana.
- Apoyar estudios, proyectos y planes de acción.
- Fomentar la participación comunitaria.
- Vincular el comité a organismos privados que tengan dentro de sus objetivos la seguridad ciudadana.

En este comité, también se les asignan funciones específicas a los alcaldes con el fin de lograr el máximo cumplimiento de los objetivos. Entre las principales funciones de los alcaldes se encuentran:

- Presidir el Comité Municipal de su jurisdicción.
- Dirigir, coordinar y evaluar con los demás integrantes las acciones programadas, respetando la autonomía de las instituciones que cada miembro representa.
- Coordinar las acciones técnicas con las diferentes instituciones participantes.
- Coordinar acciones con los diferentes niveles de relaciones interinstitucionales existentes.

---

42. Reglamento Operativo para los Comités Municipales. Programa de Seguridad Integral (PROSI, 2009a).

Esta instancia de coordinación fue recién instalada en los municipios analizados a través de talleres con los actores claves de las comunidades de San Miguelito y Colón. Igualmente, los directivos del PROSI han manifestado que el Programa se encontraba detenido por causas presupuestarias y su evaluación se encuentra actualmente en proceso. Por otra parte, también se considera que el reto fundamental es lograr el liderazgo del municipio en el desarrollo de actividades propias del programa.

## **7. La percepción ciudadana sobre la seguridad ciudadana**

Hasta ahora, se ha mostrado la situación y condiciones municipales en lo referente a seguridad ciudadana; existe poca información sobre acciones concretas de los municipios con respecto al tema. También hemos visto que la mayor parte de las acciones municipales sobre el tema de seguridad ciudadana parten de la iniciativa del gobierno central a través del Programa y no de la estructura municipal.

En ese sentido, la población de los distritos de San Miguelito y Colón, se muestran preocupados por la situación de inseguridad y responsabilizan a la familia, como base en la formación de individuos, a través del traslado de la información sobre normas y valores necesarios para vivir en sociedad.

También, se muestran preocupados y desconfiados de las instancias de seguridad, pues sienten que no se realiza el debido trabajo combatiendo la criminalidad del país. Es evidente, que existe un problema de comunicación entre las instancias responsables de garantizar la seguridad de la población y la comunidad misma.

Por un lado los policías solicitan la participación a través de las denuncias respectivas que les permitan ejecutar las acciones correspondientes y por el otro, la población no denuncia por temor a represalias.

La población en ambos municipios siente que se ha trastocado su vida cotidiana, ya que deben adaptarse a la situación de inseguridad en los barrios. Deben salir a ciertas horas en la mañana y regresar a ciertas horas en la tarde o la noche, dado que la situación posterior a esos horarios se puede tomar peligrosa.

Asimismo, la percepción sobre las acciones municipales, en la atención del tema, es distinta en los municipios analizados. En el distrito de Colón, los actores consultados indicaron que no existen acciones para el mejoramiento de las condiciones de seguridad desde el municipio. Mientras que en San Miguelito se destaca el esfuerzo realizado por las autoridades municipales en el tema, a pesar que todavía la consideran insuficiente para frenar el problema.

En general, la población aboga por el desarrollo de una política fuerte de los estamentos de seguridad del país, con participación municipal y propia de la comunidad para minimizar el problema.<sup>43</sup>

## **8. ¿Es posible la gestión municipal de la seguridad ciudadana en la República de Panamá?**

La situación económica y social de los distritos, sirve como garantía de reproducción de la criminalidad. Este tema debe atenderse como parte de la condición necesaria para la intervención efectiva de acciones municipales o gubernamentales en torno a la atención del tema de seguridad.

Este planteamiento se ve lejano, en la medida que el gobierno no aparenta dirigirse hacia esa línea. Por el contrario, se fortalece la posibilidad de intervención a nivel de represión, dejando en segundo plano la prevención.

Debemos concluir que la condición de los municipios en la actualidad no muestra garantías de desarrollo de acciones consolidadas, sustentables en el tiempo, ni mucho menos sostenibles económicamente, agravado aún más con la desaparición oficial del PROSI a finales del año 2012.

---

43. Resultados de talleres realizados a actores claves en los municipios objeto de estudio.



En lo respectivo a la ejecución del Programa, según los directivos actuales, no había sido ejecutado eficientemente hasta este momento. Sin evaluación de las acciones y efectos provocados por la intervención, no es posible una medición adecuada del impacto del mismo en el fenómeno de inseguridad en los municipios donde se está ejecutando.

Aún tenemos la esperanza que en el corto tiempo del proyecto se logren las condiciones municipales para el desarrollo de una Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana desde los gobiernos municipales, con participación ciudadana y coordinación institucional efectiva y eficiente.

La gestión municipal de la seguridad ciudadana en Nicaragua.

Por *Braulio Espinoza Mondragón*  
y *Andrés Herrera Rodríguez*<sup>44</sup>

---

44. Investigadores responsables para el capítulo de Nicaragua.

Con la implementación del Estado Social de Derecho consignado en la Constitución Política de Nicaragua artículo 130, el poder político se erige en garante del desarrollo de las libertades ciudadanas y del orden público (Gobierno de Nicaragua, 2007a). Instaurado este modelo las funciones de seguridad del Estado, precisamente conferidas al Poder Ejecutivo, tal como lo concebía el Estado Liberal Burgués quedan modificadas (Espinoza, 2008, p.153), ya que el Estado Social de Derecho crea las llamadas funciones de policía especiales para inspeccionar y limitar las actividades de los particulares en las diferentes esferas, en las que tiene que intervenir el Estado, tales como: policía fiscal, aduanera, de tránsito de seguridad pública, etc.

La tradicional función de la policía de salvaguardar el orden público, queda entonces convertida en una función más de las policías especiales: la de policía de seguridad (Espinoza, 2008, p.154) ; así el deber de mantenimiento del orden público por parte del Ejecutivo, no sólo se entiende como un aseguramiento del libre ejercicio de los derechos ciudadanos, sino también como la preservación del funcionamiento de los servicios públicos esenciales y el de las instituciones democráticas, de sus transgresiones por parte de los ciudadanos y de los propios poderes públicos.

En la sociedad siempre se han buscado las causas que provocan el delito y las personas que lo cometen, estudio que le concierne a la Criminología hasta llegar a la teoría de que las interrelaciones de las personas, grupos y la sociedad en la cual viven y funcionan, son las principales causas de que se cometa un delito. En Nicaragua, las instituciones responsables de la seguridad y del control social, no cuentan con información confiable sobre la actividad delictiva, sus causas y características, lo que implica que se tomen decisiones con poco fundamento, sin un análisis objetivo del problema y del seguimiento necesario permanente; por ello, no se realizan medidas de prevención y control adecuadas, lo que influye en el nivel de inseguridad percibido por la población (Espinoza, 2008, p.14).

En Nicaragua, la competencia de garantizar la seguridad ciudadana corresponde al Poder Ejecutivo a través de la Policía Nacional. Este país se ha caracterizado por tener una legislación altamente participativa, lo que se traduce en la práctica en un fuerte involucramiento de su población en la gestión de los asuntos públicos. Con el Decreto 110-2007 el actor principal de la seguridad ciudadana, ya no sólo es la Policía Nacional sino también las instituciones estatales, las alcaldías municipales, la empresa privada, los organismos no gubernamentales, la sociedad civil, los comités de prevención social del delito, la comunidad y los consejos del poder ciudadano (Gobierno de Nicaragua, 2007b).

Es en este ámbito en el que se desarrolla el proyecto de Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Costa Rica está impulsando a nivel de Centro América y República Dominicana, con el objeto de analizar, en cada país, dos gobiernos municipales que hayan introducido el tema de la seguridad ciudadana como una de sus áreas de trabajo permanente, a fin de extraer lecciones aprendidas y contar con la base necesaria para el diseño de planes que contribuyan a impulsar una gestión democrática, sostenible y efectiva de la seguridad ciudadana en el ámbito local.

Para Nicaragua, hemos seleccionado los municipios de León y Jinotepe, tomando como criterio su ubicación geográfica, políticas locales sobre seguridad ciudadana, articulación Policía departamental y alcaldías y la estructura municipal comunitaria. Jinotepe se encuentra a 46 km., de Managua al sur de Nicaragua sobre la carretera panamericana que se conecta con Costa Rica, la que de acuerdo con el índice delictivo demográfico (IDD) ha tenido un porcentaje muy alto de la incidencia delictiva y es el municipio con mayor experiencia en la implementación de la policía municipal o policía voluntaria.

León, a 90 km., de la ciudad de Managua, considerada la ciudad más segura de Nicaragua, situada al occidente del país próxima a la frontera con Honduras, en la cual se ha implementado un modelo de prevención del delito basado en la participación ciudadana, a partir de una investigación realizada en enero de 2006.

En este año se puso en práctica el modelo, al crearse para ello la Junta Departamental de Apoyo a la Niñez, Adolescencia y Juventud Leonés (JDANJUL), la que está constituida por los delegados de las instituciones del Estado, Policía, Universidad Nacional, alcaldía, entre otros.

La Seguridad Ciudadana a partir de las últimas décadas del siglo XX ha efectuado su proceso de transformación a nivel mundial, cuyo eje central ha sido el posicionamiento de los habitantes como centro de la seguridad y no como fue hasta el final de la guerra fría. Este escenario ha sido muy complejo ya que es producto de la lucha entre diversas fuerzas políticas, económicas, sociales y militares que tratan de legitimar, en las sociedades, la seguridad ciudadana que tenga como centro al ser humano. Durante el periodo de la guerra fría el concepto de seguridad, fundamento del accionar de los gobiernos, era seguridad nacional, tanto en el campo socialista como el capitalista. La seguridad nacional predicaba la defensa de la nación frente a los enemigos internos y externos, es decir, la defensa del territorio y los intereses nacionales ante cualquier amenaza que surgiera.

En la doctrina de la seguridad nacional, el sujeto amenazado no es el habitante o ciudadano, lo que ha ocasionado que sus derechos a desenvolverse libre de amenazas a su vida, a su salud física, síquica, cultural, moral y a sus bienes fuesen relegados a un segundo plano, por lo que la seguridad ciudadana como derecho humano estaba devaluada y todo dependía de las demandas de seguridad de la patria. Por esta razón, los valores, la libertad, la justicia, la participación ciudadana, la equidad, los proyectos de desarrollo, el libre sindicalismo y los partidos políticos eran vigilados de manera permanente con la justificación de la seguridad nacional. Era la época de la amenaza nuclear, de la bipolaridad mundial, de la lucha entre el socialismo y capitalismo; se tiene como una de sus consecuencias principales, absorber el concepto de seguridad a la defensa del Estado y no a la defensa de los habitantes o ciudadanos.

Mientras esto sucede a nivel mundial, en América Latina y especialmente en los países subdesarrollados, se implementan mucho más que en el pasado, los modelos de desarrollo, la deuda externa, la integración regional, el creciente aumento de la pobreza, la brecha social, las causas de la violencia política y social. Con ello se comienza a virar hacia los ciudadanos y sus derechos, pero es con el final de la guerra fría que se permite que los derechos de los habitantes sean temas de agenda nacional.

En Centroamérica los cambios se expresan en las cumbres de presidentes desde la de Montelimar en 1990 hasta hoy. Durante el año 2007 la agenda presidencial nicaragüense se desenvuelve en un apoyo a la paz regional, a la unidad y reconciliación nacional. Además, se incluyen los temas relacionados con la narcoactividad, lavado de dinero, tráfico de menores, corrupción y se llama a crear un modelo de prevención del delito y de políticas públicas con el fin de aminorar la inseguridad ciudadana, combatir la impunidad y el abuso de poder.

En Nicaragua, el gobierno considera que la seguridad ciudadana está vinculada a la libertad e integridad física, psíquica, económica y cultural de la ciudadanía y sus interacciones. Su aporte a la gobernabilidad se expresa en la prevención y control de la violencia en sus diferentes manifestaciones, individual, familiar social, de género y ambiental, a fin de incidir en el clima propicio para el desarrollo tanto humano como económico y social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2007, el gobierno asume el compromiso de garantizar el Estado Social de Derecho y la seguridad de las personas, la familia y sus bienes, promoviendo la cultura de la legalidad a través del ejercicio integral de las vertientes de la seguridad pública, la prevención del delito, la administración de justicia y la readaptación social con la participación armónica de las instituciones del Estado y la sociedad organizada y el plan de desarrollo humano 2008-2012 del gobierno de unidad y reconciliación nacional de Nicaragua, señala que la seguridad ciudadana es entendida como el derecho que asiste a toda persona nacional o extranjera que se encuentra en alguna parte del territorio nacional, de desarrollar su vida cotidiana con el menor nivel posible

de amenaza a su integridad personal, a sus bienes y a sus derechos cívicos. Está condicionada por múltiples factores internos y externos vinculados a los niveles de pobreza, desempleo y educación, que a su vez responde, a los grados de desarrollo y crecimiento económico existentes en el país (Gobierno de Nicaragua, 2007d).

El debate sobre la seguridad ciudadana, en nuestro país, se ve limitado por tres elementos relevantes: el primero, es el bajo conocimiento de la problemática de parte de los principales actores políticos sociales que desconocen los factores ligados a la violencia y a la sensación de inseguridad. El segundo, la persistencia de una visión dicotómica entre política de control y de prevención, por lo que muchos actores locales y nacionales reiteran el tradicional debate sobre la efectividad y pertinencias de las mismas estrategias, como son: mayor punición, cero tolerancia, mano dura con la delincuencia y el tercero, una localización excesiva de las iniciativas desarrolladas y por ende una pérdida de las lecciones aprendidas en contextos similares en América Latina, donde se han aplicado estrategias sin una planificación adecuada; por ello, los resultados no son medibles.

Esta situación le presenta un desafío importante a los gobiernos locales, quienes por su relación directa con la población y su problemática, son los más idóneos para implementar políticas sociales de prevención y control de la violencia y la criminalidad. De acuerdo con el artículo 8, inciso 5 del Decreto N° 110-2007 con la formación de los Comités de prevención social del delito, los gobiernos locales se insertan en el programa de seguridad ciudadana, pues estos comités, junto con los gabinetes del poder ciudadano, proponen políticas sociales al gobierno local donde se incluyen programas de prevención social y situacional del delito como son la limpieza de lotes baldíos, mejoramiento de canchas deportivas, recolección de la basura, mejoramiento del alumbrado público entre otras (Gobierno de Nicaragua, 2007b).

La Policía Nacional ha conceptualizado que la prevención del delito no se puede efectuar de manera adecuada sin la participación de la ciudadanía, (2009, p.31). Dado que Nicaragua es el país de Centroamérica con mayores espacios de par-

participación ciudadana en la gestión pública garantizados por ley, la intervención comunitaria en la prevención del delito es un elemento esencial. Basados en el principio constitucional que la participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho fundamental del pueblo nicaragüense, en la Ley de Participación Ciudadana (Gobierno de Nicaragua, 2004a), en la Ley de la Policía Nacional (Gobierno de Nicaragua, 1996) y en la Ley de Municipios (Gobierno de Nicaragua, 1988), se conciben que son responsables de la seguridad ciudadana en Nicaragua: la comunidad, la familia, la Policía Nacional y los gobiernos municipales.

En los primeros nueve años del siglo XXI en Centroamérica se experimenta un grave problema de seguridad ciudadana. A pesar que ya no existen guerras, la democratización no ha dado pasos firmes a sociedades más pacíficas. La violencia social y delictiva en algunos países del istmo se encuentran entre las más alta del continente. Aunque la violencia en Nicaragua y la criminalidad son bajas, comparada con otros países, está en ascenso y cunde la sensación de inseguridad. Los graves problemas de la seguridad ciudadana plantean un complejo desafío para las democracias en Centroamérica; el golpe militar de Honduras, el 28 de junio del 2009, fue el más claro ejemplo de la fragilidad de la gobernabilidad y la seguridad. La inseguridad ciudadana desde el punto de vista social constituye un factor de desarticulación, pues afecta las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades.

El tema de la participación ciudadana en la toma de decisiones es la esencia de una democracia y sin el ánimo de realizar una análisis profundo sobre el tema, hay que resaltar que, es a finales de las últimas décadas del siglo pasado y especialmente, en estos últimos años del siglo XXI, que este tema ha estado en boga, especialmente en América Latina a raíz de la crisis de los sistemas políticos. En Nicaragua a partir del gobierno sandinista, cualquier discusión política pasa por tomar en cuenta la participación ciudadana. Esto puede ser motivado por varias circunstancias entre ellas: el tema es una necesidad y convicción de política real y la constitución política de Nicaragua lo establece en sus artículos 50 y 52, así mismo se ha promulgado la ley de participación ciudadana, Ley N° 475, la que en sus artículos 5 y 6 señala los mecanismos y procedimientos para su par-



participación tanto en las políticas públicas como en la prevención y combate a la delincuencia (Gobierno de Nicaragua, 2004b).

Más allá del marco constitucional y legal del tema de la participación ciudadana, es importante advertir a qué corriente del pensamiento político concierne esta línea de acción política. Para Lola Aniyar de Castro (1999, p.53) el tema de participación ciudadana pertenece por igual a dos corrientes muy disímiles del pensamiento político, situación que para Aniyar constituye una ventaja para su aceptación ya que la corriente democrática puede considerarse parte de una concepción avanzada de la democracia social, en la que los ciudadanos tienen algo propio que decir, y un espacio para actuar directamente de acuerdo con su concepción del mundo y sus intereses específicos, los cuales son generalmente locales (Aniyar de Castro, 1999). Esta concepción es profundamente humanista y busca desplegar la energía social para perfeccionar la democracia.

Las sociedades nacionales y regionales, que comparten un sentido de identidad y singularidad, tienen un derecho fundamental a su seguridad dentro del Estado y dentro de su comunidad, para vivir con tranquilidad y gozar de las condiciones apropiadas para encauzar su esfuerzo individual y colectivo hacia su desarrollo sostenible en condiciones de justicia social y de igualdad de oportunidades (SICA, 1996, p.7). La seguridad como cualidad del Estado y de la comunidad centroamericana de derecho es, en consecuencia, un atributo cuyo ejercicio y disfrute requiere la interacción y cooperación insoslayable entre las instancias políticas nacionales y regionales con la sociedad civil en una concertación social de participación activa para mantener incólume la eficacia del derecho fundamental a la seguridad.

## **2. Inseguridad o seguridad democrática**

La seguridad ciudadana es el clamor que emana de la población y el cual buscan concretar los gobiernos frente a la inseguridad que, en sus diferentes manifestaciones puede agobiar a los ciudadanos cualquiera sea su condición económica o social. La inseguridad tiene como característica esencial la de exponer cons-

tantemente a diversidad de peligros que afectan o pueden afectar a la persona humana y a sus bienes, al crear la incertidumbre sobre lo que es y se tiene en el presente y sobre lo que será y se podrá tener en el futuro (SICA, 1996, p.8).

Para asegurar precisamente los esfuerzos de desarrollo y eliminar la incertidumbre social, es que la dimensión humana ha emergido como base del nuevo proceso de integración regional. En consecuencia la seguridad en la Centroamérica de hoy es la base del nuevo proceso de integración regional cuyo objetivo es convertir a esta en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentada firmemente en la promoción de la dignidad humana. Por ello, es que se propone hablar de seguridad democrática y desarrollo local, ya que la seguridad es consustancial a los individuos, a su vivencia en los territorios que habitan con el objetivo de crear las condiciones que permitan su desarrollo personal, familiar y social.

El modelo Centroamericano de seguridad democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados y sus habitantes mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medioambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países Centroamericanos para garantizar su seguridad.

### **3. La seguridad ciudadana en el municipio de León**

El municipio de León cuenta con una extensión territorial de 820.19 km<sup>2</sup>, un clima tropical de sabana y una temperatura media de 27 a 29° C. Su población total es de aproximadamente 181,941 habitantes, de los cuales el 67% es urbano y el 33% es rural.

Actualmente se identifican como problemas principales del municipio: la falta de espacio físico para la población urbana creciente, ya que la tasa anual de crecimiento de la población es de 4.3%, la que se considera muy alta, causada por la inmigración de la población rural hacia la ciudad y el crecimiento natural de la misma; altas tasas de desempleo rural y urbano y los problemas de pobreza (en 1998, el 32.7% de la población urbana fue identificada como pobre y el 26.7% como extremadamente pobre).

Quizás por estas razones, a pesar de que tradicionalmente se ha considerado a León como la ciudad más segura de Nicaragua, en los últimos años se ha venido observando un ascenso en la actividad delictiva, razón por la cual se aplicó una encuesta en el mes de enero del 2006 para conocer la percepción de la actividad delictiva y la seguridad ciudadana que existe en el municipio, tanto en la zona urbana como rural.

La encuesta se aplicó a 1,553 personas en edades de 15 a 65 años, de las cuales el 35.7% eran hombres y el 64.3% mujeres en los territorios del Mántica, Perla María Norori y Sutiaba del municipio de León, tanto urbano como rural, utilizándose para el análisis 1,485 encuestas, ya que 68 fueron desechadas por no tener los datos completos, o porque las casas eran alquiladas para negocio y de lo que se trataba era de encuestar a personas que viviesen en ese lugar. El porcentaje mayoritario de mujeres, quizás se deba a la emigración de los hombres hacia otros países, en busca de trabajo remunerado.

La edad promedio de la población estudiada fue de 34 años, distribuidos así: de 15 a 19 años 17.1%; de 20 a 29 años 26.2%; de 30 a 39 años 20.5%; de 40 a 49 años 15.8%; de 50 a 59 años 12.7% y de 60 a 65 años 7.7% se nota claramente que la población del municipio de León se concentra en adolescentes y jóvenes (63.8%). En relación con el nivel escolar el 31.9% ha completado la primaria, el 35.8% la formación secundaria y un 14.9% han alcanzado el nivel universitario. El 21 de junio del 2009 el municipio de León fue declarado territorio libre de analfabetismo, por haberse reducido 2.5% la tasa de analfabetismo. En relación con el estado laboral de los encuestados, encontramos que el 16% trabaja para:

un empleador, el 25.6% trabaja por cuenta propia, el 28.5% son desempleados, el 28% son amas de casa y el 1.9% son jubilados o incapacitados.

Las principales causas de delincuencia identificadas por la población fueron droga (74%), desempleo (62.5%) e irresponsabilidad de padres de familia (35%). El 15.8 % de la muestra reportó haber sido víctima de un delito. Los delitos más graves fueron: violaciones (89%), robo (68%), asesinato (50%). Por otro lado el 46.9% de las personas que sufrieron delito señalaron no haberlo reportado a la Policía Nacional, principalmente porque: la “policía no haría nada” (61.3%) y por “no tener confianza en la policía” (44.5%). Los lugares más inseguros identificados fueron: la ciudad (32.2 %) y los centros de recreación (19%).

En el municipio de León, en cuanto a la percepción de seguridad en el sector donde vive, el 53.1% de la población encuestada contestó que se sienten seguros, el 27.6% respondió que se siente poco seguro y el 12.2% nada seguro. Al comparar la percepción de seguridad entre los años 2003 y 2004, el 78.6% refiere que no ha habido ningún cambio, el 10.2% se siente más seguro y el resto se siente menos seguro. Los delitos más frecuentes identificados por la población en el 2004 son el asalto/ robo con el 56.6%, seguido de lesiones con el 17.7% y abigeato con el 11.5%. En este municipio el 36% de la población encuestada refiere sentirse poco satisfecha de la actividad policial en el sector donde vive, el 31.6% está satisfecha y el 27.6% responde que nada satisfecho.

### **3.1 Aplicación del modelo de prevención del delito en la ciudad de León**

Del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995) se puede deducir que la seguridad ciudadana es un agregado de hechos, circunstancias y percepciones, inseparablemente mixta: subjetiva y objetiva; es una construcción social individual y colectiva que se manifiesta en diferentes grados entre las personas en dependencia de sus condiciones socioeconómicas.

Se siente mayor seguridad cuando se cree que el riesgo de ser víctima de un delito cualquiera, es menor y cuando se percibe que las instituciones encargadas de proteger, atender o dar respuesta ante un eventual hecho delictivo que le afecte, actuarán con prontitud, eficacia, transparencia y profesionalismo. Por consiguiente, la seguridad entre las personas se construye no sólo a partir de la ausencia de hechos o la disminución de riesgos, sino también ante la capacidad y competencia que se percibe de las instituciones encargadas del asunto. La encuesta realizada en enero del 2006 revela que un 66% de la población encuestada considera que la inseguridad se ha incrementado.

Los eventos delictivos inciden sobre los problemas de salud de otros que necesitan atención. Esto, porque los hospitales y servicios de salud deben destinar recursos económicos para atender las emergencias causadas por la inseguridad ciudadana; por ejemplo, alguien puede morir de un infarto si el personal médico está apurado atendiendo a un herido sangrante y agónico, producto de la violencia en las calles.

La iniciativa de un observatorio de delitos juveniles en el departamento de León, Nicaragua, surge a raíz de la observación del incremento en el número de delitos entre el año 2005 y el 2006 cometidos por adolescentes y jóvenes en León. La encuesta concerniente a la percepción sobre la actividad delictiva, revela que más del 50% de los delitos fueron cometidos por personas menores de 29 años. La policía menciona que en relación al año 2005 los delitos en adolescentes se han incrementado pasando en la misma fecha, de 50 por mes a 70 por mes. Para dar salida a este problema se ha conformado un equipo de trabajo compuesto por el consejo departamental de la juventud que dio inicio con el II Encuentro Departamental de Jóvenes, realizado el viernes 30 de junio del 2006, donde participaron cerca de 3,000 jóvenes del departamento de León.

Asimismo, se elaboró un diagnóstico sobre el perfil de los jóvenes detenidos por la policía del Municipio de León, en el periodo comprendido de enero a diciembre del 2005, de lo que se obtuvo que en el municipio de León, en el año 2005 se entrevistaron 38 casos; se encuentran grupos de edad, el 38.2% estaban en

el rango de 17-21 años. En relación con el sexo, se encontró que el 91.2 % eran del sexo masculino, el 97.0 % no eran líderes de pandillas.

Según el riesgo de los grupos juveniles, el 59.1% estaban en el grupo de delincuentes juvenil. En relación con el nivel de peligrosidad que expresaban los detenidos, encontramos que el 82.8% fue clasificada como pasiva; por su parte, según los antecedentes delictivos, un 55.9% sí tenía antecedentes delictivos. Se pudo observar que el 52.0% de los detenidos eran ex presidiarios y al menos un 28.6% de los detenidos ya habían sido detenidos en cuatro ocasiones previas.

En relación, si han pertenecido al *programa de no a la violencia*, que es desarrollado por la policía, encontramos que el 96.8% de los detenidos no han pertenecido al programa de la no violencia y el 84.4% de los detenidos no han pertenecido a otras pandillas.

### **3.2 Justificación para la aplicación del modelo**

Partimos del pretexto social que la seguridad ciudadana no es exclusiva de la policía, sino de una serie de sectores que se ven beneficiados cuando ésta se practica. La ciudad de León se ha caracterizado por una sostenida seguridad ciudadana en los últimos 20 años. Sin embargo, de acuerdo con datos de la policía, este derecho ciudadano está a punto de perderse, por el constante incremento de delitos cometidos por adolescentes y jóvenes. De acuerdo con nuestras observaciones y evidencias en León, *“o se toman acciones ahora o se lamenta después”*. *Sólo en un círculo de apenas cuatro manzanas, en el centro de León, se habían registrado en los últimos dos años tres muertos por acciones violentas*. Como se menciona, en la literatura moderna, la seguridad ciudadana es un trofeo que les corresponde a los ciudadanos defenderlo. Además, hay que recordar que una ciudad insegura, trae consigo, un deterioro de la capacidad económica y social, así por ejemplo, los turistas no les gusta visitar lugares inseguros. Por tal motivo hacemos un llamado a la voluntad política y social para aunar esfuerzo a favor del trofeo para León, de ser la ciudad más segura del país.

De acuerdo con el estudio de percepción sobre seguridad ciudadana realizada en el municipio de León, en enero del 2006, se encontró que cerca del 60% de la población de León en el campo y la ciudad, expresó que la inseguridad había aumentado. Además, ese mismo estudio reportó que la inseguridad, en las calles, es principalmente, durante los fines de semana. De igual manera expresó que la inseguridad es sentida en los medios de transporte público y alrededor de los mercados y en el centro de León. De forma similar este mismo estudio registra que las razones de esta inseguridad está dada por el desempleo 53%, por falta de educación y/o negligencia de los padres de los jóvenes o falta de unión familiar 27%, por consumo de droga 18% y por el consumo de alcohol 14% y por la pobreza un 17%.

El objetivo era aglutinar a diferentes profesionales de las carreras de derecho, psicología, trabajo social, biología, medicina y ciencias de la educación de la UNAN-León para que, en coordinación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Familia, el Ministerio de la Salud, el Instituto Nicaragüense de Deportes, la alcaldía municipal de León, policía, líderes comunales y pobladores de barrios y comarcas del municipio de León, organizados en los consejos de participación ciudadana y consejos del poder popular (bajo la dirección de la Vicerrectora General de la Universidad y el Jefe de la Policía del departamento de León, así como del Centro de Investigación en Demografía y Salud -CIDS-) procurasen dar respuesta al problema de inseguridad ciudadana provocada por la actividad delictiva, realizando actividades de manera conjunta tendientes a la prevención del delito, en el periodo de enero del año 2007 a enero del 2010.

El plan, a mediano plazo, estará dirigido a adolescentes, jóvenes y población en general, con la finalidad de realizar acciones que permitan la prevención delictiva a través de líneas de trabajo de mutuo interés. Este planteamiento sigue la metodología de *promoción de espacios seguros y saludables*. Para ello se trabajará en capacitación a líderes comunales, atención psicológica a jóvenes y adolescentes en riesgo, trabajo comunitario, asesoría jurídica y mediación para la resolución de conflictos comunitarios.

Para este proceso se han definido una serie de acciones encaminadas a organizar un equipo de profesionales de cara al trabajo comunitario con jóvenes que han cometido algún delito o no. Por tanto, la propuesta concentra además, momentos de reflexión entre los profesionales participantes y los causantes de los delitos para determinar las verdaderas razones sociales detrás de estas conductas delin-cuenciales. Por consiguiente, para estas acciones se impulsará una agenda de trabajo común que facilite el proceso de medición de los indicadores de segu-ridad propuestos por el equipo de trabajo departamental. Otra forma de trabajo será la intervención socio-educativa a través de trabajo social.

El gobierno municipal ha publicado una Ordenanza en la que crea la Mesa de Concertación y Gobernabilidad, en la cual, entre sus funciones se establece la de reunir a las principales instituciones públicas y privadas, así como a todos los actores locales del municipio de León para promover el diálogo, la reflexión, el intercambio y la planificación conjunta. La finalidad es de promover políticas concertadas a favor de la seguridad ciudadana, equidad de género, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, así como una efectiva participación ciu-dadana en todo el territorio.

Se establece de este modo la promoción y el fomento de la convivencia y la segu-ridad ciudadana, entendida como un bien público, mediante el fortalecimiento de los gabinetes sectoriales de seguridad ciudadana, la Junta Departamental de Apo-yo a la niñez, adolescencia y juventud leonés, la Policía, así como otras institucio-nes que permitan a nuestros ciudadanos su desarrollo personal, familiar y social.

La creación de esta Mesa es el primer paso normativo que tiene el Gobierno Municipal para lograr una mejor gestión de la seguridad ciudadana, ya que los miembros que la integran adquieren el compromiso de detectar los sectores vul-nerables de la inseguridad ciudadana con la finalidad de buscar alternativas me-diante la gestión de recursos económicos, para asegurar una efectiva seguridad ciudadana.



#### **4. La seguridad ciudadana en el municipio de Jinotepe**

La ciudad de Jinotepe, es la cabecera departamental, cuenta con una población urbana de 26,311 habitantes, una población rural de 8,994 habitantes, para un total de 35,305 habitantes, cuenta con un total de 52 barrios y 48 comunidades. La población predominante oscila entre las edades de 16 a 40 años de edad. Así tenemos de 0-5 años 5,282, de 6-10 años 5,741, de 11-14 años 5,123 y de 15 a más años 29,176 personas, con predominio del sexo femenino.

En el municipio de Jinotepe se encontró la existencia de 29 policías voluntarios que son pagados con fondos de la municipalidad en apoyo a la gestión municipal de la seguridad ciudadana. Para el año 2009 el número de policías voluntarios se ampliará a 47. La policía de Jinotepe tiene proyecciones de hacer convenios de colaboración para mejorar la seguridad ciudadana con instituciones educativas.

La seguridad ciudadana de Nicaragua descansa sobre la figura del jefe de sector. Para esto la Dirección actual, hace grandes esfuerzos para mejorar el entrenamiento y la distribución del jefe de sector para acercar más la policía a la comunidad, en coordinación con los gobiernos locales y el Gobierno Nacional.

La sectorización de la policía es uno de los pilares fundamentales de la estrategia para promover la seguridad ciudadana. En todo Nicaragua se ha iniciado una cruzada de seguridad ciudadana a través de la visita de la Primer Comisionada a los diferentes departamentos con la intención de monitorear más de cerca el quehacer de los delegados departamentales y sobre todo, orientar a los mandos locales en la reestructuración de la Unidad Policial.

La iniciativa es apoyada por los gobiernos municipales. Se espera que al final del proceso un jefe de sector tenga asignada 1,052 familias para garantizar su seguridad ciudadana.

## **5. Consideraciones finales**

La Policía Nacional de Nicaragua (2009) ha conceptualizado que la prevención del delito no se puede efectuar de manera adecuada sin la participación de la ciudadanía. Dado que Nicaragua es el país de Centroamérica con mayores espacios de participación ciudadana en la gestión pública garantizados por ley, la intervención comunitaria en la prevención del delito es un elemento esencial. Basados en el principio constitucional de la participación ciudadana en los asuntos públicos, es un derecho fundamental del pueblo de Nicaragua, así queda plasmado en la Ley de participación ciudadana, en la Ley de la Policía Nacional y en la Ley de Municipios.

Mediante el Decreto 110-2007 (Gobierno de Nicaragua, 2007b), se creó el Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que tiene como atribución principal: promover la participación de los ciudadanos nicaragüenses en los comités de prevención social del delito que organiza la Policía Nacional, así como en los consejos locales de seguridad ciudadana y en otras instancias de participación comunitaria en los distintos municipios en coordinación con la alcaldías respectivas, para la identificación de los problemas que ocasionan inseguridad y su correspondiente solución.

Si partimos de que la seguridad ciudadana incluye la seguridad ambiental, la seguridad alimentaria, etc., los gobiernos locales realizan una verdadera gestión municipal de la seguridad, porque las Leyes Municipales y los Planes de Arbitrio de los Municipios, establecen como sus competencias: la prestación de servicios básicos como agua potable, alcantarillado sanitario, recolección de basura (lo que constituye la seguridad ambiental y el alumbrado público como parte de la prevención situacional) asimismo, la gestión ambiental y la gestión de reducción de riesgos de desastres, son temas que trabajan con prioridad los municipios (FUNDEMUCA, 2009).

**SEGUNDA PARTE:  
REFLEXIONES A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASO**

Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica  
y República Dominicana: cuatro temas para la reflexión.

Por *Juany Guzmán León*<sup>45</sup>

---

45. Coordinadora Académica Regional de FLACSO-Secretaría General.

## **Introducción**

Se debe dejar de pensar, cada vez que oímos hablar de seguridad ciudadana, en la capacidad de las instituciones para tener policías armados en la puerta de cada edificio, merodeando los parques y calles y cambiar el disco para pensar en la seguridad ciudadana como aspiración, como la posibilidad de la gente de desplazarse tranquilamente por su comunidad, para poner el ejemplo más común. Se podría imaginar una institucionalidad pública que si lo logra no se sabe muy bien qué está haciendo, pero que lo está haciendo bien.

No es esta la realidad de muchos municipios en nuestra región y por ello, el concepto de seguridad ciudadana como seguridad armada, es casi inevitable. Mis comentarios a estas investigaciones parten de aquel principio de que la ciudad o el pueblo más limpio es el que menos se ensucia, no el que más se barre.

En esta perspectiva quisiera proponer cuatro puntos para la reflexión: la excusa de las competencias, la participación política, la construcción de redes y la convivencia democrática.

### **1. La excusa de las competencias**

Está claro, como lo muestran estos trabajos, que cada quien interpreta cuál es la competencia que el municipio tiene en relación con la seguridad; ello, porque las municipalidades han incursionado en el tema de la seguridad de manera totalmente reactiva. En un escenario de violencia, hay que hacer algo. Esto quiere decir que en Centroamérica este asunto va más allá de los debates sobre descentralización, distribución de competencias, capacidades y recursos. Pueden parecer muy coherentes en el escritorio, pero quedan totalmente desbordados con las emergencias y dificultades que en el día a día se enfrentan las municipalidades.

Es una condición objetiva: frente a la incapacidad de las instituciones nacionales de frenar la violencia, los municipios como la institucionalidad democrática más horizontal y más cercana a la ciudadanía, es el primer pararrayos del reclamo de la gente: ¿Ustedes qué están haciendo? La pregunta no es, repito, ¿tienen potestad para hacerlo?, sino, ¿qué están haciendo? En particular, en nuestra subregión, me parece que el tema entonces no va por la vía de las competencias, más bien se vincula a las relaciones entre el gobierno local y el gobierno nacional, para echar a andar iniciativas más o menos coordinadas.

En los trabajos se insinúan algunos aspectos, pero la pregunta, me parece permanece abierta. Está claro que no era el objetivo aquí, pero sí la resaltan estas investigaciones: ¿Cuáles son los vasos comunicantes entre las iniciativas locales y los programas nacionales? ¿En qué punto se dan la mano, si lo consideramos una cadena? O, les hacemos guardia de honor, es decir nos ponemos al lado y después sigo yo en el desfile. Parece haber mucho de esto y eso muestra un desafío importante de cara al futuro de las municipalidades y su éxito al estar asumiendo de manera, yo diría irreversible, cada vez más responsabilidades en torno a la seguridad ciudadana.

## **2. La participación política**

La segunda variable que me parece importante destacar refiere a la participación política, entendida como la capacidad de decidir o de incidir directa o indirectamente en la toma de decisiones (Bobbio, 1996).

Las investigaciones muestran dos formas principales de participación política en las municipalidades, analizadas en relación con su incursión en los temas de seguridad ciudadana. Sin que ello sea una dicotomía, si es posible identificar una diferencia sustantiva de énfasis, a saber, aquella que se sustenta en el liderazgo y el sello distintivo que le imprimen las autoridades locales y una segunda que prioriza la inclusión en el proceso de toma de decisiones de la ciudadanía organizada.

Creo que este binomio de decisión e incidencia es una pregunta importante de cara a pensar el papel de las municipalidades a futuro en relación con la seguridad ciudadana. Parece evidente que ambos aspectos son importantes, qué duda cabe que el liderazgo del alcalde o la alcaldesa, del concejo municipal, son un capital semilla con miras a avanzar en la dirección deseada. Pero, es claro que si hablamos de seguridad ciudadana, cada vez más la ciudadanía exige como mínimo transparencia en toma de decisiones y como máximo, ser en alguna medida partícipe de estos procesos.

Algunas de las lecciones que se ofrecen en los casos analizados muestran que la complejidad del problema requiere no solamente un tratamiento interdisciplinario, sino fundamentalmente plural en términos de la incidencia. En relación con la aspiración por la seguridad ciudadana, hay muchos saberes y sobretodo muchas experiencias de la gente en los municipios que estaría dispuesta a aportar si desde los gobiernos locales se abre una puerta explícitamente incluyente de las distintas percepciones, pero también contribuciones de los diferentes actores que lo conforman.

En esto hay que ser cuidadosos; sin embargo, en buena teoría democrática, la seguridad es una responsabilidad ineludible del Estado. Eso quiere decir que las políticas de seguridad pública, que incluyen todo lo referente al monopolio de la violencia legítima, trascienden el gobierno local, son responsabilidad de los Estados Nacionales. A lo que nos referimos expresamente es a la responsabilidad que les ha caído por así decir a las municipalidades en relación con la seguridad.

El rol por desempeñar, justamente se está construyendo, como lo muestran estas investigaciones, con experiencias dolorosas en algunos casos, por los niveles de conflictividad existentes; esto, parece ser una beta con miras a lineamientos a futuro. Lo anterior, quiere decir construir estrategias municipales de seguridad ciudadana que combinen los liderazgos de las autoridades locales con los aportes de las y los munícipes. Es un desafío que enfrentan las municipalidades en

esa búsqueda nunca acabada de un mayor equilibrio que fortalezca la institucionalidad y la potencialidad de la ciudadanía de un ejercicio más efectivo de sus derechos.

### **3. La construcción de redes**

En la mayoría de los casos y cada vez más, prácticamente en todas las áreas y sectores de actividad, es claro que las fronteras establecidas entre los municipios son una ficción, si no fuera porque a veces se prestan para fricciones diversas por causas que hasta pueden haberse perdido en el tiempo. Lo que sí es cierto es que especialmente en países pequeños como los nuestros, es mucho más lo que se comparte: frente a las singularidades de cada municipio, los problemas sociales vinculados a la criminalidad del más diverso tipo, cada vez son un tema común que sabemos desconoce de fronteras nacionales, ya no digamos de fronteras municipales.

Las redes entre pares, entre municipios, llámense mancomunidades, federaciones y asociaciones diversas, pueden ser un espacio no solo de intercambio de experiencias y trabajo conjunto, sino directamente de cooperación horizontal. Esto, por supuesto, nos debería sintonizar en términos mucho más regionales que nacionales. En algunos temas, se pueden observar posibilidades de un diálogo mayor entre municipalidades de distintos países de nuestra subregión que entre las de un mismo país. Es importante aprovechar los resultados que ofrecen estas investigaciones en ese sentido, no solamente que los municipios conozcan a sus pares de los demás países, sino avanzar en la cooperación inter-regional entre municipalidades.

La Fundación DEMUCA ha abierto una puerta en este sentido y creo que no habría que desestimar la cooperación también de municipios de países cercanos a la región como España. En este caso, ha hecho posible este proyecto, pero que además se podría pensar en que buena parte de esa cooperación estimule la cooperación horizontal en la región. Esas redes fortalecen y sacan lo mejor de sí de cada una de las municipalidades. Como redes entre pares, también se fortale-



cen para dialogar con las instituciones nacionales y supranacionales. Entran en condiciones de mayor igualdad, se pueden romper esa relación tan verticalista que hace más lenta e inoperante la gestión pública y ello es mucho decir, cuando de seguridad ciudadana hablamos, que más que nunca está urgiendo de las instituciones todas y ahora también de las municipalidades, una enorme capacidad de respuesta.

#### **4. La convivencia democrática**

Creo que un tema que no se puede perder en la locura por tratar de responder reactivamente o inclusive proactivamente al contexto de violencia y conflictividad existente, es el norte, la aspiración, la utopía. Hablar de utopías, un jueves por la tarde, en Centroamérica, es un poco fuerte, para decir lo menos. Pero, lo hago deliberadamente, creo que hasta debemos empezar a modificar nuestro lenguaje. ¿Qué se quiere, prevenir el delito o lograr una convivencia democrática sustentada en el respeto a la diferencia y el diálogo con miras al reconocimiento de los derechos de quienes habitan en la municipalidad?.

Es claro que los niveles de conflictividad y de criminalidad son tan elevados en la subregión, que se han convertido, de algún modo, en nuestra referencia, es lo que hay. Pero hay un tema interesante, que por obvio no lo observamos detenidamente y es que, como se sabe, la inseguridad ciudadana y la criminalidad no está en todos los países en el mismo nivel ni mucho menos en todos los municipios. La mayor parte de los municipios en Centroamérica tienen niveles menores que la media nacional, como los hay los que tienen niveles muchos mayores que la media nacional.

Esto ocurre en todos los países, solamente que en Centroamérica estamos hablando de niveles en general muy elevados y por tanto muy marcados. En esta perspectiva, en la mira está la convivencia democrática, más que la prevención de la violencia o el crimen. Las municipalidades, cuando echan a andar una iniciativa en seguridad, están previniendo el crimen o están construyendo la convivencia. Parece que las dos cosas, pero el lente, el enfoque es lo que cambia.

Es una pregunta que me parece vale la pena hacerse, porque nos permite ver que, como se señala en los informes, no hay delincuencia, sino delincuencias, que no hay crimen, sino crímenes, que no hay un responsable, sino muchos responsables y que a esa diversidad también se la debe atender si queremos llegar a la convivencia, que apunta ante todo al respeto a la diferencia.

A desconfiar si todo se achaca a los jóvenes, si todo se achaca al narcotráfico, si todo se achaca a la corrupción institucional. La convivencia democrática suena utópica, sí, pero es ante todo un reto, es reconocer que frente a problemas grandes, no podemos quedarnos con soluciones menores. También hay que aspirar a soluciones de más largo aliento, que trasciendan períodos electorales, que avancen a acuerdos interpartidarios, intergeneracionales, entre instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, entre académicos y activistas.

Esto nos muestra lo que la sabiduría popular conoce como aquello de que “no todos los gatos son pardos”. Probablemente las estrategias que tengan la convivencia democrática en la mira, parezcan un poco más lentas, es el argumento de quienes en su momento apelaron a la mano dura y súper dura. Lo que no sabemos es cuánto nos alejaron en Centroamérica en la ruta hacia niveles de mayor convivencia democrática.

Creo que un aspecto por considerar, por parte de los gobiernos locales y las comunidades municipales en particular es que han entrado en una dinámica que podría denominarse sin prisas, pero sin pausas. La seguridad ciudadana llega como un desafío al que las municipalidades no pueden eludir, llegó para quedarse, por tanto debe ser pensado como una estrategia también de larga duración, que combine en ese equilibrio siempre insatisfecho, la prevención y el control, pero sin perder la aspiración de la convivencia como norte al que se dirige.

Reflexiones sobre un proceso regional.

Por *Daniel Matul Romero*<sup>46</sup>

---

46. Profesor de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

## **Introducción**

Las siguientes apreciaciones se han realizado a solicitud de la Sede en Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Costa Rica) en el marco del Taller Regional denominado “Gobierno Municipal y seguridad ciudadana: reflexiones desde Centroamérica y República Dominicana”.

Este taller, se enmarca dentro del proyecto de gobernabilidad democrática y convivencia pacífica, que actualmente lleva a cabo FLACSO, con el propósito de analizar la relación entre estas dos esferas. Se espera, además, que los resultados de estos estudios brinden elementos de juicio sobre las posibilidades de consolidar y ampliar la gobernabilidad y la convivencia pacífica, por medio de políticas públicas. Asimismo, esto último debe reflejar la manera en que tales esfuerzos, impactan positivamente las condiciones de tres sectores sociales especialmente vulnerables en la región: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas.

El proyecto abarca diecisiete países Latinoamericanos y las variables utilizadas para ponderar las relaciones entre gobernabilidad y convivencia democrática son: seguridad ciudadana, diseño y recuperación de espacios públicos, participación y políticas públicas, nuevos patrones de comportamiento de grupos familiares, institucionalidad (diálogo/coordiación) y gobiernos locales, regionales y nacionales, y cooperación internacional, subregional y regional.

Uno de los ejes fundamentales del estudio es la gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y el Caribe, que bajo los auspicios de la Agencia Española de Cooperación Internacional y con la asesoría técnica de la Fundación DEMUCA, es coordinado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica. Los países incluidos en el estudio son: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

Se han recibido tres trabajos o documentos de informe que son los siguientes:

- Informe sobre la gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: Capítulo El Salvador, elaborado por Luisa Arévalo Herrera.
- Informe sobre la gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: Capítulo Guatemala, elaborado por Álvaro Velásquez.
- Informe sobre la gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: Capítulo República Dominicana, elaborado por Guillermo Cifuentes.

Estos tres estudios, constituyen el insumo principal sobre el cual se harán las reflexiones. Por tanto, los comentarios han sido preparados sobre la base de tales estudios, con el objetivo de generar una reflexión de conjunto sobre la temática. Se ha hecho un esfuerzo por destacar aquellos aspectos que resultan más relevantes dentro de los trabajos.

Es necesario aclarar que, estas reflexiones, no constituyen una evaluación sobre los tres documentos. No es tarea de estas reflexiones evaluar, supervisar u opinar sobre el resultado de los trabajos. Estas opiniones, se desprenden del análisis presentado por los trabajos y pretenden tener una visión más amplia y no a un trabajo en particular. La evaluación de los informes seguramente estará a cargo de otras instancias.

Las siguientes reflexiones se han hecho básicamente alrededor de dos ideas fundamentales: En primer lugar, la comprobación de algunas observaciones sobre el desarrollo de las políticas públicas en materia de seguridad y, en segundo lugar, los desafíos que en materia de seguridad se observan a partir de los estudios.

## **1. Comprobación de algunas observaciones en materia de políticas públicas de seguridad**

### **1.1. Comprobaciones sobre el panorama regional de los tres países**

Ciertamente, en materia de seguridad, la región presenta al menos tres grupos de países con características distintas, tanto en la elaboración de las respuestas, como en el abordaje de su implementación.

El primer grupo de países está conformado por Guatemala, El Salvador y Honduras. Las tres características que distinguen a este grupo, del resto de países son: a) comparativamente, poseen indicadores más altos de criminalidad y delincuencia, en relación con el resto de los países; b) tanto el ejército, como la policía, participan en las respuestas de seguridad ciudadana y; c) en los tres países se logra advertir políticas orientadas hacia un mayor uso de la fuerza e incremento de la represión y las sanciones. A este tipo de acciones, comúnmente, se les denomina políticas de “mano dura”.<sup>47</sup>

Un segundo grupo de países, está conformado por Panamá y Costa Rica. Ambas naciones, si se comparan con el primer grupo, poseen índices de delincuencia menores que sus vecinos (lo cual no quiere decir que el fenómeno no sea importante). Por otra parte, ninguno de los dos países posee ejército y, por tanto, las tareas de seguridad ciudadana las atiende únicamente la policía. Finalmente, el tipo de respuesta que ambos países han venido desarrollando, favorece enfoques menos reactivos y que se complementan con propuestas de acción integral del fenómeno de la delincuencia. No obstante, es necesario señalar que, en el caso de Panamá, recientemente se aprecia un giro cada vez mayor hacia respuestas que privilegian un mayor uso de la fuerza y de las sanciones.

---

47. Se entiende por políticas o respuestas institucionales de “mano dura”, a aquellas que presenten las siguientes características: a) uso excesivo de la fuerza en el control de las expresiones de la delincuencia y la criminalidad y que atentan contra los Derechos Humanos; b) reforzamiento presupuestario para dotar de equipo y materiales, c) mayor participación de las fuerzas armadas en tareas de control de la delincuencia y criminalidad; d) identificación de los grupos de jóvenes (maras, pandillas o cualquiera que se parezca) como los principales objetivos de dicha política; e) “pandillerización” de la criminalidad y la delincuencia, de manera que el lenguaje se torna “todo es pandilla o mara”; f) uso de la red policial u operativos focalizados, como estrategia para disminuir la fuerza y presencia de dichos grupos; g) reforzamiento de centros penales donde se ubican estos grupos; h) recurrentes patrullajes policiales sin identificación policial; i) búsqueda particular de personas que pueden estar relacionadas con tales grupos; j) incremento de penas y sanciones y; k) estigmatización de la conducta juvenil, relacionada con tales grupos.

El tercer grupo recoge la experiencia de Nicaragua. Un país que posee ejército, pero que no necesariamente ha sido la institución protagonista en tareas de seguridad ciudadana. Sus indicadores de delincuencia se mantienen relativamente bajos, en comparación con los países del grupo de Guatemala, Honduras y El Salvador. Ello no quiere decir, que el país no ha experimentado un incremento del fenómeno. Finalmente, el tipo de respuesta ha favorecido enfoques menos reactivos y con propuestas de acción integral con mayor desarrollo.

En suma, los países de Centroamérica y Panamá, poseen características tan distintas que condicionan no solo el planteamiento de las respuestas (muy reactivas o menos reactivas), sino también, el tipo de operador (policía-ejército o policía) que ejecuta la respuesta. Por supuesto, los niveles de gravedad que muestran las expresiones de la criminalidad, influyen en las decisiones que se han venido tomando en los últimos veinte años.

### Cuadro 5

Centroamérica y Panamá: categorías de países según el tipo de respuesta, tipo de operador e indicadores de delincuencia.

Países con ejército y policía en ejecución de tareas de seguridad ciudadana				Países únicamente con policía en ejecución de tareas de seguridad ciudadana			
Que poseen indicadores altos de delincuencia.		Que poseen indicadores bajos de delincuencia.*		Que poseen indicadores altos de delincuencia.		Que poseen indicadores bajos de delincuencia*	
Que privilegian respuestas de tipo Mano dura**	Que privilegian respuestas Menos Duras	Que privilegian respuestas de tipo Mano dura	Que privilegian respuestas Menos Duras	Que privilegian respuestas de tipo Mano dura	Que privilegian respuestas Menos Duras	Que privilegian respuestas de tipo Mano dura	Que privilegian respuestas Menos Duras
Guatemala	República Dominicana		Nicaragua				Costa Rica
Honduras						Panamá	
El Salvador							

\* Cuando se dice "indicadores bajos de delincuencia", se refiere a que son bajos si se compara con el resto de los países. Ello no invisibiliza un fenómeno que puede estar creciendo en cada uno de estos países.

\*\* De acuerdo con la definición brindada anteriormente.

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de estas diferencias, se observan algunos procesos coincidentes en términos institucionales. Por ejemplo, en todos los países hay una tendencia hacia la institucionalización formal del control civil en las instituciones de seguridad. Ello significó, el inicio de reformas, tanto a la policía, como a los entes rectores (Ministerios o Secretarías). Sin embargo, es difícil señalar el grado de continuidad que cada una de estas reformas ha tenido en los países. La profesionalización de la policía y el ejercicio de una doctrina policial más vinculada a la prevención y al contacto con la ciudadanía, es únicamente visible con mayor relevancia en Nicaragua y Costa Rica. En el resto de países, la profesionalización de la policía está puesta en duda y hay pocas experiencias que muestren, que la doctrina policial con orientación comunitaria ejerce una influencia decisiva en el diseño de políticas públicas.

En materia de doctrina policial (misión, visión, función y otros) únicamente en tres países se logra advertir continuidad en la aplicación del cambio doctrinal (El Salvador, Nicaragua y Costa Rica). En el resto de los países, efectivamente, se realizaron cambios doctrinarios, pero no es posible afirmar que ello se aplique en la actualidad. Doctrinariamente, existe una debilidad enorme en la aplicación de conceptos en las prácticas, diseño y ejecución de políticas públicas.

De igual manera, en todos los países se evidencian serias dificultades para lograr controles efectivos en el accionar de la policía. Los controles internos de la policía varían entre la existencia de mecanismos que, en algunas oportunidades son débiles o en otras, su aplicación no es frecuente. Por otra parte, el control ministerial y parlamentario resultan ser los eslabones más débiles de este proceso. De su lado, aunque la sociedad civil ha logrado mayores niveles de especialización e interlocución, ello no es garantía que se logre un efectivo control sobre la actuación policial.

Finalmente en el ámbito de las políticas o respuestas que tienen que ver con la prevención, los resultados siguen siendo una mezcla de esperanza envuelta en frustración. Durante el último quinquenio, las entidades rectoras en cada uno de los países (Ministerios, Secretarías y Policías Nacionales) han logrado institucionalizar unidades especiales para el diseño y ejecución de medidas orien-



tadas a la prevención. Sin embargo, siguen existiendo grandes dudas sobre el resultado inmediato de tales transformaciones. De igual manera, no es posible identificar un mecanismo de financiamiento sólido que permita una acción más estructurada y sostenida en el tiempo. De igual manera, los procesos de formación no están a la orden el día y el personal no es suficiente para hacer posible una acción eficaz.

**Cuadro 6**  
**Centroamérica y Panamá:**  
**Características institucionales de la seguridad pública. 2006**

	GT	ES	HN	NI	CR	PA
Control civil sobre las instituciones de seguridad	EYO	EYO	EYO	EYO	EYO	EYO
Reforma policial reciente	E	E	E	E	E	E
Reforma ministerial reciente	OAM	E	E	E	E	E
Cambio en la doctrina policial	E	EYO	E	EYO	EYO	E
Formación policial exclusivamente civilista	NE	E	E	EYO	EYO	E
Control interno de la policía	OAM	EYO	EOD	EYO	OAM	EOD
Control ministerial de la policía	OPV	OPV	ENO	EOD	OPV	EOD
Control parlamentario de la policía	OPV	OPV	EOD	E	OPV	NE
Control de la sociedad civil	EOD	EOD	EYO	EYO	OAM	OAM
Programas de prevención	OAM	OAM	OAM	EOD	EOD	EOD
Programas para fomento de la ciudadanía	OAM	OAM	OAM	E	OAM	OAM
Programas para la prevención situacional	ENO	OAM	OAM	OAM	ENO	OAM
E: Existe EYO: Existe y opera EOD: Existe y opera con debilidades OPV: Opera pocas veces ENO: Existe y no opera OAM: Opera algún tipo de mecanismo NE: No existe						

\* En El Salvador, la Constitución estipula que la única institución de policía en el país es la PNC. No obstante, un gran número de alcaldías, especialmente las de mayor población, cuentan con Cuerpos de Agentes Metropolitanos (CAM), que están regulados por ordenanzas municipales.

Fuente: Elaborado con base en los reportes nacionales sobre sector seguridad en América Latina, elaborados por FLACSO-Chile, 2006.

## **1.2. Comprobaciones sobre las políticas públicas locales**

Los resultados de cada uno de los estudios muestran conclusiones interesantes, particularmente, sobre cuatro procesos importantes: a) elaboración de políticas públicas; b) el rol del gobierno local en la producción de políticas públicas; c) la participación ciudadana en el desarrollo o planteamiento de las políticas públicas y; d) la prevención como estrategia complementaria.

En términos generales, se comprueba lo que ya es obvio, en las dos últimas décadas, la región centroamericana ha registrado un incremento notable de la criminalidad y el uso de la violencia. Por otra parte, se comprueba, también, que las instituciones gubernamentales encargadas del tema, aunque han sufrido reformas importantes no han logrado un fortalecimiento que les permita actuar sobre los principales desafíos en materia de seguridad. Estos esfuerzos incluyen mejoras sustantivas a nivel ministerial, policial, de la administración de la justicia, sistema penitenciario, diálogo interinstitucional y, particularmente, un acercamiento e involucramiento de los actores locales.

De los estudios de caso, se desprende la observación de que, el impacto de las iniciativas en el ámbito local ha sido variable. Aún no existe una normativa clara y definida que regule de forma adecuada las competencias y funciones del gobierno local en materia de seguridad ciudadana. A pesar de ello, cada vez más existe una fuerte demanda para que los gobiernos locales aborden el tema.

En consecuencia, la acción en el nivel local ha tendido hacia la realización combinada de cuatro acciones concretas: a) modelo de Policía de Proximidad; b) acompañamiento en la ejecución de programas, en algunos casos, denominados de “seguridad comunitaria”; c) apoyo en algunos programas de prevención de la violencia o campañas especializadas y; d) implementación, en algunos casos, del servicio de Policía Municipal. Esta situación puede resumirse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7**  
Iniciativas en materia de seguridad ciudadana.

Tipo de Acción	Desde el Gobierno Local		Desde el Gobierno Central			
	Policía Municipal	Acciones de coordinación con participación ciudadana	Programas de Seguridad Comunitaria	Policía de Proximidad	Programas de Mano Dura	Otras (Combinadas)
Reactiva	X			X	X	
Preventiva		X	X	X		

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la participación ciudadana, hay que señalar que casi todas las iniciativas que involucran la participación de los actores locales en la prevención de la violencia, la criminalidad y el delito, provienen de instituciones estatales. En la mayor parte de los casos, se trata de la ejecución de políticas y estrategias que han sido diseñadas previamente. Tales iniciativas se caracterizan por implementar una “participación inducida”, con la finalidad de contar con un efectivo control y seguimiento de las acciones y programas.

Lamentablemente, el acto de participar sigue siendo aún una acción pasiva y de corto plazo. Las acciones a favor de la participación requieren, entonces, ir más allá de la “participación inducida”. Lo anterior, de manera tal que la experiencia contribuya a la superación de esquemas meramente reactivos y que abra espacios novedosos en la construcción de un diálogo, sobre el papel de las municipalidades en acciones de prevención.

Ello, implica al menos las siguientes actividades:

- Concebir el tema de la prevención en seguridad ciudadana como un proceso, no como una actividad limitada en el tiempo; siempre se está haciendo prevención.
- Cambiar o transformar el patrón tradicional de la participación. La participación tiene que ir más allá de las reuniones, promesas y compromisos. La participación es un fenómeno activo, que debe estar orientada por objetivos que se tienen que realizar en el mediano y corto plazo, con resultados en el mediano y largo plazo. Ello implica apertura desde el gobierno local como nunca se ha dado.
- Crear mecanismos de diálogo novedosos. Consultas on line, portales en internet alternativos sobre el tema de seguridad ciudadana, consultas a la ciudadanía de bajo costo.
- Iniciar intercambio de experiencias para aprender, tanto a nivel horizontal como vertical.
- Es indispensable la participación permanente de actores gubernamentales que tienen que ver con el tema. No es posible concebir o construir una estrategia de seguridad ciudadana en el ámbito local sin la presencia del Estado y sus autoridades.
- No solo se requiere una prevención temprana de las actividades del delito, sino también una respuesta temprana desde el gobierno y el municipio. Por tanto, un cambio en las formas tradicionales de abordar los temas desde estas entidades.

La decisión de abordar el tema de la seguridad recae, finalmente, en las autoridades políticas municipales con capacidad de decisión.

## **2. La inclusión del enfoque preventivo en la política pública**

Hasta ahora, en cada país, se logran observar dos grandes esfuerzos. Por un lado, se advierte una enorme producción bibliográfica con el fin de comprender las causas de este fenómeno y lograr una articulación mejor de las respuestas. Por otra parte, se evidencia un desarrollo práctico, más orientado hacia las respuestas de tipo reactivo y un desarrollo más reciente en relación con las respuestas preventivas. Es decir, la inclusión del enfoque preventivo e integral en el diseño de la política pública tiene un desarrollo reciente y conceptualmente poco articulado.

Los enfoques de prevención no han logrado un claro desarrollo metodológico que logre mostrar una práctica eficaz en la ejecución de políticas, planes o programas. En no pocas oportunidades, la ausencia de claridad en el método ha llevado a confusiones en la ejecución de estrategias operativas que ofrezcan resultados positivos.

Institucionalmente, los países han creado en sus Ministerios una entidad encargada de diseñar y ejecutar estrategias de prevención. En el caso de Guatemala, posee rango viceministerial. En el caso de El Salvador, tal entidad está en el nivel de Dirección. Además, existe un Consejo Nacional (de Seguridad Ciudadana en el caso salvadoreño). Además en Panamá, existe un Comité de Seguridad Integral.

En el ámbito de las policías nacionales, cada país ha ido desarrollando unidades con especialidades muy diversas. En Guatemala, dentro de su organigrama es posible identificar a la Policía Comunitaria. El Salvador, ha desarrollado una organización alrededor de la Secretaria de Prevención y Relación con la Comunidad. Además, cuenta con las Unidades de Policía Comunitaria, de Prevención y Atención Ciudadana. En República Dominicana, la especialización preventiva de la policía ha puesto énfasis en unidades que dan cobertura temas como, drogas, familia y otros.

De lado de las prácticas, acciones, respuestas que incluyen un enfoque integral y preventivo, en todos los países se observan coincidencias en los siguientes temas. En primer lugar, en todos los países se pueden observar programas para la implementación de la policía comunitaria. Otro rasgo común, son los esfuerzos por impulsar el diseño de políticas públicas, con enfoque integral y preventivo, desde los gobiernos locales. En casi todos los países se aprecia una réplica de las experiencias en Nueva York, Bogotá o Japón. Estas iniciativas siempre son orientadas por y desde el ente rector, ejecutadas por la policía y con participación de las comunidades y del gobierno local.

De igual manera, hay una gran coincidencia en lo que se refiere a prácticas preventivas en materia de violencia intrafamiliar, violencia doméstica, violencia contra la niñez y la juventud. Igual situación sucede con los programas para la prevención del uso y abuso de drogas y alcohol. Existe, también, una coincidencia en los programas para la prevención de la violencia por medio del uso de armas de fuego.

Un elemento común a todas las actividades, planes o programas es el hecho que, aunque se señala como eje central de su enfoque la prevención, lo cierto es que son pocos los archivos, documentos o programas donde se realiza una elaboración conceptual sobre la prevención.

El Salvador, por ejemplo, en el documento “La prevención de la delincuencia juvenil en El Salvador: hacia una formulación de una política social integral”, elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (1998), define la prevención como:

*“ la preparación y disposición que anticipadamente se hace para evitar que un delito o infracción sea llevado a cabo, tomando como base para ello, el conocimiento de las causas que lo originan o de lo que se tiene por tales”.*

En ese contexto, se definen dos grandes componentes de una política de prevención integral. Por un lado, es necesario asumir la política criminal como parte de la política social. Por otra parte, es imprescindible que la prevención sea una expresión de un esfuerzo educativo mayor. A partir de estos elementos, se establece una distinción entre lo que se denomina prevención física del delito y lo que se conoce como prevención de la delincuencia.

La prevención física del delito, procura disminuir los actos delictivos. Trata de anticipar la acción de la delincuencia, con el fin de reducir su incidencia. Para ello, se reconocen una serie de estrategias ya conocidas, como el incremento de la presencia policial, mejoramiento de la eficacia policial, mayor control de los espacios públicos por parte de la ciudadanía, mayor información a la ciudadanía, entre otras. De su lado, la prevención de la delincuencia se define como el conjunto de acciones que intentan disminuir el número de personas que cometen actos delictivos. Es decir, procura inhibir el desarrollo de conductas delictivas en las personas.

El reconocimiento de esta distinción llevó, también, al reconocimiento de que las categorías tradicionales de prevención (primaria, secundaria y terciaria) deben ser superadas dada la evolución que han sufrido. Una rápida revisión de tales categorías llevó a la conclusión que tanto en la prevención primaria, en la secundaria, así como en la terciaria, las respuestas estaban teniendo un enfoque reactivo. Pocas veces se lograba observar una respuesta verdaderamente proactiva.

En Guatemala, para citar un ejemplo más, la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil (2000), define la prevención (particularmente para el caso de la violencia juvenil):

*“todas aquellas medidas tendientes a reducir la violencia, la violación de la ley penal por parte de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a través de la modificación de las causas estructurales y culturales que las originan o favorecen. Por lo tanto, el objetivo fundamental de la prevención es evitar la comisión de los hechos que violen la ley penal y violencia en general”.*

De igual manera, esta política, señala tres niveles de intervención. El primer nivel es la intervención primaria (destinada a prevención de jóvenes vulnerables) y que corresponde a un conjunto de intervenciones integrales de prevención temprana de comportamiento antisocial que están dirigidas a jóvenes proclives a incurrir en actos reñidos con la ley penal por las condiciones imperantes en su entorno.

El segundo nivel, es la intervención secundaria (con el objetivo de reorientar a la juventud en riesgo). Su eje de trabajo son todas aquellas acciones de carácter integral orientadas a la integración de jóvenes vinculados a maras y niños, niñas, adolescentes y jóvenes en condiciones de alto riesgo, a través del cambio en sus actitudes y valores, así como en intervenciones para prevenir y atender la violencia intra familiar, en la atención de la salud mental, la recreación y los deportes.

El tercer nivel es la intervención terciaria (con énfasis en la atención a adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley). Se trata de un proceso voluntario de reinserción a la sociedad, de los jóvenes en riesgo y de los adolescentes en conflicto, con la ley penal, a través de un proceso técnico-educativo. El fundamento de este modelo consiste en que el adolescente y joven debe descubrir las posibles áreas del desarrollo de su personalidad, sus potencialidades, capacidades y destrezas que permitan su inserción al mercado laboral a través de la capacitación y/o de la gestión de sus propias empresas, conllevándolos a mejorar sus condiciones de vida.

Llama la atención, también, que la política hace referencia a la necesidad de integrar una visión integral por medio de la prevención social, que se refiere a todas aquellas acciones coordinadas por las instancias públicas y privadas que concentran esfuerzos en transformar los factores sociales, económicos y culturales que predisponen a los jóvenes, niños y niñas a optar por una vida en la calle y la delincuencia.



De igual manera, se integra el concepto de prevención situacional, que consiste en la modificación del entorno ambiental y físico de las comunidades donde se cometen los delitos y donde ocurren los mayores índices de violencia, a fin de reducir las oportunidades en las que puedan suceder actos de trasgresión con la ley penal y de violencia.

Hay que señalar también que, en cada uno de los países se han venido desarrollando diferentes propuestas (planes, políticas, programas) en materia de prevención en temas como, violencia intrafamiliar, uso y abuso de drogas y alcohol, violencia juvenil, entre otros y que de alguna manera desarrollan aproximaciones conceptuales sobre prevención.

### **3. Desafíos en materia de seguridad ciudadana, políticas públicas y el rol del gobierno local**

La acción local, en materia de seguridad ciudadana es una acción relativamente nueva. En la etapa actual, recién se empieza a comprender que el control policial es insuficiente y que, necesariamente, necesita de un conjunto de medidas distintas, que colocan a los gobiernos locales como actores relevantes en materia de seguridad.

Sin embargo, varias debilidades se logran advertir en esta dirección: a) existe un débil proceso de construcción doctrinaria sobre el rol del gobierno local en el mejoramiento de la seguridad ciudadana; b) las autoridades locales poseen un conocimiento restringido de la seguridad; c) pocas experiencias locales de políticas integrales de seguridad; d) pocas experiencias locales en materia de financiamiento; e) débiles mecanismos de coordinación entre gobierno central y gobiernos locales.

Los gobiernos locales tienden a olvidar la importante labor que pueden realizar desde sus tradicionales competencias. Estas actividades muchas veces tienen que ver con el desarrollo urbano, la regulación del uso del suelo, la regulación y control de espectáculos públicos, actividades de desarrollo económico local,

la regulación del comercio (particularmente aquellas que tengan que ver con la venta de licor); además, el mejoramiento de los mercados municipales, el ornato del territorio (es decir, corte de los zacatales y lotes baldíos), la construcción de obra pública que mejora la seguridad de los peatones, la creación de mecanismos de prevención de conflictos, entre otras muchas acciones sobre las cuales el gobierno local, puede tener mayor control de los recursos.

Hay áreas en las cuales los gobiernos locales pueden realizar un aporte sustantivo en el mejoramiento de la seguridad ciudadana; sin embargo, hasta ahora han sido exploradas de manera muy débil.

Ello, por supuesto, requiere de un acción sostenida en el tiempo y que involucra, tanto el trabajo de propuestas piloto, como la formación en materia de seguridad y el inicio de mecanismos de coordinación con las instituciones estatales encargadas del tema.

Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática municipal:  
comentarios a partir de los estudios de Guatemala, El Salvador,  
República Dominicana y Honduras.

Por *Álvaro Cáliz Rodríguez*<sup>48</sup>

---

48. Investigador social hondureño.

## **Introducción**

El presente insumo se enmarca en el proyecto académico de la FLACSO, sede Costa Rica -con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional y la asesoría técnica de la Fundación DEMUCA- que tiene como propósito analizar experiencias puntuales en las que gobiernos municipales de Centroamérica y República Dominicana hayan desarrollado acciones sistemáticas y continuadas en la prevención del delito y la violencia, a fin de extraer lecciones que permitan fortalecer las capacidades municipales que se requieren para el diseño, formulación y ejecución de una política pública de seguridad ciudadana en el ámbito local.

Corresponde en estas líneas observar y reflexionar los hallazgos más relevantes de las investigaciones realizadas en cuatro de los siete países incluidos en el proyecto, a saber: Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Honduras.<sup>49</sup> Se toma en cuenta lo novedoso de las experiencias en cada país y la falta de instrumentos para referirse a un análisis de la sostenibilidad de las iniciativas. Este insumo no hará un comentario pormenorizado ni individualizado de cada caso, sino que optará por citar aspectos específicos de los mismos, para ejemplificar la orientación de las políticas y su potencial repercusión en la mejora de los climas de seguridad municipal.

La idea fuerza de este insumo pasa por asumir que la gobernabilidad democrática municipal comporta una relación en doble vía con la (in)seguridad ciudadana. Por un lado, la inseguridad es capaz de erosionar las condiciones de la gobernabilidad democrática y, por el otro, un adecuado nivel de gobernabilidad puede influir positivamente en la alteración y reducción de los climas de inseguridad.

---

49. Se seleccionaron dos municipios por cada país: Santa Catarina de Pinula y San Juan Sacatepéquez en Guatemala, Santa Tecla y Antiguo Cuscatlán en El Salvador, y Distrito Nacional y Villa Bisonó en República Dominicana. Además en el informe de El Salvador se incluyó un anexo que hacía referencia sintética a la reciente experiencia de gestión de seguridad en el municipio de Ahuachapán. En cuanto a Honduras, debido a los acontecimientos ocurridos tras el golpe de Estado del 28 de junio, la elaboración del estudio nacional cambió de orientación, con lo que el foco de análisis pasó a ser el abordaje de las determinantes de la gestión de la seguridad en un país en el que el Estado de derecho y, sobre todo, los derechos y garantías individuales retrocedieron a niveles como los observados en plena guerra fría. Por tal razón, no se hará una mención del caso hondureño sino cuando sea requerido para aludir a los riesgos de regresión autoritaria sobre el entramado democrático.

Se entenderá por gobernabilidad democrática municipal el conjunto de condiciones que interactúan de manera virtuosa para asegurar la estabilidad política, participación ciudadana, legitimidad y eficiencia en la gestión de los asuntos públicos en el ámbito local (Sierra, R. y Cáliz, A., 2005).

Asimismo, se adopta una definición de la seguridad ciudadana en que ésta es considerada como (Cáliz, 2006):

*La 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. (p. 21)*

Por supuesto que esta definición incluye la protección personal y la de los bienes, pero trasciende a favorecer la reconstrucción 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 (Cáliz, 2006).

En clave de gobernabilidad democrática y en aras de favorecer sociedades en las que prevalezca la convivencia solidaria y pacífica, es *condición sine qua non* el afinamiento de capacidades políticas y técnicas para desarrollar procesos de política pública que debidamente fundamentadas, legitimadas e institucionalizadas, promuevan desde la formulación, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, una gestión de la seguridad que renuncia a las soluciones simplistas (de la mano dura) o ingenuas (que asumen que solo con prevención se podrán revertir situaciones pronunciadas de degradación de la convivencia social. Así, dos requisitos de la política pública democrática en seguridad son la integralidad (por ser un fenómeno complejo y multicausal) y el balance de las intervenciones (equilibrio entre las acciones coercitivas y preventivas) según lo indique cada diagnóstico geo-referenciado).

Es imprescindible en Centroamérica y República Dominicana -a raíz de los niveles tendencialmente en alza de la violencia, el delito y el temor- construir, fortalecer y difundir un discurso prodemocrático de la seguridad ciudadana, debidamente soportado por un cuerpo de conocimientos y prácticas verificables que alimenten el campo de posibilidad de las políticas públicas que apuestan por el respeto de los derechos humanos y la protección de la libertad de las personas, en detrimento de las propuestas –numerosas pero a la vez inefectivas y con múltiples efectos negativos- que centran sus acciones en ofrecer más policías, más penas y más cárceles.

Un giro en esa dirección no solo incluye una comprensión alternativa de la seguridad, sino que también un ajuste en el papel de los actores sociales que participan en cada fase de la política pública. Lo harían de manera específica, si se tiene como premisa que muchas de las situaciones de inseguridad podrían ser revertidas si se observara un papel proactivo de la autoridad local; entonces el papel del gobierno municipal adquiere un acento protagónico junto al gobierno central y demás instituciones estatales.

Aquí se identifica uno de los principales desafíos en el abordaje político de la seguridad: definir el papel que debería jugar el gobierno municipal vis a vis el conjunto de recursos y capacidades que requiere para asumir con posibilidades esta nueva función. En todo caso, debe cautelarse, como lo han señalado los diferentes estudios nacionales desarrollados en el citado proyecto de la FLACSO, que la participación de las municipalidades no debe quitar la responsabilidad del gobierno nacional, pues tal opción constituiría otro contrasentido tan nefasto como el centralismo burocrático que hasta hoy ha tendido a prevalecer.

## **1. Conflicto, violencia y delito**

Los estudios de caso nacionales dejan entrever la necesidad de una adecuada diferenciación e intervención sobre tres conceptos relacionados, pero a la vez diferenciables analíticamente: conflicto, violencia y delito. El conflicto, entendido como el antagonismo o tensión que produce la concurrencia de intereses o posturas diversas sobre un determinado recurso, es un factor consustancial y hasta deseable en la sociedad humana; el problema es cuando el sistema político -a nivel micro, meso y macro- no dispone de las capacidades y mecanismos para ventilar de manera democrática las tensiones. Por su parte, la violencia tiene que ver con el uso o amenaza de la fuerza física o la intimidación psicológica para resolver conflictos no procesados pacíficamente. Finalmente, el delito, es la transgresión, violenta o no, de preceptos legales que, por el tipo de daño causado al bien jurídico protegido, da lugar a sanciones de carácter penal.

Centroamérica y República Dominicana se configuran en torno a sociedades que, en general, han avanzado de manera muy lenta en el procesamiento de la conflictividad social. Peor aún, la violencia institucional y la violencia de los particulares ha sido la moneda de curso corriente que ha predominado en la “solución” de los conflictos sociales e, incluso, políticos. Así, países que no lograron establecer un profundo pacto social civilizatorio están siempre en riesgo latente de la “solución” violenta de los conflictos y, además, a la falta de un sistema de justicia confiable, oportuno, universal y expedito; el delito se convierte en un recurso frecuente de los individuos para obtener sus propósitos, ya sea por motivaciones económicas o de otra índole.

Ante la persistencia de las debilidades para procesar los conflictos, lo que cambia temporalmente es la dinámica y orientaciones de la violencia y la acción delictiva, según las posibilidades y restricciones de la época. En el caso del triángulo norte centroamericano, los conflictos de naturaleza agraria de la primera mitad del siglo XX, cedieron protagonismo a los conflictos asociados al esquema de la guerra fría y luego, sin desmontar debidamente las estructuras represivas y los factores facilitadores de la violencia, las últimas dos décadas han puesto en

relieve los fenómenos de la violencia urbana y la delincuencia organizada, que presionan para debilitar y cooptar la institucionalidad del Estado de derecho.

Sin embargo, el triángulo norte y también la República Dominicana (RD), presentan hoy, la múltiple concurrencia de conflictos sociales asociados a la desigual distribución de los recursos junto a conflictos relacionados con el aumento de la hostilidad interpersonal, la segregación territorial y las presiones por la ilícita afectación patrimonial y psicológica en perjuicio de las personas. En vista de que la tradición de estos países ha sido la aplicación de la violencia para atajar o contener los conflictos, se observa que pese a los avances en la institucionalidad democrática, la legitimidad de la violencia, tanto la que ejerce el Estado como la que utilizan los privados, goza aún de preocupantes niveles de aceptación ciudadana.

De ahí que no sorprenda que en los casos de San Juan Sacatepéquez (Guatemala) y el de Villa Bisonó (RD), la naturaleza de la conflictividad social gira más en torno a los problemas que presentan estos territorios para procesar, de manera horizontal, las tensiones sociales asociadas a demandas sociales proactivas (exigencia de mayor cobertura y calidad de educación y salud) o reactivas (contra la Cementera El Progreso), respectivamente. Ni qué decir del caso hondureño, en el que a la población opuesta al golpe de Estado del 28 de junio de 2009 se le dispensó el tratamiento de enemigo interno, reverdeciendo la funesta doctrina de la seguridad nacional. En estos tres casos, la constante es la criminalización de la protesta, la diferencia radica en la magnitud nacional de la regresión hondureña frente a la configuración local del conflicto en los otros dos casos.

En tanto que en Santa Tecla, Antigua Cuscatlán (El Salvador), Santa Catarina Pinula (Guatemala) y el Distrito Nacional (RD), los problemas más sentidos de seguridad están asociados a la violencia urbana y la criminalidad organizada, aunque de igual manera en ellos se entrevén las deformaciones a que históricamente ha dado lugar la fusión de la gestión del conflicto social, la violencia y el conflicto, incluso con la aparición de formas de respuesta violenta al margen de la institucionalidad estatal, como es el caso de los patrullajes civiles y los linchamientos reportados en San Juan Sacatepéquez.



En síntesis, la transición formal de autoritarismos a democracias permitió cambios innegables en el marco jurídico de las funciones de seguridad, defensa y sistema de justicia, pero tales avances no dejan de presentar riesgos frente a los resabios de una cultura de la violencia que permea a una importante franja poblacional y a una buena parte de las y los funcionarios y dirigentes políticos que conducen los asuntos públicos en los países antes señalados.

Por lo tanto, es prioritario diferenciar los tipos de institucionalidad y respuesta que deben recibir los conflictos, la violencia y el delito por parte del Estado, tanto en su nivel central como en el nivel local; se incluye el aseguramiento del monopolio de la fuerza legítima por parte del Estado.

## **2. De la dispersión de acciones a la concepción de una política pública**

En casi todos los casos nacionales fue resaltada por los(as) investigadores(as) la ausencia -sobre todo al inicio de los procesos- de una solidez teórica-metodológica en la definición y operativización de las tareas de seguridad llevadas a cabo por el municipio. Este hecho no es fortuito si se toma en cuenta que es apenas a partir del último decenio cuando las circunstancias del contexto comienzan a presionar a los gobiernos locales para que se posicionen en el tema, pese a su inexperiencia. En algunos casos, como el de Antigua Cuscatlán y el de Santa Catarina de Pinula, la orientación inicial reducía el campo de acción a labores reactivas o disuasivas, mientras que en el caso del Distrito Nacional y Villa Bisonó la comprensión parecía englobar dimensiones y áreas más bien amplias, dentro del concepto sombrilla de seguridad humana. A priori, el proceso iniciado en Santa Tecla, da la impresión de estar fundamentado por un enfoque lo suficientemente más amplio que la visión represiva y lo suficientemente acotado para no equivaler al conjunto de políticas de desarrollo.

La dispersión de las medidas es un reflejo de las dificultades para enmarcar la gestión dentro de una política pública de seguridad ciudadana que, sin perjuicio del grado de flexibilidad necesaria, aglutine, dé coherencia y priorice las acciones del gobierno municipal y del gobierno nacional.

Si bien en ningún caso se advierte una imposición *top-down* de las iniciativas de seguridad ciudadana, en especial en el área de prevención, se aprecia que las autoridades municipales -ante la magnitud de los problemas de convivencia social- fueron tomando ideas de una y otra dirección, que adoptaban la forma de programas, proyectos o actividades no pocas veces desconectados entre sí, defecto que partía, entre otros factores, del hecho de que los diagnósticos carecían de la concepción y desagregación requerida para captar la complejidad, multicausalidad y mutación de los fenómenos que estaban detrás del aumento o persistencia de los indicadores de violencia y/o delito. De ahí que se diga con propiedad que las políticas municipales de seguridad ciudadana precisan de criterios teóricos y principios ordenadores de la gestión, de lo contrario la dispersión, la ingenuidad y, sobre todo, el recetario simplista de la mano dura amenazan con imponerse.

Ilustrativo es lo planteado por Paulo de Mesquita (2008) para quien las políticas de seguridad ciudadana municipales son:

*Aquellas orientaciones a la reducción del crimen y la violencia, y a la promoción de la seguridad de la ciudadanía, (...) desarrolladas no solo de manera reactiva, después de la emergencia o crecimiento de problemas de crimen, violencia o seguridad, sino también de forma proactiva, a fin de evitar la emergencia o incremento de estos problemas. (p. 73)*

Los procesos de la política pública no se ciñen a un modelo único, pero siguen metodologías equivalentes con una serie de etapas comunes, que se adaptan a las condiciones político-institucionales y al contexto social del municipio. Cinco etapas, que aunque no necesariamente lineales, son imprescindibles para la buena concepción y marcha de políticas públicas: diagnóstico, formulación, implementación, monitoreo y evaluación (Mesquita, 2008).

Una de las tareas de las iniciativas nacionales para estimular el involucramiento activo y complementario del municipio en el campo de la convivencia ciudadana, consiste en apoyar la reflexión y la acumulación de capacidades de los gobiernos locales para concebir y desarrollar un proceso democrático de política pública; se subraya la importancia de un diagnóstico continuo que entregue información oportuna a los actores sociales y políticos del municipio para la georeferenciación de los fenómenos que alteran la convivencia pacífica.<sup>50</sup> En tal sentido, instrumentos como los observatorios municipales de la seguridad señalados en los casos de Distrito Nacional y de Santa Tecla, como la realización periódica de encuestas de percepción y victimización, son valiosos.

### **3. De las funciones del gobierno municipal en la gestión de la seguridad ciudadana.**

Parte de las dificultades que afrontan los gobiernos locales reseñados en las investigaciones nacionales, tiene que ver con la incipiente especificación de las funciones que les corresponde desempeñar en los asuntos de la seguridad. Dos factores agudizan este problema:

- a. El centralismo estatal que mantiene con recelo una serie de competencias y recursos en las que el gobierno local perfectamente podría asumir un papel coordinador.
- b. La comprensión de la seguridad desde la óptica represiva, como un asunto básicamente de policías, fiscales, jueces y centros carcelarios.

Superar el primer escollo conlleva el desafío de incidir en la arquitectura jurídico-institucional del Estado para que se defina con mayor precisión y equilibrio la diferenciación, complementación y articulación de las funciones del municipio y del gobierno central. El argumento que alude a la falta de capacidades de los gobiernos locales para asumir determinadas funciones no es, en definitiva, un

---

50. Esta labor la podrían fortalecer instancias como la creada en Guatemala: Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia (citada también en el Informe de ese país como el Tercer Vice-Ministerio de Gobernación).

argumento de peso. Esto, puesto que tales deficiencias tendrían desde ya que estar siendo subsanadas mediante procesos de fortalecimiento político y técnico. Se trata, aparte de los celos para traspasar recursos, de una inercia institucional que bloquea la descentralización en ésta y otras áreas.

La cuestión de fondo es contestar para cada tarea de la seguridad ciudadana quién o quiénes son los actores idóneos para llevar a cabo las mismas, en atención a los principios de eficiencia, legitimidad y equidad. En todo caso, el Estado en su nivel central tampoco debe optar por una desvinculación de sus responsabilidades esenciales, ya que las resultas de esta actitud dejarían en mayor precariedad a la ciudadanía, ante el repliegue del gobierno central y la incapacidad material del gobierno local.

Como se menciona en los estudios nacionales, sobre todo el de la República Dominicana, no es conveniente apostar en forma absoluta por la centralización burocrática de la seguridad, ni mucho menos por la privatización de la misma, tampoco por su municipalización. Corresponde más bien encontrar un equilibrio que proteja, huelga insistir, la legitimidad, eficiencia y equidad en la provisión del bien público de la seguridad. En realidad, la definición de las funciones y roles de cada actor debe ser una consecuencia de procesos reflexivos sobre la naturaleza de los riesgos, la capacidad institucional para afrontarlos y las consecuencias de las intervenciones de los actores sobre los derechos humanos.

Como sea, pese a la laxitud de los marcos jurídicos en cada país indagado, las municipalidades que han mostrado voluntad política de asumir un papel activo en la gestión de la seguridad se han amparado en las difusas funciones que el ordenamiento jurídico les autoriza -expresa o tácitamente- para intervenir en la promoción de la convivencia, sobre todo en el área de la prevención situacional.<sup>51</sup> Es decir, mientras se logra una mayor clarificación de las funciones, se pueden continuar las iniciativas de acción de los municipios, a fin de ir creando una demanda social de los pobladores y de los propios funcionarios locales para redefinir los parámetros de la asignación de roles y recursos.

---

51. En efecto, las leyes secundarias mencionadas en los estudios de caso aluden a funciones generales en el ordenamiento urbano y, además, la autorización para crear policías o guardias municipales. Es llamativo que los seis municipios comprendidos en el alcance de estos comentarios contaban con algún tipo de policía municipal.

Por su parte, enfrentar el segundo obstáculo supone la construcción y socialización participativa de una conceptualización y operacionalización de la seguridad ciudadana en clave democrática que supere tanto un concepto atrapa todo (*catch all*) como también la reducida comprensión del enfoque represivo. Como lo expresan y muestran los diferentes casos nacionales, las tareas privilegiadas e idóneas del gobierno municipal deberían concentrarse en el área preventiva.

Al respecto conviene saber diferenciar las principales tipologías que definen a la prevención en materia de seguridad: a) la categorización criminológica:<sup>52</sup> que distingue entre la *prevención motivacional* (intervención en los motivaciones psicológicas de las personas que las harían propensos a conductas violentas y/o delictivas) y la *prevención situacional* (intervención sobre el entorno ambiental para disuadir las acciones de inseguridad al disminuir las oportunidades para el delito o la violencia) y b) la categorización epidemiológica:<sup>53</sup> que distingue entre la *prevención primaria* (dirigida a la población en general y, comúnmente, responde a necesidades inespecíficas: actúan sobre los contextos sociales y situacionales que favorecen la violencia). *Prevención secundaria* (dirigida a grupos de riesgo específicos y sus necesidades (niños, jóvenes o mujeres), que ya han tenido algún problema producto de la violencia y que requieren tratamiento y apoyo para evitar la revictimización, o bien para que no se conviertan en futuros victimizadores), y la *prevención terciaria* (dirigida a grupos específicos de personas que han cometido infracciones a la ley, que han ingresado al sistema penal, buscando promover su rehabilitación y reinserción).

Tener en cuenta ambas tipologías resulta útil para encarar uno de los debates más frecuentes sobre el rol de un agente social en la prevención del crimen y la violencia: ¿amenazan las políticas de prevención de corte amplio con *securitizar* el desarrollo? La premisa del cuestionamiento plantea que la emergencia de políticas de prevención ligadas al campo socioeconómico es una invasión y contaminación a la función propia de las políticas de desarrollo, en las cuales las instituciones competentes actúan no por el *leit motiv* específico de disminuir la inseguridad, sino por el propósito más amplio de propiciar condiciones de vida digna a la población.

---

52. CIPRODEH, 2008, p. 31.

53. CESC, 2004, p. 4.

El riesgo estriba en asumir a los individuos y grupos que reciben bienes públicos como potenciales delincuentes en lugar de sujetos tutelados jurídicamente por el estatus de ciudadanía y portadores de una dignidad inalienable que los hace poseedores de derechos. Es evidente que estas distinciones traen aparejadas consecuencias en el tipo de instituciones públicas que intervienen protagónicamente en la política de prevención, así como en el trato dispensado a la población. De ahí la preocupación manifestada en varios de los estudios nacionales sobre la “pertinencia” de que una secretaría del interior, de gobernación o de policía, desde el nivel del gobierno central, concentre un amplio y diverso conjunto de unidades programáticas para llevar a cabo medidas de política en el campo de la prevención.

Pero también es peligroso, que en nombre de la cautela que indica la postura anterior, se limite la política de seguridad al policiamiento, juzgamiento y encarcelamiento. Un punto de equilibrio es necesario y responderá al contexto de cada unidad geográfica; sin embargo, es recomendable contar con principios guías para elaborar distinciones analíticas sobre las competencias institucionales y el tipo de política al que responde cada intervención. En suma, una política de seguridad no será sostenible si no va ligada a un esfuerzo estatal por diseñar y ejecutar políticas sociales de carácter universal en el campo socioeconómico, pero, al mismo tiempo, no es válida una excusa que sostenga que mientras no se resuelvan los problemas estructurales de la pobreza y la desigualdad no hay nada que hacer para revertir el clima de inseguridad.

En el medio de este debate se sitúa a su vez la discusión sobre los roles naturales que el municipio podría jugar en el campo de la seguridad. Tomando en cuenta las iniciativas descritas en los estudios de caso nacionales, más allá de que en general no cuentan todavía con el nivel de institucionalización y sostenibilidad deseable, se identifica la dimensión preventiva como el campo de acción privilegiado. Ahora bien, dentro del amplio espectro de actividades que se han pensado o ensayado para que el municipio intervenga, se pueden sintetizar al menos seis tipos de funciones:

- Recuperación, ampliación, mantenimiento y animación sociocultural del espacio público para fomentar la convivencia ciudadana.<sup>54</sup>
- Fortalecimiento de la identidad y la solidaridad cívico-comunitaria con base en la promoción vivencial del pluralismo, compromiso, creatividad, respeto y solidaridad.<sup>55</sup>
- Facilitación de estrategias de solución alternativa de resolución de conflictos mediante mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje.<sup>56</sup>
- Alerta temprana e intervención focalizada sobre los individuos, grupos y sectores territoriales que presentan condiciones de mayor riesgo de ser víctimas o victimarios, incluyendo formas de violencia que se perpetran en el espacio familiar, escolar y laboral.
- Regulación y control de los factores facilitadores de la violencia como el alcohol, otras drogas y las armas.
- Incidencia ante el gobierno central para que las entidades competentes en tareas de seguridad (reactiva y preventiva) actúen de manera coordinada, expedita y responsable en el territorio municipal.
- Para desarrollar esta serie de funciones no es posible ni deseable que el gobierno local sea el actor exclusivo, bien al contrario, debería actuar como una instancia articuladora con las iniciativas de vecinos, ONG, empresas, cooperación internacional y, por supuesto, de manera primordial, es preciso desarrollar actitudes y capacidades de complementación con el gobierno central.

---

54. Como el caso del polideportivo en Ahuachapán, las canchas de fútbol en Santa Catarina Pinula y la construcción de parques públicos en Santa Tecla y Villa Bisonó.

55. Como el proyecto Fiesta de mi barrio mencionado en el estudio de la República Dominicana y la recuperación de la memoria e identidad colectiva en los barrios de Santa Tecla.

56. Como es el caso del Centro Mixto de Conciliación en Ahuachapán.

#### **4. De la institucionalización y sostenibilidad de las iniciativas**

Al revisar los estudios de caso, uno de los retos acuciantes para el éxito de las iniciativas supone la institucionalización de las experiencias de gestión municipal en seguridad ciudadana. Las iniciativas corren el riesgo de diluirse con el tiempo en caso de no adoptarse ciertas medidas que las protejan de los cambios de gobierno municipal o nacional, en contextos altamente partidizados y de notable improvisación.

Con la sola excepción de la alcaldesa de Villa Bisonó, que ejerce por primera vez el cargo, en todos los demás casos se advierte que la persona titular del gobierno local corre al menos en su segundo período consecutivo. Este dato ilustra de alguna manera sobre la dependencia que arrastran las iniciativas en función de la voluntad política y continuidad en el cargo del Alcalde o Alcaldesa.

Sin perjuicio del derecho de cualquier ciudadano (a) a postular su candidatura las veces que el ordenamiento jurídico le permita, es conveniente, de cara a la sostenibilidad democrática de las experiencias, que la continuidad de las políticas, programas o proyectos no dependa primordialmente de este factor. No se discute que será siempre deseable la voluntad política y liderazgo personal de una autoridad, pero en ningún caso debería ser este un ingrediente exclusivo para la permanencia y mejora de los procesos de inserción municipal en la seguridad ciudadana.

Así la institucionalización requiere la concurrencia de un conjunto de factores entre los cuales se destacan:

- a. Formalización de una política pública de alcance local, debidamente participativa, fundamentada y legitimada, e integrada a una de alcance nacional.<sup>57</sup>

---

57. En los estudios del Proyecto solo hay mención de una política municipal explícita (y formalizada como tal) en el municipio de Santa Tecla. Por otra parte, con matices en cuanto al alcance y aplicación, en todos los casos se señaló la existencia de Políticas o Programas del gobierno nacional para abordar los temas de la seguridad y, aunque en estas procesos no aparece necesariamente un rol activo del municipio, destaca el caso de Santa Catarina Pinula, Antigua Cuscatlán y Villa Bisonó que han incorporado a la iniciativa municipal algunos instrumentos y servicios ofertados por el gobierno nacional.



- b. Repertorio normativo armonizado para definir con precisión funciones y procedimientos para ejecutar las medidas de política.<sup>58</sup>
- c. Sistema de información (susceptible de desagregación), para alimentar el diagnóstico continuo de la situación municipal.<sup>59</sup>
- d. Staff profesionalizado y permanente para diseñar, ejecutar y monitorear la política pública.<sup>60</sup>
- e. Creación de una unidad o departamento permanente para garantizar la inserción de la política y sus programas dentro del organigrama municipal, con independencia a los cambios de autoridades locales o de gobierno nacional.<sup>61</sup>
- f. Previsión presupuestaria para cumplir con los objetivos y metas de la política.

La institucionalización no puede garantizar, de manera automática la sostenibilidad de las iniciativas, pero sin lugar a dudas es una condición necesaria para la misma. Por otra parte, la continuidad y eficiencia de las medidas adoptadas por el gobierno local depende también de otros factores tales como:

- La corresponsabilidad entre gobierno local y ciudadanía (individual y organizada), para lo cual es vital la generación de climas de confianza entre el conjunto de actores que intervienen en la solución de la problemática local.
- Una estrategia de comunicación flexible y concreta que resalte en forma meridiana los mensajes que el gobierno local quiere transmitir sobre los logros, obstáculos, compromisos y desafíos en el proceso de la política pública.

---

58. Ante la incipiente mención legislativa de las funciones del municipio en el ámbito de la seguridad, las autoridades municipales recurren a los instrumentos legales de alcance local para orientar o reglamentar algunas funciones (ordenanzas y resoluciones del pleno de regidores o concejales).

59. Un ejemplo es el observatorio ciudadano que quedó constituido en el Distrito Nacional, luego de un proyecto auspiciado por el PNUD.

60. Ésta es una lección aprendida de la que el municipio salvadoreño de Ahuachapán ha echado mano para asegurar el impacto de la iniciativa recientemente emprendida.

61. A partir de la información suministrada por los estudios de caso, sólo en las experiencias de Santa Tecla (Unidad de Convivencia y Seguridad Ciudadana) y en el Distrito Nacional (Dirección de Seguridad Ciudadana), consta que se ha procedido a crear una dependencia programática dentro del organigrama de la municipalidad.

- La mancomunidad de esfuerzos de los gobiernos municipales para desarrollar economías de escala, con la finalidad de desarrollar sinergias para superar problemas que incumben a varios territorios. En efecto, como puede observarse en los estudios de caso tanto en los municipios de tendencia más rural como en aquellos que forman parte de espacios conurbados, la magnitud de los problemas suele superar las capacidades y posibilidades de acción individual del municipio. Esta coordinación contribuiría a minimizar los fenómenos de desplazamiento y migración de las actividades delictivas entre municipios aledaños.

## **5. Consideraciones finales**

Las mutaciones del fenómeno de la inseguridad en el triángulo norte centroamericano y en República Dominicana están en parte ligadas a sociedades que se vuelven más urbanas, pero también más precarias por el déficit de herramientas de gestión del hábitat, junto a una mayor porosidad del tejido local en relación con las dinámicas transnacionales del crimen y la violencia. La concentración de habitantes sin una adecuada presencia de institucionalidad estatal o municipal, entre otros efectos, reduce las posibilidades de anticipación y control sobre los factores que alteran la convivencia. La indiferenciación y fusión de las respuestas para los conflictos, violencia y delitos, perturba más el clima societal y predispone las respuestas reactivas que, en general, al ser usadas sin restricción, conllevan tarde o temprano el abuso recurrente de las autoridades encargadas del orden; agregan a la violencia social, el repertorio de acciones de la violencia institucional.

Se complica sobremanera el panorama si estas características se presentan en países y regiones que, de manera reciente, han sufrido directa o indirectamente las secuelas de convulsiones armadas (como es el caso de Guatemala, El Salvador, e incluso Honduras), o de pasados autoritarios, en los que las dictaduras basaron su estabilidad en estados de excepción y conculcación de las libertades fundamentales, como es el caso los países antes mencionados y de la República Dominicana.

Sobre este punto, es pertinente un comentario particular acerca del caso hondureño, el cual, de manera anticipada, ilustra sobre nuevas amenazas y riesgos para la gestión de la convivencia democrática en la región. En efecto, en este país, al ya alarmante estado de la violencia social, se suma y se retorna a un clima de violencia político-institucional; esta vez, en contra de la población opositora al rompimiento del orden constitucional, tras el golpe de Estado de 2009. De manera que en Honduras, se asiste hoy, a un escenario que exacerba la criminalización de la pobreza y la criminalización de la protesta junto a la impunidad con la que suelen operar las redes del crimen organizado. Se provoca un estado de cosas, dramático, que sirve de caldo de cultivo para las más reaccionarias muestras de autoritarismo. Así, la politización de lo militar, la militarización de la seguridad, la indefensión ciudadana, la impunidad y la subordinación del sistema de justicia a la política de represión son circunstancias verificables que ponen al país de espaldas a cualquier posibilidad de gobernabilidad democrática en la gestión de la convivencia social.

En los demás países, las experiencias municipales reseñadas por los investigadores dan cuenta del todavía incipiente pero a la vez prometedor espacio de acción del gobierno local en los asuntos de la seguridad ciudadana. Contagia optimismo el hecho de que en los seis casos descritos ha existido en mayor o menor medida una iniciativa de las autoridades locales para impulsar procesos de gestión de la convivencia, tomando distancia de concepciones autoritario-militaristas. Esta misma iniciativa –voluntad política– es la que ha servido para ampararse en iniciativas nacionales o buscar el acompañamiento de Organizaciones no gubernamentales, fundaciones, redes empresariales o cooperantes internacionales.

La expansión de una gestión municipal proactiva y democrática es una disputa en varios planos concurrentes que, sin lugar a dudas, ameritan ser considerados por los actores interesados en tal expansión. Un plano tiene que ver con **el mundo de las ideas y los conceptos**, se trata aquí de lograr una victoria argumentativa a favor de los enfoques integrales comprometidos con los valores de una democracia sustantiva. Un segundo plano es el que corresponde a las

estrategias para que las propuestas de políticas de seguridad integral a nivel municipal cuenten con posibilidades reales de obtener respaldo electoral y, así, ubicar al frente autoridades municipales con la suficiente dosis de voluntad y responsabilidad política para entrarle a la temática más allá de las coyunturas o urgencias de un momento determinado. Y el tercer plano es el de las capacidades políticas técnicas a nivel local para diseñar, ejecutar y evaluar la política pública de seguridad.

Asimismo, para darle potencia a la voluntad política identificada en los estudios de caso, al menos tres desafíos de primer orden son advertidos. En primer lugar, clarificar el enfoque de seguridad pro democrático, que mejor convenga para asegurar derechos y garantías fundamentales. Su finalidad es darle coherencia a las medidas en desmedro de la duplicidad, la dispersión y la contradicción. En segundo lugar, con base en el enfoque adoptado, definir e incidir para que se reconozca a los municipios un conjunto de funciones concretas en el campo de la seguridad, de manera específica en el campo de la prevención, con las correspondientes competencias, recursos y niveles de coordinación con el gobierno nacional. En tercer lugar, cumplir los requisitos requeridos para la institucionalización y sostenibilidad de las iniciativas, para ponerlas a resguardo de los cambios político-electorales.

Finalmente, en aras del seguimiento al Proyecto de la FLACSO Costa Rica que ha permitido la realización de los estudios de caso en la región centroamericana y República Dominicana, se recomiendan tres sugerencias puntuales:

- Profundizar y ampliar el debate sobre los enfoques de seguridad, orientados a la convivencia social en el nivel municipal, con base en los cuerpos teóricos más consistentes y su contraste con las experiencias de gestión en los ámbitos municipales.
- Desarrollar un banco de experiencias exitosas en la gestión municipal de la convivencia social, disponibles en una red digital, para facilitar insumos orientadores a los gobiernos locales de la región.

- Facilitar el intercambio de académicos, políticos, funcionarios y dirigentes sociales para conformar una especie de comunidad de la seguridad ciudadana municipal, a manera de masa crítica regional que, además de asumir el desafío de intervenir en este campo temático, cuente con el conocimiento teórico y experiencia necesaria para impulsar una corriente municipalista en esta dirección.

El respaldo a las políticas de “mano dura” y la presión a la que se someten a los legisladores, autoridades gubernamentales y a los responsables de administrar la justicia, por la adopción de decisiones cada vez más severas, con independencia de su impacto en los derechos humanos, en parte se originan en el influjo ejercido por este estado emocional fundamentado en el miedo y la reacción ante el riesgo de ser víctimas del despojo. Las consecuencias producidas por la persistencia de estos sentimientos y las acciones que de ella se derivan, ponen en entredicho elementos fundamentales en el funcionamiento de la democracia y en la preeminencia de los derechos humanos en la convivencia social.

En este contexto, la investigación científica puede contribuir con el aporte de evidencias, obtenidas mediante su inserción sistemática en la realidad social y, con reflexiones rigurosas sobre estos procesos sociales, con las cuales se alimenta la toma de decisiones, la definición de políticas públicas y las opiniones de los diversos actores sociales.

Los estudios sobre las tareas llevadas a cabo por los gobiernos locales en el campo de la seguridad ciudadana, en los territorios en los cuales desempeñan sus funciones gubernamentales, muestran las posibilidades de aporte de las ciencias sociales en el análisis más integral del fenómeno de la violencia social y en las potencialidades con que cuentan los gobiernos municipales para desarrollar una visión más adecuada sobre estos fenómenos, así como para impulsar políticas públicas en las cuales las acciones preventivas ocupen una destacada posición.

## **2. El marco conceptual para el estudio de los casos**

El marco conceptual adoptado para el análisis de los casos se sustenta, en buena medida, en el análisis y las propuestas formuladas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La visión más amplia sobre el tema de la seguridad ciudadana y su relación con el desarrollo humano, desplegada por el PNUD, ofrece la posibilidad de superar los enfoques más restringidos, centrados en una perspectiva penal y policial de este fenómeno multidimensional (FLACSO, 2010).

La búsqueda de un estudio más integral del fenómeno de la violencia social y la promoción de políticas públicas abarcadoras de los diversos factores causantes de su constante incremento, adquiere mayor relevancia por la tendencia preponderante en la región, a proponer políticas de “mano dura” o de “cero tolerancia”. En los tres países en los cuales se llevaron a cabo los estudios de casos, destaca la presencia de este tipo de propuestas de política, con los riesgos de autoritarismo y menoscabo a los derechos humanos que estas envuelven.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

*“ Por seguridad ciudadana entenderemos (...) la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. El concepto de violencia, a su vez, denota el uso o amenaza del uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad. Finalmente, la noción de despojo remite al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica” (PNUD, 2005a, p.35).*

Lo más significativo del concepto de seguridad ciudadana ofrecido por el PNUD, es su comprensión como una parte de la noción más amplia de seguridad humana y su estrecha relación con formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los Derechos Humanos. Cuatro implicaciones de la seguridad ciudadana muestran la comprensión más amplia y las particularidades del concepto propuesto por el PNUD:

*“a) Las formas de violencia o despojo que definen la esfera de la seguridad ciudadana comprometen directamente, y con particular intensidad, un núcleo ‘duro’ de derechos -empezando por el derecho a la vida y a la integridad personal- que son no sólo intrínsecamente valiosos sino también instrumentales para posibilitar el ejercicio de otros derechos y libertades (...).*

- b) La severidad de estas amenazas permite que la inseguridad ciudadana presente peligros singularmente graves para algunos valores democráticos centrales -como la tolerancia- y aun para la supervivencia de los regímenes democráticos (...).*
- c) Investigaciones empíricas recientes han comprobado el carácter inercial del aumento de la violencia, una propiedad que no tiene paralelo en otras manifestaciones de inseguridad humana. La violencia actual genera una mayor propensión a la violencia futura. (...) Las políticas de seguridad ciudadana deben operar, entonces, con una saludable visión de largo plazo, pero también con un peculiar sentido de urgencia.*
- d) La discusión sobre la seguridad ciudadana tiene como uno de sus componentes centrales -aunque en modo alguno sea el componente central- el papel de los mecanismos de coerción legítima del Estado. Tratándose de la supresión de las amenazas derivadas de la violencia y el despojo, uno de los retos fundamentales es, precisamente, el de lograr un balance adecuado, y consistente con los valores democráticos, entre las medidas punitivas y preventivas. Este debate difícilmente tendría sentido en el contexto de otras formas de seguridad humana” (PNUD, 2005a, p. 36).*

Estos elementos comprendidos en el concepto de seguridad ciudadana se inscriben en el marco más amplio de la seguridad humana, el cual, de acuerdo con el PNUD, incluye siete dimensiones:

- a. Seguridad económica, la cual supone la disponibilidad de un ingreso básico proveniente de un trabajo productivo o remunerado con el que se asegura la sobrevivencia individual y familiar.
- b. Seguridad alimentaria, la cual implica el acceso económico, físico y permanente a una alimentación básica.



- c. Seguridad en la salud, la que comprende la posibilidad de disfrutar de un ambiente natural sano, así como disponer de métodos curativos oportunos.
- d. Seguridad ambiental, referida a la posibilidad de verse libre de amenazas ambientales y al conjunto de garantías que propician la disponibilidad de agua potable, aire puro, un entorno libre de contaminación, etc.
- e. Seguridad personal, consistente en la ausencia de violencia física y de amenazas de violencia física.
- f. Seguridad comunitaria, derivada de la seguridad que les proporciona a las personas su pertenencia a un grupo social y también la identidad cultural y la posibilidad que brindan estos grupos al individuo de reafirmar sus valores.
- g. Seguridad política, consistente en la posibilidad de disfrutar o hacer uso de los derechos humanos básicos; se hace hincapié en la ausencia de mecanismos de represión o persecución que puedan incidir negativamente en el disfrute de tales derechos (PNUD, 2005a, p.31).

El encuadre analítico trazado por el PNUD, ofrece una perspectiva más amplia para examinar las acciones impulsadas por los gobiernos locales en los países abarcados con el estudio. Esto permite trascender la visión centrada en los aspectos policiales –por ejemplo, la creación y funcionamiento de policías municipales-, contemplando otras dimensiones de la seguridad ciudadana, sobre todo de carácter preventivo, en las cuales el gobierno local cuenta con un importante potencial y un marco competencial apropiado para impulsar estrategias de seguridad más integrales.

### **3. La importancia de las políticas públicas en el ámbito municipal**

Contar con políticas públicas en el ámbito municipal, en el marco de las competencias de los gobiernos locales, es un elemento de indiscutible importancia para su fortalecimiento institucional. Definir pautas de acción municipal en relación con las diversas áreas en las cuales debe cumplir con sus funciones el gobierno

local y en correspondencia con las principales demandas del desarrollo territorial, le permite asumir una posición de liderazgo, le da coherencia a su accionar y eleva su capacidad para gestionar los procesos de desarrollo local.

En muchas oportunidades la definición de políticas públicas le permite al gobierno municipal llenar los vacíos existentes en diversas materias o complementar, tomando en cuenta las condiciones particulares del territorio en cual se desenvuelve, las diferentes políticas nacionales. Así, por ejemplo, nada le impediría al gobierno local elaborar políticas en el ámbito municipal, en respuesta a las necesidades y demandas específicas existentes en su territorio, complementarias a las políticas nacionales impulsadas por el gobierno central. Por el contrario, el diseño de políticas municipales complementarias, permite elevar el grado de eficiencia de las políticas nacionales, al adecuarlas a las condiciones particulares existentes en cada municipio.

En el caso de los municipios analizados con esta investigación, resulta pertinente resaltar los esfuerzos de coordinación llevados a cabo, en algunos de ellos, con el propósito de complementar las iniciativas provenientes del gobierno central, con las originadas en el espacio municipal. Aunque lo predominante, de acuerdo con los resultados del estudio, en las políticas de seguridad ciudadana presentes en estos municipios son las políticas descendentes (“de arriba hacia abajo”), surgen algunas experiencias de articulación entre las medidas adoptadas por los gobiernos locales, con las políticas o estrategias originadas en el gobierno nacional. Esta conjunción de esfuerzos e iniciativas muestran la importancia de la complementación de las políticas locales y las políticas nacionales, en un campo en el cual se requiere de respuestas integrales y una atención coherente y eficiente a las demandas de la población.

Por otra parte, de los estudio de caso surge la reflexión sobre la cuestión de las competencias de los gobiernos locales en el campo de la seguridad ciudadana. Es claro que de limitarse la visión sobre la violencia social y de reducirla a las dimensiones penal y policial, se restringe el ámbito de competencia de los municipios. Complementar las políticas represivas de seguridad, con las iniciativas

dirigidas al establecimiento de policías municipales o de sofisticados sistemas de vigilancia, acción que cada vez cobra mayor importancia, no es, desde ningún punto de vista, la única o la más significativa competencia de los gobiernos municipales, en la materia de la seguridad ciudadana.

Como hemos señalado antes, entender la seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana, permite concebirla desde una perspectiva más amplia. Esta visión extiende la mirada sobre las competencias municipales, dando lugar al conjunto de potestades del gobierno local en el impulso del desarrollo humano sostenible, en el territorio en el cual le corresponde actuar. La búsqueda del bienestar social en el municipio en el que cumple sus funciones, es una de las principales responsabilidades del gobierno local. Las políticas de seguridad ciudadana, de carácter preventivo, encuentran en la creación de condiciones de bienestar y de desarrollo humano, orientadas a la reducción de la exclusión y las desigualdades sociales, uno de los principales caminos para incidir en la reducción de la violencia social.

La convocatoria de actores sociales locales para vincularlos a las iniciativas municipales en este campo, la elaboración de políticas públicas locales de seguridad ciudadana y seguridad humana, así como el impulso de estrategias, planes de desarrollo y proyectos de desarrollo en los cuales se integren los temas del bienestar y la seguridad, es una manera de enfrentar el tema de la creciente violencia social en el marco más amplio de las competencias municipales.

#### **4. Las disparidades municipales y la definición de políticas locales de seguridad ciudadana**

Un elemento relevante mostrado por los municipios estudiados, es la existencia de significativas disparidades entre ellos. Existen condiciones diferenciadas desde el punto de vista de sus índices de desarrollo humano, de rezago social o de desarrollo social. Asimismo, se presentan desigualdades importantes en cuanto a la capacidad de gestión y de convocatoria a los actores sociales locales, entre los distintos gobiernos municipales. Estas disparidades en cuanto a su desarrollo

socioeconómico se manifiesta en los diferentes índices de criminalidad encontrados en cada uno de ellos. En cuanto al tema investigado en este caso, referido a las experiencias de políticas públicas locales o de acciones desplegadas por los gobiernos municipales en el tema de la seguridad ciudadana, se encuentran también diferencias notables entre los distintos gobiernos locales y los municipios en los cuales se ubican estos.

Según lo muestran los resultados del estudio, las condiciones del desarrollo socioeconómico son evidentemente distintas en municipios en los que se presenta una transformación de sus estructuras productivas, como resultado de la fuerte presencia del auge del turismo y de inversiones en construcción y otras actividades asociadas a estos desarrollos económicos, en relación con aquellas en las cuales prevalecen las actividades económicas tradicionales.

De igual manera, surgen condiciones particulares en los municipios constituidos a partir de movilizaciones espontáneas o en donde la presencia de estos fenómenos tienen una fuerte incidencia, situaciones que expresan con mucha claridad el ensanchamiento de las desigualdades y la exclusión social, en relación con municipios que muestran mayor estabilidad en cuanto a su desarrollo socioeconómico. Estas disparidades originan diferencias importantes en cuanto a la densidad del tejido social, la identidad cultural, la cohesión social y las oportunidades de inclusión en los procesos de desarrollo económico y social, en los diversos territorios analizados.

La heterogeneidad característica de los casos estudiados incide en las desigualdades en cuanto a los índices de violencia social existente en ellos. En este sentido, si bien la situación de inseguridad afecta a todos los municipios estudiados, los niveles adquiridos por la situación y las percepciones de (in)seguridad varían en cada caso particular. Percibir estas desigualdades resulta de mucha relevancia en el momento de definir políticas públicas locales en el campo de la seguridad, puesto que la orientación de estas debe responder a las condiciones diferenciadas de los territorios en los cuales se pondrán en ejecución.

Por su parte, se constata en los estudios la estrecha relación existente entre el nivel de desarrollo institucional de los gobiernos municipales estudiados y la forma mediante la cual es abordado el tema de la seguridad ciudadana en ellos. Aunque, de manera general, las acciones desplegadas por los gobiernos locales carecen de la sistematicidad que demanda el desarrollo de políticas integrales, coherentes y eficientes, en un tema de tanta relevancia como el estudiado en este caso. No cabe duda de que en aquellas municipalidades con mayor desarrollo institucional y con mayor capacidad de gestión, se llevan a cabo proyectos y actividades de un más elevado grado de solidez y persistencia.

En el estudio se documentan casos en los cuales existen esfuerzos significativos por abrir espacios de concertación y articulación de los actores sociales locales, en el desarrollo de acciones preventivas y de vigilancia en relación con la (in) seguridad ciudadana presente en sus municipios. Estas prácticas institucionales, como se desprende de los estudios efectuados en esta oportunidad, ofrecen la posibilidad de compartir las experiencias con otros gobiernos municipales, sin intentar una “réplica” mecánica de ellas o una transmisión de “experiencias aprendidas” pretendidamente aplicables en realidades diversas.

El conocimiento de los casos positivos incluidos en el estudio, permite captar las potencialidades del gobierno local para actuar en el campo de la seguridad ciudadana y la seguridad humana y reconocer medidas de política pública local susceptible de adoptar, adaptándolas a las condiciones particulares de cada municipio.

## Reflexiones sobre policía y seguridad ciudadana.

Por *Francisco Díaz Madriz*<sup>63</sup>

---

63. Jefe de la Dirección de Seguridad Pública Nacional. Policía Nacional de Nicaragua.

## **Presentación**

En primer lugar, permítanme agradecerles la invitación que giraron a la Policía Nacional de Nicaragua (PN), para asistir a tan importante evento sobre “*Gobierno municipal y seguridad ciudadana: reflexiones desde la experiencia de Centroamérica y República Dominicana*”, tema de primordial importancia en nuestros países.

Cumpliendo con los lineamientos que nos comunicó el coordinador del evento, a continuación presentamos nuestra reflexión con base en los trabajos de investigación realizados en Panamá, Costa Rica y Nicaragua, guiado por la pregunta orientadora: ¿Qué hacer a partir de los casos analizados? Después de su lectura, hemos escogido dos temas de reflexión que nos parece son centrales en estos momentos y de futuro para la región centroamericana y República Dominicana y su bienestar; el tercero será referido a la experiencia nicaragüense.

Nuestras palabras tienen como base también 30 años de experiencia policial en Nicaragua así como de intercambios que hemos tenido con policías de los diversos continentes, estudios y participaciones en múltiples eventos gubernamentales, organismos internacionales, académicos, sectoriales así como conocimiento de experiencias municipales.

Los párrafos siguientes no se refieren a ningún país en particular, sino es una reflexión general de lo que estimamos algunos puntos clave para la seguridad ciudadana y el mejoramiento de sus niveles. En ese sentido, hablaremos de “la policía” en singular refiriéndonos a la generalidad de la experiencia. Seguro existen excepciones en algunos aspectos que abordemos, más lo que hemos tratado es expresar lo que estimamos son asuntos que cruzan la mayoría de las prácticas.

## **1. La confianza en la policía y la seguridad ciudadana**

Desde ya podemos afirmar que sin confianza en la policía difícilmente hay seguridad ciudadana, o mejor dicho lo que puede haber es inseguridad ciudadana. La policía por mandato constitucional es un cuerpo armado de naturaleza civil que tiene por misión garantizar la seguridad de la ciudadanía, prevenir y perseguir el delito, garantizar el orden interno y demás que le señala las leyes y normas propias del cuerpo policial.

Si la policía tiene que garantizar la seguridad de la gente en nuestros países, no puede menos que ganarse la confianza de la población para cumplir con efectividad y eficiencia su misión y objetivos estratégicos; la confianza se gana día a día con la actuación policial. La ciudadanía debe sentir y apreciar, que dicha institución les da seguridad ante los embates de la delincuencia nacional e internacional, así como ante las eventualidades de los accidentes de tránsito y otros aspectos de la vida cotidiana. Igualmente la policía sola difícilmente puede alcanzar los resultados esperados, metas y objetivos nacionales en materia de seguridad ciudadana, pues necesita el concurso poblacional.

Algunas de las razones son obvias, el presupuesto y recursos policiales son insuficientes de cara a la demanda de sus servicios en todos los órdenes; lo mismo sucede con la cantidad de policías casi siempre son menores a la cantidad óptima para enfrentar sus obligaciones. Aunque las causas, anteriormente citadas, fueran satisfechas, no bastaría para lograr mejorar la seguridad; siempre se necesita el concurso ciudadano.

El problema se da cuando la policía por su actuación más que acercarse se aleja de la gente, esta le tiene miedo o es penetrada por el crimen organizado determinando un proceder que en poco contribuye a la tranquilidad y sentimiento de seguridad de las personas.



La confianza policial es clave a nivel nacional, municipal, regional e internacional. Puntualizando en el caso de los municipios, diremos que la seguridad se concretiza, se operacionaliza en los territorios y que el cuerpo policial en este espacio que está mucho más cerca de la población es mucho más factible efectuar un trabajo policía – comunidad, siempre y cuando exista confianza entre las partes. Si la gente percibe que el trabajo policial es deficiente, sospecha que algunos agentes tienen relación con la delincuencia o que abusan de la institución o maltratan a los ciudadanos, difícilmente se acercan a la policía y menos trabajan palmo a palmo con ella.

Estimamos que no hay vuelta de hoja, solo una confianza entre las partes ganada en el día a día permite que nuestros pueblos eleven y mantengan altos niveles de seguridad ciudadana. En un ambiente de confianza se puede impulsar articuladamente la política de prevención con la participación de las instituciones de gobierno, la comunidad y la policía. América Latina tiene ejemplos, que aún con sus debilidades, dicen que es posible articular la política de seguridad al mismo tiempo que mejorar los índices de seguridad lo mismo que el sentimiento de seguridad de la población. Sugiero como tema a retomar en el futuro, la relación confianza policía – población y la seguridad ciudadana.

## **2. Las alcaldías y la seguridad ciudadana**

Para empezar aclaramos que utilizaremos indistintamente los términos alcaldías, municipalidades, gobiernos municipales, gobiernos locales. Creemos que una de las vías para que las alcaldías se involucren, o se vayan involucrando en las tareas de prevención de la violencia y contención de la delincuencia es que aprecien que ganan con su participación, de lo contrario no apoya las tareas o lo hacen muy poco. Ante los innumerables retos que tienen para sacar adelante los territorios, tienen que sentir o sino entender que el desarrollo territorial pasa por el mejoramiento de la seguridad. Este asunto no es fácil de lograr, de eso se trata, de realizar un trabajo articulado que permita en que vayan viendo que ganan al apoyar las tareas de seguridad.

Veamos el asunto con algunos detalles: La tradición ha sido que el trabajo policial se ha realizado desligado del trabajo – o mejor dicho del Plan - de las municipalidades, aunque efectivamente en muchos lugares han empezado a cambiar desde hace algunos años; no ha sido falta de voluntad, sino que los mismos enfoques de gestión pública en poco ayudaban a buscar la articulación entre los diversos actores locales.

Los planes municipales se formulan y en muchos casos no se toma en cuenta a la policía local en el proceso de participación como uno de los actores que sí deberían estar. Como se dijo, ha tenido que ver con los métodos de formulación e implementación de planes y políticas que no contribuyen a la coordinación interinstitucional. Se puede hacer el experimento de revisar los planes de las municipalidades y nos daremos cuenta que todavía son excepciones aquellos que incluyen o interrelacionan los objetivos y metas locales económicos, sociales, ambientales con las amenazas y debilidades en materia de seguridad, lo mismo que incluyan a la policía como actor participante de las tareas por cumplir, para alcanzar algunos objetivos.

Quiero recalcar algo. Puede ser que existan planes que incluyan tareas de seguridad ciudadana, más el reto es otro, es lograr que dentro del enfoque de desarrollo local se integre la dimensión de seguridad ciudadana como uno de los elementos que forme parte de la integralidad. Más aún, el solo hecho que en el documento de plan municipal se incluya un apartado relacionado a seguridad, sería un avance hacia la meta de lograr darle integralidad al enfoque de desarrollo.

En muchos casos, durante los períodos de elecciones municipales ciertos, no todos, candidatos incluyen el tema como parte de su bandera, mas no necesariamente lo toman en cuenta cuando ganan y llegan al gobierno local. Pareciera que lo ven como algo intangible, que no tiene relación con el desarrollo del territorio. Mas la realidad es otra. La producción agropecuaria, turismo, comercio, servicios, en fin todos los ámbitos del desarrollo económico y social están atravesados por la seguridad ciudadana. Un ejemplo claro son los tiempos de cosecha de los principales productos de exportación, o el turismo, que necesitan la presencia policial permanentemente.

La relación alcaldías con seguridad ciudadana no puede verse al vaivén de las relaciones personales o porque una organización no gubernamental implementa un proyecto, sino que hay que trabajar por institucionalizarla. Me parece que vale la pena pensar la ruta que hay que seguir para lograr avanzar en la incorporación del tema de seguridad ciudadana en los planes y dinámica de desarrollo municipales.

### **3. La Policía Nacional de Nicaragua y la seguridad ciudadana**

La relación con la comunidad es el eje principal del trabajo de la PN. Esa política nos permite acercarnos, identificarnos, informarnos, analizar y descubrir (en conjunto con la población) los problemas que nos amenazan, lo mismo que articular esfuerzos, recursos y tiempo para contrarrestarlos, y en primer lugar prevenirlos. Esas relaciones son las que nos permite cumplir nuestra misión ya que por sí sola a la policía se le haría imposible contrarrestar las amenazas, mejorar los niveles de seguridad de las personas y los bienes.

Desde que se empezó a formar la Policía en 1979, teníamos claro y estábamos convencidos que la nuestra misión era de servicio a la comunidad y, que también teníamos que trabajar unidos a ella. Estábamos convencidos que la Policía por sí sola no puede cumplir su misión, necesita trabajar, desde, con y para la comunidad; no hay otra alternativa; solo unidos, Policía – Comunidad podríamos elevar los niveles de seguridad y de percepción de seguridad de la población.

Las bases de esta relación se encuentran en nuestra misión y visión que nos orienta a trabajar en íntima relación con la sociedad, la Ley 228 Ley de la Policía Nacional, el Reglamento de la Ley, Doctrina Policial, y en el Reglamento Disciplinario de nuestra institución. También inspiran nuestro accionar, normas internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Código de Conducta para funcionarios encargados de cumplir la ley, entre otros.

Trabajamos con todas las formas organizativas de la población, respetando: su dinámica organizativa, afiliación política, religión, raza. Lo que nos une y fortifica es el convencimiento y decisión de mejorar continuamente los niveles de seguridad ciudadana. Algunos nombres que se me vienen a la mente son: Comité de Prevención Social del Delito, Comité del Poder Ciudadano, Comité Comarcales, Asociaciones de Vecinos, Policía Voluntaria, Clubes de adolescentes, comités de apoyo a la PN, Asociaciones de Productores, Cámaras empresariales. Igualmente en esa dinámica de relaciones con la comunidad participan: la iglesia católica y evangélica, pequeños, medianos y grandes productores, movimiento comunal, comisiones de paz, asociaciones de artesanos, mercados y barrios.

El eje es la articulación de la prevención social, estatal y policial que forman una unidad indisoluble. Hay que tener presente que la población es la que conoce directamente los problemas, las personas y su manera de pensar y actuar en los territorios, y nadie mejor que la población puede coproducir junto a la institución policial su seguridad.

Pensando en las municipalidades, me parece importante la relación estrecha con los gobiernos locales y, el papel que juegan los actores principales en el territorio. Hoy, no se puede planificar e impulsar integralmente el desarrollo local si no se incorporan, entre otros: las alcaldías, pequeños y medianos productores, instituciones del gobierno central y municipal; lógicamente esto aplica a la seguridad ciudadana. No existe desarrollo sin seguridad ciudadana, ni seguridad ciudadana sin desarrollo. Asimismo le ponemos atención a la coordinación interinstitucional, tanto entre actores nacionales como municipales y locales, el grado de articulación, los ajustes y desajustes que se experimentan y, siempre estamos analizando el cómo mejorarla.

Otra arista es escudriñar las fortalezas y debilidades institucionales y de las personas que tienen relación directa con seguridad ciudadana. La historia reciente de América Latina comprueba que mientras los actores carezcan de competencias y conocimientos sobre las áreas principales del desarrollo, difícilmente los territorios podrán salir de la pobreza y, en nuestro caso, es prevenir y controlar el delito y la delincuencia. La interrelación de lo económico, social, institucional, cultural y lo propiamente de seguridad, es un elemento por tomar en cuenta en la prevención.

Abordajes municipales de la seguridad ciudadana en Nicaragua,  
Costa Rica y Panamá.

Por *Ricardo Córdova Macías*<sup>64</sup>

---

64. Director Ejecutivo FUNDAUNGO, El Salvador.

## **Introducción**

Quiero comenzar agradeciendo a FLACSO Costa Rica y a FUNDEMUCA por la invitación para comentar los informes de investigación del proyecto: “Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana”, correspondientes a los casos de Panamá, elaborado por José Clemente Lasso Núñez, Costa Rica, por Armando Campos y Nicaragua por Braulio Espinoza Mondragón y Andrés Herrera Rodríguez.

En primer lugar quiero felicitar a los organizadores de esta iniciativa, por llevar adelante este proyecto de investigación de carácter regional sobre el tema de la gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Es un tema que en los últimos años se ha posicionado en la agenda de discusión en los países de la región en virtud de la problemática de violencia y criminalidad por la que atraviesa la región. Se trata por lo tanto de tres estudios de carácter exploratorio, orientados a reflexionar sobre lo que se ha venido haciendo en los últimos años. La evidencia se basa en seis experiencias municipales analizadas en estos tres países: Colón y San Miguelito en Panamá, Garabito y Cartago en Costa Rica, León y Jinotepe en Nicaragua.

La tarea encomendada ha sido comentar la información y el análisis que presentan los estudios en torno a la gestión municipal, en el campo de políticas públicas de seguridad ciudadana. La reflexión que se hace tiene como base la información proporcionada y analizada por los investigadores de los casos.

Quisiera enfocarme en cuatro aspectos que me parecen centrales en las investigaciones: (i) la seguridad ciudadana como competencia municipal, (ii) el concepto de seguridad ciudadana, (iii) los abordajes, y (iv) el carácter incipiente de estas experiencias.

## 1. La seguridad ciudadana como competencia municipal

El papel de los gobiernos locales en la atención de la problemática de la seguridad ciudadana. Una pregunta básica como punto de partida: ¿es la seguridad ciudadana una competencia municipal?.

Debido a que en los marcos competenciales de las municipalidades no aparece explícitamente formulada una competencia de “seguridad ciudadana”, hay quienes plantean que no es una competencia de los gobiernos locales; se sugiere, por tanto, que ésta corresponde al gobierno central. No obstante, en los tres estudios se identifican ámbitos de intervención de los gobiernos locales en materia de prevención de la violencia.

En la revisión que se hace del marco competencial en el caso de Costa Rica, se identifica una materia específica de seguridad, entendida como vigilancia y control relacionada con policía municipal, así como el monitoreo de cámaras de seguridad en áreas públicas. De igual manera, el análisis identifica otras materias relacionadas, como por ejemplo control urbanístico y constructivo en su jurisdicción, organización de procesos deportivos cantonales, regulación y planificación vial, en otras. (Campos, 2009, p. 16). Pero además se señala que:

*“ (...) las municipalidades costarricenses siguen siendo gobiernos dependientes del gobierno nacional y actúan bajo el marco de tutelajes ejercidos por ministerios e instituciones centralizadas. La UNGL ha caracterizado este problema como una cuestión de “ambigüedades de las competencias municipales” (Campos, 2009, p. 24).*



En el estudio sobre Panamá se plantea:

*“ En efecto, los municipios y sus autoridades poseen mandato constitucional que les permite establecer planes, estrategias, programas y proyectos de desarrollo comunitario para lograr el objetivo de mejores condiciones de vida de la población. Esto aplica a la posibilidad y responsabilidad constitucional de abordar el tema de la seguridad ciudadana desde una perspectiva preventiva en el país. (...) En las disposiciones constitucionales, no hay limitantes en la cooperación y coordinación entre el gobierno central y los municipios en torno al desarrollo de estrategias que permitan atender el tema de seguridad” (Lasso, 2009, p. 19).*

La respuesta a esta primera interrogante que emana de los tres estudios, indica que a pesar de que en términos generales la seguridad es en efecto una competencia de los gobiernos centrales y que en los marcos competenciales de los gobiernos locales no se estipula una competencia en materia de seguridad ciudadana específica, las experiencias analizadas muestran ámbitos de actuación de las municipalidades, vinculados con la prevención de la violencia y que pueden ser considerados como ámbitos de actuación complementarios entre el nivel central y el nivel local.

## **2. Concepto de seguridad ciudadana**

Vinculado con el punto anterior, en los documentos se refleja un debate conceptual acerca de lo que se entiende por seguridad ciudadana. No me detendré en comentar el debate conceptual sobre la seguridad ciudadana en el marco del proyecto y de la manera en que cada autor lo aborda; más bien me interesa situar el debate en torno al concepto de seguridad ciudadana vinculado con el marco competencial de los gobiernos locales.

El “Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010”<sup>65</sup> destaca las medidas y reformas necesarias que deberían integrar una estrategia coherente para abordar la problemática de la inseguridad. Dentro de lo que tiene que ver con la prevención del delito, se mencionan dos componentes: la prevención social orientada a la atención de menores de edad en riesgo y a sus familias, mediante tutorías, programas educativos y de capacitación para el empleo y la prevención situacional, orientada a la recuperación del espacio público y mejoría de entornos deteriorados. En este sentido, dicho informe plantea: “*En este campo de la prevención específica del delito es donde el municipio puede y debe jugar su papel protagónico en materia de seguridad*”.<sup>66</sup> Desde esta perspectiva, considero que las experiencias analizadas, se inscriben precisamente en lo que podrían ser líneas de prevención social y de prevención situacional, en donde los gobiernos locales están participando.

### 3. Reflexiones a propósito de los abordajes

En el caso de Panamá, la experiencia de Colón se refiere a “*(...) un conjunto de actividades con organizaciones juveniles con el objetivo de brindar aporte a la comunidad para que la juventud se mantenga alejada de la delincuencia y el vandalismo*” (Lasso, 2009, p. 26). Se destaca la promoción del deporte en los 14 corregimientos, así como la capacitación para la inserción laboral de personas desempleadas. Mientras que en la experiencia de San Miguelito, uno de los proyectos se orienta a la promoción del deporte entre los jóvenes:

“*este proyecto busca desarrollar distintas disciplinas deportivas en el distrito. Esta iniciativa se encuentra dirigida a jóvenes en edades de 8 a 18 años con la intención del gobierno municipal de extraerlos del riesgo de bandas y pandillas y la situación de delincuencia*”. Además, “*se centra en la inserción de jóvenes en riesgo y jóvenes pertenecientes a bandas o pandillas en los distintos procesos de desarrollo comunitario en el distrito*” (Lasso, 2009, p. 27).

---

65. PNUD (2009a). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. PNUD, impreso en Colombia, octubre de 2009.

66. PNUD Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano. Boletín No. 66, marzo de 2010.

En el estudio sobre Panamá se comenta en cuanto a la infraestructura, los espacios culturales y espacios deportivos disponibles:

*“ Los espacios deportivos y culturales por sí solos no resuelven o disminuyen el problema de inseguridad. Estos espacios deben ser gestionados desde los gobiernos locales y las organizaciones civiles en los municipios que garanticen la generación y reproducción de actividades”* (Lasso, 2009, p. 36).

Desde una perspectiva más amplia, si bien en el tema de seguridad ciudadana, es importante el número y la condición de la infraestructura pública; éstos por *“(...) sí solos no resuelven o disminuyen el problema de inseguridad”*, sino que su efectividad y sostenibilidad depende más bien de la gestión de los mismos, así como de la forma como se articulan con otras actividades ligadas al tema de la prevención.

En este estudio se plantea lo siguiente: *“es importante resaltar que en cada una de las actividades o proyectos mencionados arriba existe una orientación y algún nivel de financiamiento del Programa de Seguridad Integral (PROSI) del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá. Es decir, las iniciativas en torno a la atención del problema provienen desde la política de seguridad del gobierno central, donde se involucra a los municipios en estas acciones”* (Lasso, 2009, p. 28). Este estudio nos estaría indicando que el tipo de proyectos y acciones realizadas en las dos municipalidades, más bien responderían al diseño del Programa de Seguridad Integral del gobierno central que se inicia en el año 2006. Se trataría de un enfoque y programa en materia de seguridad, diseñado desde el gobierno central, con participación y ejecución a nivel de los gobiernos locales; en donde, *“se buscan distintas alternativas de utilización del municipio como facilitador en la coordinación de los actores claves comunitarios, para atender la problemática de violencia en la comunidad”* (Lasso, 2009, p. 45).

En el caso de Costa Rica, ambas experiencias tienen como marco de referencia: (a) un debate en torno a la creación de policías municipales y (b) la creación de las Comisiones Cantonales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia. En ambos instrumentos o acciones se plantean diversas interrogantes que van desde su concepción o pertinencia dentro de un debate más amplio de seguridad, hasta las divergencias de implementación y enfoque que se dan en los casos estudiados.

En lo que a las policías municipales se refiere, si bien se señala que “(...) *las policías municipales no tienen en la actualidad sustento legal. No están contempladas en la Ley General de Policía, No. 7410 del 26 de mayo de 1994*”, también se plantea que “*sin embargo se han producido diversas iniciativas en materia legislativa para la creación y fortalecimiento de estos cuerpos*” (Campos, 2009, p. 42) y “*en la actualidad, doce municipalidades (14.8% del total), han instalado servicios de policía municipal. Otras se encuentran realizando las gestiones para hacerlo. Por último, hay numerosas municipalidades que mencionan la creación de policías municipales entre los objetivos de sus respectivos planes de desarrollo pero sin especificar suficientemente como lo lograrían*” (Campos, 2009, p. 45). Sin duda, esta discusión forma parte de un debate que continuará desarrollándose en los próximos años y que en su núcleo se plantea la necesidad y conveniencia de crear policías municipales. En el fondo del debate se deberían esbozar las funciones específicas que deberían desarrollar, así como la forma de relación entre las policías municipales y la fuerza pública del gobierno central.

En relación con las Comisiones Cantonales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, éstas son potenciadas por el gobierno central, y se enmarcan dentro del “*Programa de fortalecimiento y consolidación de redes de seguridad comunitaria y comercial, orientadas a mejorar la seguridad de las comunidades*” (Campos, 2009, p. 47), que a su vez, forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010. De acuerdo con Campos (2009), éstas han sido creadas por el Ministerio de Seguridad Pública, pero “*resulta que, por otro lado, varios gobiernos*

*locales se refieren a este asunto como algo que se encuentra plenamente dentro de sus potestades”*. En el caso de Cartago, se identifica la Comisión Cantonal de Seguridad Ciudadana (Campos, 2009, pp. 66-67). En el caso de las Comisiones Cantorales de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, estamos en presencia de un programa que las crea desde el nivel central y en donde los municipios participan. Este aspecto debería profundizarse en futuros análisis de estas experiencias. ¿Qué se puede aprender de este tipo de Comisiones?.

En el caso de Nicaragua, ambas experiencias tienen como marco de referencia una actuación de la Policía Nacional en el ámbito territorial, tratándose de una institución policial con altos niveles de confianza ciudadana.<sup>67</sup> El Decreto No. 110-2007:

*“ le otorga al Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana la atribución de promover la participación de la ciudadanía en los Comités de Prevención Social del Delito que organiza la Policía Nacional, así como en los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana y en otras instancias de participación comunitaria en los distintos municipios en coordinación con las alcaldías (...) Con base en este decreto, la Policía Nacional orienta a la población que la seguridad es una responsabilidad compartida entre todas las instituciones del Estado, los gobiernos municipales, las iglesias, la sociedad civil y la población en general . La Policía Nacional, consciente de que el fenómeno de la violencia y de la delincuencia tiene múltiples causas, propone, entre otras respuestas, un modelo de Policía Comunitaria Proactiva, cercana a la comunidad y al servicio de esta”* (Espinoza y Rodríguez, 2009, p. 14).

---

67. Aspecto destacado por el Comisionado Francisco Javier Díaz, Policía Nacional de Nicaragua, en el taller realizado el 26 de marzo de 2010.

*“ En el marco de la implementación del programa de seguridad ciudadana que la Policía Nacional ejecuta por medio de la dirección de convivencia y seguridad ciudadana, existen otras estructuras de coordinación interinstitucional. (...) En estas comisiones técnicas territoriales es donde se articulan los gobiernos municipales, por medio de la Comisión de Gobernabilidad, que atiende la participación ciudadana (art. 65 del Reglamento de la Ley de Municipios), organismos no gubernamentales, organizaciones comunitarias, consejos del poder ciudadano y los Comités de Prevención Social del Delito; cuya responsabilidad es la coordinación de las acciones del programa de seguridad ciudadana, la realización de los procesos de planificación, el seguimiento a los indicadores de seguridad ciudadana y la articulación de las intervenciones en cada territorio” (Espinoza y Rodríguez, 2009, p. 15).*

En resumen, en Nicaragua las dos experiencias de Comités de Prevención Social del Delito en León y en Jinotepe, se inscriben en un enfoque de intervención territorial diseñado y ejecutado por la Policía Nacional, en donde participan los gobiernos locales.

#### **4. Experiencias incipientes**

De acuerdo con los estudios realizados, los tres casos presentan un nivel de implementación incipiente y parcial. Como ejemplo, en el estudio sobre Panamá se señala:

*“ En general, las acciones realizadas dentro del municipio de San Miguelito, expresan una intención y preocupación por la situación de inseguridad ciudadana en el municipio más violento del país, pero no existen acciones coordinadas, condiciones creadas desde los municipios en estudio con respecto a la seguridad ciudadana, esto se ve expresado en la falta de información sobre acciones, datos estadísticos, documentos” (Lasso, 2009, p. 28).*

En algunas de las experiencias analizadas, se trata de la participación de gobiernos locales en programas formulados por el gobierno central, es decir, básicamente hay preocupación e interés de los gobiernos locales por la temática de la seguridad ciudadana, pero como ejecutores de actividades definidas, programadas y financiadas en el nivel central. En perspectiva, se trataría de experiencias piloto de articulación y coordinación entre el nivel central y el nivel local, pero en programas formulados y coordinados por el gobierno central.

Para concluir, por el carácter reciente de las experiencias, no se encuentran elementos de sostenibilidad en el tiempo que permita hablar de experiencias consolidadas. Más bien se trata de experiencias que en los últimos años se han venido implementando y que por lo tanto es importante reflexionar y aprender sobre lo que se está haciendo.

## Bibliografía

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. (2007): *Información sobre la percepción de la prevención del delito en Santa Tecla*. Inédito.

Álvarez, L. (2008): *Estudio del marco competencial de las municipalidades de Costa Rica*. Informe Final. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica.

Aniyar de Castro, L. (1999): *Criminología de la liberación*. Maracaibo, Venezuela. Ed. Ediluz.

Arévalo, L. (2009): Informe Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo El Salvador. FLACSO-Costa Rica/AECID/Fundación DEMUCA. Insumo preliminar.

Ávila, K. (2006): *Estudio de la participación comunitaria o ciudadana como modalidad de una política criminal preventiva*. Recuperado el 20 de octubre de 2009 desde <http://www.derechopenalonline.com/derecho.php?id>.

Bobbio, N. (1996): *Diccionario de política*. Barcelona, 2da ed.

Borja, J. (1987): *El Papel de la administración local: Descentralización y participación ciudadana*. Conferencia de Barcelona. España.

Calderón, R. (2008): *Delito y cambio social en Costa Rica, Working Paper Series N°12*, Center for Latin American Studies, University of Miami.

Carrión, F. (ed.) (2002): *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* FLACSO, Ecuador.

Castillero, E. (1980): *La Isla que se Transformó en Ciudad*. Editorial Universidad de Panamá.



Centro de Documentación de Honduras. (s.f.): *La Doctrina de la Seguridad Nacional en Honduras: Análisis de la caída del General Álvarez Martínez*. Tegucigalpa: Autor.

CEPAL. (2008): *Panamá: Pobreza y Distribución del Ingreso en el periodo 2001-2007*, Recuperado el 5 de noviembre de 2009 desde [www.eclap.org.pa](http://www.eclap.org.pa).

CESC. (2004): Apoyando la prevención en América Latina. *Boletín Más Prevención Más comunidad*. No 1. Octubre. Universidad de Chile. Recuperado el 12 de febrero de 2007 desde <http://www.cesc.uchile.cl/boletinCESCN1.pdf>

Cifuentes, G. (2009): *Informe Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana*. Capítulo República Dominicana. FLACSO-Costa Rica/AECID/Fundación DEMUCA. Insumo preliminar.

CIPRODEH. (2008): *Propuesta de Lineamientos de Política Pública en Seguridad Ciudadana*. Proceso de Consulta a la sociedad civil en Honduras. Editorial Publigráficas.

Contraloría General de la República de Panamá. (2007): *Estadísticas de Justicia*. Instituto de Estadística y Censo.

Espinoza, B. (2008): *Política criminal y prevención del delito hoy*. León, Editorial Universitaria.

Espinoza, B. y Herrera, A. (2010): *Informe Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana*. Capítulo Nicaragua. FLACSO-Costa Rica/AECID/Fundación DEMUCA. Insumo preliminar.

Espinoza, M. (2003): *Trabajo decente y protección social*. OIT. Central Unitaria de Trabajadores de Chile. Santiago de Chile. Recuperado el 28 de setiembre de 2009 desde <http://www.oit.org.pe/tdj/>.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2010): Foro Sobre Desarrollo Humano y Seguridad Ciudadana. Propuestas para la acción. San José: Unión Europea/PAIRCA/SICA/PNUD/ Defensoría de los Habitantes/FLACSO-Costa Rica.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y Fundación Friedrich Ebert (2005): *Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Santa Tecla*. San Salvador.

Fundación DEMUCA. (2007): *Hacia una Política Municipal de Seguridad Ciudadana, Ciudadanía y Pertenencia*. San José. Costa Rica: Autor.

Fundación DEMUCA, FEDOMU, Ayuntamiento de Villa Bisonó. (2008): *Diagnóstico Situacional e Institucional del gobierno de la seguridad en el Municipio de Villa Bisonó (Navarrete)*. Provincia Santiago de los Caballeros. República Dominicana: Autor.

Fundación Friedrich Ebert, Coordinación Regional para América Central. (2006): Base conceptual política progresista de la seguridad ciudadana. Documento mimeo. Costa Rica: Cáliz, A.

Gobierno de El Salvador. Municipalidad de Santa Tecla. (s.f.): *Registro Público de Asociaciones de Desarrollo Comunal de la Alcaldía Municipal de Santa Tecla*. Santa Tecla, El Salvador.

Gobierno de El Salvador. (1998): *La prevención de la delincuencia juvenil en El Salvador: hacia una formulación de una política social integral*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública

\_\_\_\_\_ (2008): Ordenanza de Creación del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia. Decreto Municipal N° 3, *Diario Oficial* N° 120, Tomo 379.

\_\_\_\_\_ (2009): *Cifras delincuenciales*. Policía Nacional Civil. Datos no publicados.

Gobierno de Honduras. (s.f.): Constitución de la República .Artículos 272 y 274, Capítulo X, Constitución de la República.

\_\_\_\_\_ (s.f.): Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas. Tegucigalpa.

Gobierno de Guatemala. Municipalidad de San Juan Sacatepéquez (2009): *Plan Estratégico para la Gobernabilidad y el Desarrollo*. Recuperado el 25 de septiembre de 2009 desde <http://munisanjuan.gob>.

Gobierno de Nicaragua. Policía Nacional (s.f.): Doctrina Policial y Reglamento Disciplinario. Managua.

\_\_\_\_\_ (1988): *La Gaceta*, diario oficial N°. 155. Leyes N°. 40 y 261. Reformas e incorporaciones a la Ley N°. 40. Ley de Municipios, Managua.

\_\_\_\_\_ (1996): *La Gaceta*, diario oficial N° 162. Ley N° 228 Ley de la Policía Nacional, Managua.

\_\_\_\_\_ (1997): *La Gaceta*, diario oficial N°. 162. Decreto N°. 52-97. Decreto de Reglamento a la Ley de Municipios, Managua.

\_\_\_\_\_ (2002): Plan Nacional de Desarrollo 2002-2007.

\_\_\_\_\_ (2004a): *La Gaceta*, diario oficial N° 32 Decreto N° 8-2004 Reglamento de la Ley 475 Ley de participación ciudadana, Managua.

\_\_\_\_\_ (2004b): *La Gaceta*, diario oficial N°. 150. Decreto N°. 83-2004. Creación de la Comisión de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Managua.

\_\_\_\_\_ (2007a): Constitución Política de la República de Nicaragua Managua, Impresiones Helios, S.A.

\_\_\_\_\_ (2007b): *La Gaceta*, diario oficial N°. 226. Decreto N°. 110-2007. Reformas al Decreto N° 83-2004 Creación de la Comisión de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Managua.

\_\_\_\_\_ (2007c): *La Gaceta*, diario oficial N°. 230. Decreto N°. 112-2007. Creación de los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano, Managua.

\_\_\_\_\_ (2007d): Plan de Desarrollo Humano 2008-2012.

Gobierno de Guatemala (sf): *Ley General de Descentralización*, Guatemala.

Gobierno de Panamá. Ministerio de Gobierno y Justicia. (2000): *Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad*. Recuperado el 2 de octubre de 2009 desde <http://www.mingob.gob.pa>

Gobierno de República Dominicana. Secretaría de Estado de Interior y Policía (2004): *Plan de Seguridad Democrático 2004-2009*.

\_\_\_\_\_ (2007): *Ley 176-07 de los Ayuntamientos y el Distrito Nacional*.

Hoecker, L. y Tsukame, A. (2000): Notas sobre la inserción y el control social en la transición a la democracia. *Revista de la Academia*, N° 5, Otoño.

Lasso, J.C. (2010): Informe Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo Panamá. FLACSO-Costa Rica/AECID/Fundación DEMUCA. Insumo preliminar.

Mesquita, P. (2008): Ensayos sobre Seguridad Ciudadana. FLACSO Ecuador. Municipio Metropolitano de Quito. Ecuador.

Ministerio de Seguridad de Guatemala. (2009): *Drogas y Delitos Conexos. Maras*. Iniciativas locales de prevención Recuperado el 19 de junio de 2009 desde <http://www.seguridad.gob>.

Ministerio de Seguridad Pública. (2008): *Informe de evaluación anual. Ejercicio económico 2008*. Ministerio de Seguridad Pública, San José. Costa Rica.

Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá. (2009): Informe Estadístico, Sistema de Estadística Criminal. SIEC.

Mora, J. (2009): El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local. San José, C.R. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Municipalidad de Colón. (2009): *Memoria Institucional*. Panamá.

Municipalidad de San Miguelito. (2009): *Proyecto Provincia Deportiva*. Documento de Trabajo, Archivos de la Dirección de Deportes del Municipio de San Miguelito. Panamá.

Organización de Naciones Unidas. (2007): Estatuto Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Ciudad de Guatemala: Autor.

Organización Mundial de la Salud. (2003): *Informe Mundial de la Violencia y la Salud*. Publicación Científica y Técnica N° 588. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

Oszlak, O. (s.f.): Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. *Documentos de estudio CEDES* Vol. 3, N° 2.

Palacios, A. (2007): *Criminogénesis y Criminodinámica de las Pandillas y Bandas en la Ciudad de Panamá*. Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá.

*Periódico Hoy*. (2009): Ocurren 12 homicidios en Santiago en 72 horas. 26 de octubre.

Procuraduría General de la República (s. f.): *Lineamientos de la Política Criminal Dominicana, dentro de los parámetros del Plan Nacional de Seguridad Democrática para la República Dominicana*. Gobierno de República Dominicana.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004): *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. Programa Sociedad sin Violencia. El Salvador: Autor.

\_\_\_\_\_ (2005a): *Venciendo el temor, (In) seguridad ciudadana y desarrollo en Costa Rica*. Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano, San José, Costa Rica. PNUD.

\_\_\_\_\_ (2005b): *Informe de Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Recuperado el 15 de octubre de 2009 desde <http://www.undp.org.pa>

\_\_\_\_\_ (2008): *Herramienta de Diagnóstico en Descentralización*. Recuperado el 15 de octubre de 2009 desde <http://www.undp.org.pa>.

\_\_\_\_\_ (2009a): *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Bogotá: Autor.

\_\_\_\_\_ (2009b): *La Economía no Observada: Una Aproximación al Caso de Guatemala*. Documento inédito. Ciudad de Guatemala: Autor.

\_\_\_\_\_ (2010): *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*. Boletín N° 66.

Programa de Seguridad Integral. (2009a): *Reglamento Operativo para los Comités Municipales*. Documento de Taller para la Creación de Comités Municipales, Oficina de Seguridad Integral.

\_\_\_\_\_ (2009b): *Manual para la Organización y funcionamiento de los Comités Municipales*. Documento de Taller para actores claves. Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá.

Restrepo, D. (2001): Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista. *Economía, sociedad y territorio*, Vol. III, N° 9.

Reyes, H. (1990): *Historia de San Miguelito*, Editorial Universitaria.

Rojas, F. (2008): Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano. *Pensamiento iberoamericano*, N° 51.

\_\_\_\_\_ (2009a): *El Golpe de Estado en Honduras*. Centro de Documentación de Honduras, (CEDOH). Recuperado el 11 de julio de 2009 desde <http://www.cedoh.org/publicaciones/articulos/articulos.html>.

\_\_\_\_\_ (2009b): *Militares y Policías: instrumentos golpistas de represión. Una reflexión sobre la represión desatada por el retorno del Presidente Zelaya*. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Recuperado el 24 de octubre de 2009 desde [www.cedoh.org](http://www.cedoh.org)

SICA. (1996): *Tratado Marco de la Seguridad Democrática en Centroamérica*. San Salvador. Talleres Gráficos S.A.

SICA. IDELCA. (2009): *Conferencia sobre Seguridad Democrática y Desarrollo Local en Centroamérica*, San Salvador: Autor.

Sierra, R. y Cáliz, A. (2005): *La gobernabilidad democrática local en Honduras. Estudio en 16 municipios*. CIPRODEH/COSUDE/AHMON. Honduras. Editorial Guardabarranco.

Unión Europea. (2009): *Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización* (FOMUDE). Recuperado el 20 octubre de 2009 desde <http://www.fomude.go.cr>.

Velásquez, A. (2009): Informe Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo Guatemala. FLACSO-Costa Rica/AECID/Fundación DEMUCA. Insumo preliminar.



## **Siglas y acrónimos**

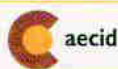
ADESCO:	Asociación de Desarrollo Comunal
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMST:	Alcaldía Municipal de Santa Tecla
AMUNIC:	Asociación de Municipios de Nicaragua
ANAM:	Asociación de Municipalidades de Guatemala
CAM:	Cuerpo de Agentes Municipales
CCDL:	Consejo Ciudadano de Desarrollo Local
CDUR:	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
CICIG:	Comisión Internacional de Lucha Contra la Impunidad en Guatemala
CIDS:	Centro de Investigación en Demografía y Salud
COCODES:	Consejos Comunitarios de Desarrollo
COMUDES:	Concejo Municipal de Desarrollo
FOMUDE:	Fortalecimiento Municipal y Descentralización
FUNDEMUCA:	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
INAMU:	Instituto Nacional de las Mujeres (Costa Rica)
IDD:	Índice Delictivo Demográfico
IND:	Instituto Nicaragüense de Deportes
IFAM:	Instituto de Fomento y Ayuda Municipal
JDANJUL:	Junta Departamental de Apoyo a la Niñez, Adolescencia y Juventud Leonés

JLS:	Juntas Locales de Seguridad
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación Económica y Social
MINED:	Ministerio de Educación
MJ:	Ministerio de Justicia y Gracia
MSP:	Ministerio de Seguridad Pública
ODM:	Objetivos del Milenio
OEA:	Organización de Estados Americanos
ONG:	Organizaciones no Gubernamentales
PCSC:	Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Santa Tecla
PDH:	Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala
PMS:	Policías Municipales de Seguridad
PMT:	Policías Municipales de Tránsito
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POGI:	Pequeñas Obras de Gran Impacto
PROSI:	Programa de Seguridad Integral
UCVP:	Unidad Comunitaria de Prevención Contra la Violencia
UNAN:	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
UNGL:	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UPVCV:	Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia

**Impreso en:**  
**Impresos Dinámicos S.A.**  
**Tel.: (506) 2223-1340**



Gobierno Municipal  
y Seguridad Ciudadana  
en Centroamérica y  
República Dominicana:  
reflexiones y propuestas  
para la acción.



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de la  
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

[www.flacso.or.cr](http://www.flacso.or.cr)