

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

PROGRAMA DE COMUNICACIÓN

**MAESTRIA ANDINA EN COMUNICACIÓN, INTERNET Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

TÍTULO:

**PUNTOS CRÍTICOS DE LA APLICACIÓN DE LAS NUEVAS
TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC)
EN LA SEGURIDAD CIUDADANA: APROPIACIÓN O CONTROL**

AUTOR:

LUIS DÁVILA LOOR

QUITO

2002-2004

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**MAESTRÍA ANDINA EN: COMUNICACIÓN, INTERNET Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TÍTULO: PUNTOS CRÍTICOS DE LA
APLICACIÓN DE LAS NUEVAS
TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN
Y COMUNICACIÓN (TIC) EN LA
SEGURIDAD CIUDADANA:
APROPIACIÓN O CONTROL**

AUTOR: LUIS DÁVILA LOOR

ASESOR: FREDY RIVERA VÉLEZ

PERÍODO DE ESTUDIOS: JULIO 2002 – SEPTIEMBRE 2003

REALIZACIÓN DE TESIS: OCTUBRE 2003 – OCTUBRE 2004

LUGAR: QUITO, ECUADOR

A Loli,
María Elena y
María Cecilia.

INDICE DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN

II. FICHA METODOLÓGICA

III. MARCO CONCEPTUAL

1. TIC y sociedades de control
2. Seguridad pública y seguridad ciudadana
 - 2.1. El concepto de seguridad
 - 2.2. La seguridad en América Latina
 - 2.3. Criminalidad, sensación de inseguridad y legislación penal
 - 2.4. Seguridad pública
 - 2.5. Seguridad ciudadana
3. Políticas públicas
4. La participación ciudadana en la seguridad a través de TIC

IV. MARCO OPERATIVO

1. Crecimiento de la violencia e inseguridad
 - 1.1. El crecimiento geográfico de la inseguridad
 - 1.2. El miedo *a lo* desconocido
 - 1.3. El miedo *al* desconocido
 - 1.4. El acercamiento del delito
 - 1.5. El cambio de intensidad del delito
 - 1.6. La “cotidianización” del crimen
 - 1.7. La neurosis de la inseguridad
 - 1.8. La distorsión mediática del tema
2. La respuesta municipal ante el agravamiento de la inseguridad
3. El debate de la seguridad ciudadana en el DMQ
4. TIC y seguridad ciudadana en el DMQ

- 4.1. La sirena
- 4.2. La alarma comunitaria
- 4.3. La Central Metropolitana de Atención Ciudadana
- 4.4. El sistema de vídeo vigilancia
- 4.5. Sistemas de cámaras internas en centros comerciales
- 4.6. Sistema de control de combustible
- 4.7. El GPS en el DMQ
- 4.8. Internet: el próximo paso
- 4.9. La página Web de la Policía Nacional
- 4.10. La seguridad privada
- 4.11. Las TIC en la seguridad privada

ANEXOS

V. CONCLUSIONES

ÍNDICE

<i>SÍNTESIS</i>	8
I. INTRODUCCIÓN.....	10
II. FICHA METODOLÓGICA	12
III. MARCO CONCEPTUAL.....	16
1. TIC y sociedades de control.....	16
2. Seguridad pública y seguridad ciudadana.....	21
2.1. El concepto de seguridad.....	21
2.2. La seguridad en América Latina.....	23
2.3. Criminalidad, sensación de inseguridad y legislación penal.....	26
2.4. Seguridad pública.....	28
2.5. Seguridad ciudadana.....	31
3. Políticas públicas.....	34
4. La participación ciudadana en la seguridad a través de TIC.....	41
IV. MARCO OPERATIVO.....	44
1. Crecimiento de la violencia e inseguridad.....	44
1.1. El crecimiento geográfico de la inseguridad.....	46
1.2. El miedo <i>a lo</i> desconocido.....	47
1.3. El miedo <i>al</i> desconocido.....	48
1.4. El acercamiento del delito.....	49
1.5. El cambio de intensidad del delito.....	51
1.6. La “cotidianización” del crimen.....	51
1.7. La neurosis de la inseguridad.....	52
1.8. La distorsión mediática del tema.....	54
2. La respuesta municipal ante el agravamiento de la inseguridad.....	71
3. El debate de la seguridad ciudadana en el DMQ.....	83
4. TIC y seguridad ciudadana en el DMQ.....	91
4.1. La sirena.....	98
4.2. La alarma comunitaria.....	99

4.3. La Central Metropolitana de Atención Ciudadana.....	102
4.4. El sistema de vídeo vigilancia.....	108
4.5. Sistemas de cámaras internas en centros comerciales.....	110
4.6. Sistema de control de combustible.....	110
4.7. El GPS en el DMQ.....	111
4.8. Internet: el próximo paso.....	112
4.9. La página Web de la Policía Nacional.....	112
4.10. La seguridad privada.....	120
4.11. Las TIC en la seguridad privada.....	122
ANEXOS	
El Sistema Integrado de seguridad Ciudadana.....	125
Datos técnicos y ubicación de las cámaras del Proyecto “Ojos de Águila”..	130
Cuadro estadístico de los procedimientos registrados en la Central Metropolitana de Atención Ciudadana – 101.....	140
Qué es y cómo funciona el GPS.....	143
V. CONCLUSIONES.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	152

SÍNTESIS

El uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, TIC, es un elemento de importancia en el tema de la seguridad ciudadana. Si consideramos que ninguna tecnología es inocua o neutral, es de responsabilidad de quienes las manejan tener una visión clara de cómo aplicarlas, y de los beneficios y consecuencias que pueden acarrear.

Por esta razón, la presente investigación se preguntó: 1) si existe el peligro de que se utilicen las TIC en el marco de una concepción represiva por parte de las instituciones encargadas de velar por la seguridad, que favorezca el desarrollo de una sociedad de control, y no como un instrumento para impulsar la ciudadanía, y 2) si se están usando las TIC desde una concepción de seguridad pública o ciudadana.

Para responder la primera pregunta revisamos bibliografía de autores que plantean que el apareamiento de las TIC se da en un momento de la historia de la humanidad caracterizado por el paso de las sociedades disciplinarias a las de control, donde, a través de la tecnología se tiende a informatizar la vigilancia. Y para responder a la segunda, analizamos los distintos conceptos que se ha tenido de la seguridad para entender la diferencia entre seguridad pública y seguridad ciudadana.

Completamos el marco teórico con propuestas de cómo entender en la actualidad la puesta en marcha de políticas públicas con una activa participación ciudadana, para lo cual, a manera de ilustración, revisamos un proceso dado en un barrio de Buenos Aires, Argentina, donde la ciudadanía participa en el tema de su propia seguridad mediante la utilización de TIC.

En la parte operativa de la investigación damos una perspectiva del crecimiento de la inseguridad en Quito y de cuál ha sido la respuesta Municipal ante el fenómeno. Ponemos énfasis en la labor desplegada por la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, por ser el organismo que ha patrocinado el uso de TIC.

El eje de la investigación es siempre el concepto de seguridad ciudadana. Con él analizamos si la Central Metropolitana de Atención Ciudadana, en su primer año de vida y con toda la tecnología que ha logrado incorporar, lo ha asumido o si, por el contrario, persiste una concepción de seguridad pública donde la Policía sigue siendo el organismo protagónico.

Entre las principales conclusiones, mencionamos las siguientes:

- Hay un desigual desarrollo de criterios entre los actores de la seguridad respecto de los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana.
- No hay una estrategia clara de formación del personal de la Policía en relación a una comprensión de lo que representa la seguridad ciudadana.
- No se ha debatido lo suficiente sobre el uso de qué TIC deben usarse ni de cómo deben usarse.
- No se ha desarrollado un uso de TIC para el control ciudadano de la Policía.
- La ciudadanía solamente está usando las TIC para la seguridad de una manera reactiva.
- Hay TIC como la página Web de la Policía que son deficientemente utilizadas.
- No se ha logrado integrar a través del uso de TIC a todas las instancias que tienen relación con el tema de la seguridad.
- No hay ni planes pilotos del uso de TIC por parte de la ciudadanía.

I. INTRODUCCIÓN

La investigación analiza y combina dos elementos: seguridad ciudadana y uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Toma como punto de referencia lo que hoy es la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que a su vez facilitó la creación de la Central Metropolitana de Atención Ciudadana. Ésta última tiene un alto componente en TIC.

Se busca consignar criterios para la formulación de políticas públicas futuras que, poniendo atención en el acceso y uso adecuado de las TIC, tiendan a la prevención de la inseguridad y a la promoción de la participación de la ciudadanía en la materia, dentro de un marco conceptual de seguridad ciudadana.

Los actores considerados para este estudio son: la ciudadanía, la Policía Nacional, la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Central Metropolitana de Atención Ciudadana y los medios.

La aplicación de las llamadas nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC o simplemente TIC) en la seguridad ciudadana requiere de un análisis que comprende tres aspectos:

- La situación de (in) seguridad que vive la población del Distrito Metropolitano de Quito, donde entran en juego las causas generales que han devenido en un deterioro de la situación, los índices actuales de victimización, la percepción que al momento tienen sus habitantes sobre el tema y el papel de los medios para forjar esta percepción.
- Las visiones que existen en torno al uso de las TIC, tanto desde el punto de vista de autores, como de los actores encargados de su uso y manejo en el DMQ.

- La diferenciación entre seguridad pública y seguridad ciudadana. En este punto, aparte de revisar las diferencias teóricas entre los dos conceptos, cobra importancia la forma de entender que tienen actores como la Policía, los responsables municipales y la ciudadanía.

La triangulación entre estos tres aspectos es necesaria para analizar el estado actual de uso de TIC en la seguridad ciudadana y las proyecciones a futuro.

La investigación fue cualitativa y las preguntas que la guiaron fueron:

- *¿Existe el peligro de que se utilicen las TIC en el marco de una concepción represiva por parte de las instituciones encargadas de velar por la seguridad, que favorezca el desarrollo de una sociedad de control, y no como un instrumento para impulsar la ciudadanía?*
- *¿Se están aplicando las TIC desde una comprensión de seguridad pública o ciudadana?*

La recolección de información se hizo a través de entrevistas, documentos y datos estadísticos. Las fuentes fueron la Central Metropolitana de Seguridad Ciudadana del DMQ, la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Observatorio del Delito, la página Web de la Policía Nacional y los medios de comunicación de la ciudad.

II. FICHA METODOLÓGICA

La información presentada en este documento corresponde a la recolectada entre agosto de 2003, cuando inició la Central Metropolitana de Atención Ciudadana con la incorporación de TIC, y agosto de 2004. La metodología de investigación fue cualitativa.

Las categorías de análisis utilizadas fueron:

- La seguridad pública y la seguridad ciudadana.
- La ciudadanía.
- El uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación.
- Las políticas públicas.

Para la seguridad pública y ciudadana se investigó en fuentes secundarias y se realizaron entrevistas en profundidad a especialistas locales que han hecho estudios en torno al tema o temas similares.

En lo que tiene que ver con los procesos de comunicación relacionados a la seguridad ciudadana se realizó, por una parte, investigación de medios y formas de comunicación institucional, y por otra, entrevistas grupales sobre percepción. También se hicieron entrevistas a profundidad a personas que trabajan en la seguridad pública y ciudadana, del ámbito estatal y privado.

Para la categoría de ciudadanía y uso de nuevas tecnologías de información y comunicación se realizó investigación en fuentes secundarias y entrevistas en profundidad a personal estatal y privado.

Y, finalmente, para la categoría políticas públicas se acudió a fuentes secundarias y a personal público o privado de instituciones que tienen que ver con la seguridad ciudadana.

Las fuentes fueron las siguientes:

- Central Metropolitana de Seguridad Ciudadana: datos estadísticos del Área de Gestión e Incidencias y de los monitores de los Ojos de Águila (cámaras de televisión dispuestas en la ciudad).
- Observatorio del Delito, la Violencia Intrafamiliar y de Género: Informes No. 2 y No. 3.
- Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana: información general del funcionamiento de TIC para la seguridad en el DMQ, y de las políticas públicas que se están impulsando.
- Página Web de la Policía Nacional.
- Medios: Diario El Comercio, Ecuadoradio.
- Entrevistas a personeros de:
 - Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
 - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
 - Policía Metropolitana.
 - Wackenhut del Ecuador
 - Central Metropolitana de Atención Ciudadana.
 - Grupo de mujeres trabajadoras del barrio Churoloma (Tumbaco)

Las principales preguntas realizadas a las personas que trabajan en instituciones de seguridad y que están impulsando el uso de TIC fueron:

- *¿Qué concepto de seguridad ciudadana tiene?*
- *¿Qué propuestas de seguridad ciudadana plantea o desarrolla?*
- *¿Participó la ciudadanía en el diseño de la propuesta, cuál fue su papel?*
- *¿Cuál es la participación de la ciudadanía en la implementación de esa propuesta?*
- *¿Qué tecnologías usan para la seguridad ciudadana?*
- *¿Qué concepto tiene de la tecnología aplicada a la seguridad?*

- *¿Quiénes tienen acceso a esas tecnologías, solo las empresas de vigilancia, o la ciudadanía, en algún grado, también?*
- *¿Las tecnologías solo apuntan a la vigilancia represiva? ¿Qué se ha hecho para que además sirva para la vigilancia preventiva?*
- *¿Cómo la propuesta logra articular actores comprometidos con la seguridad (policía, ciudadanía, organismos de DDHH, etc.)*
- *¿Se ha pensado en las TIC para este propósito de articular? Si es positiva la respuesta que explique cuál es el proceso.*
- *¿Qué innovaciones conoce se están practicando en materia de páginas Web, microchips, vigilancia satelital y otras por el estilo?*
- *¿Cómo participa la ciudadanía en estas innovaciones?*
- *Resultados más exitosos de seguridad ciudadana que tenga, con la ayuda de TIC.*

Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas literalmente, a fin de tener elementos de las actividades que la Policía, el Municipio y las entidades privadas están realizando, de las TIC que se están usando, de la forma como se las usa y de contrastar los significados de ciudadanía que hay. Una vez transcritas, se revisaron en detalle los textos y se juntaron las partes que correspondían a temas comunes para analizarlos, buscar sus similitudes y diferencias y tratar de entender las visiones que hay sobre el tema en estudio.

En el caso de la entrevista colectiva al grupo de mujeres, las preguntas buscaron rastrear la percepción que ellas tienen sobre el tema de la (in) seguridad y la incidencia de la información proveniente de los medios.

Cabe informar acerca de las dificultades habidas:

- Celo por parte de las empresas privadas para conceder entrevistas y, mucho más, para proporcionar información.

- Novedad del tema: se ha debatido sobre las distintas perspectivas de la seguridad, pero no sobre las TIC aplicadas a la seguridad, como si hubiera una tácita aceptación de la neutralidad del uso de TIC.
- Escasísima literatura que ligue seguridad ciudadana y uso de TIC.

III. MARCO CONCEPTUAL

Por razones de metodología y en vista de que no se ha encontrado textos que acometan de manera conjunta seguridad ciudadana y uso de TIC, abordaremos en primer término el marco conceptual referido a la primera de las preguntas que guiaron la investigación, que tiene que ver con el peligro de que las TIC sean usadas por parte de los organismos encargados de velar por la seguridad en el marco de una comprensión represiva, que favorezca el desarrollo de una sociedad de control, y no como un instrumento para impulsar la ciudadanía. A continuación afrontaremos la segunda de las preguntas que guiaron la investigación, que abarca el tema de seguridad ciudadana diferenciándolo del de seguridad pública, para lo cual recorreremos algunas de las interpretaciones más relevantes que se le han dado al término seguridad según cada contexto. Y, en tercer término, lo atinente a políticas públicas.

De esta manera, tendremos elementos para comprender luego cómo se están aplicando las TIC para la seguridad en el DMQ, qué niveles de participación ciudadana se están dando, hasta dónde es posible construir políticas públicas de TIC aplicadas a la seguridad con la ciudadanía.

Cerraremos el capítulo resumiendo una experiencia en la cual los habitantes de una comunidad argentina asumen su papel de ciudadanos y, empoderándose de ciertas TIC, enfrentan los problemas de inseguridad y son partícipes en la definición, ejecución y control de políticas públicas.

1. TIC y sociedades de control

Nos proponemos a continuación proponer como, bajo la mirada de algunos autores, el apareamiento de las TIC se da en un momento de la humanidad caracterizado por el paso de las sociedades disciplinarias a las de control y de cómo tales tecnologías pueden apuntalar una informatividad de la vigilancia.

La emergencia del tema de la (in) seguridad ciudadana en el contexto de las sociedades contemporáneas y su consecuente colocación generalizada en las agendas sociales y políticas de la gran mayoría de países modernos es un fenómeno que puede ser comprendido desde diversas dimensiones. Por un lado, desde la perspectiva de una composición social, política económica y cultural específica, determinada a diario por los efectos de la revolución cognitiva (apoyada por las tecnologías de la información), que ha conmovido de hecho aspectos no previstos por el ámbito exclusivo de la técnica y de la ciencia¹. Por otra parte, el nacimiento, a partir de los años 60, de sociedades metropolitanas o macro sociedades caracterizadas por una forma específica de comunicación cada vez más dependiente de comunidades mediatizadas y tendientes a la sobrevaloración de la información. En este sentido, la preocupación creciente por la (in) seguridad ciudadana se sitúa en un momento global específico, donde los mecanismos de cohesión social están debilitados (al menos desde la perspectiva de la sociología clásica), y donde la construcción de una cultura ciudadana se enfrenta a la incompetencia de los mecanismos tradicionales de promoción -desde el Estado- de ciertas tecnologías de identificación. Es decir, la incorporación cotidiana de los múltiples usos de las nuevas formas del conocimiento científico y técnico hacen más complejo el tejido social de modo tal que se vuelve indispensable pensar la vigencia del contrato social (en los términos tradicionales) al interior de un nuevo escenario esencialmente diferente, donde las sociedades están altamente urbanizadas y el *contacto* social, en oposición al *contrato* social, es cada vez más contingente, simultáneo y cotidiano².

En las sociedades actuales los vínculos a través de los cuales se genera cohesión social se ven afectados progresivamente por dispositivos de socialización tecnologizados, en oposición a los dispositivos contractuales cuya eficacia era aplicable a sociedades menos complejas, menos fragmentadas (social, cultural, económica y sexualmente), y más homogéneas. Hoy en día, a partir de la configuración de un nuevo orden mundial,

¹ Bilibeny, Norbert. *La revolución de la ética*, Barcelona, Anagrama, 1997, pp. 16.

² Arensburg, Svenska. *Digitalización de lo social: Discusión sobre las tecnologías de identificación ciudadanas*. Primer Congreso On Line del Observatorio para la Cibersociedad. Universidad Autónoma de Barcelona.
<http://cibersociedad.rediris.es/congreso>

la experiencia de la alteridad, y por añadidura, de la propia identidad, pasa por la construcción de un sujeto específico que vivencia el mundo desde un plano individual que no se sostiene en ningún fundamento sólido. La construcción subjetiva está igualmente fragmentada, y la explosión posmoderna de múltiples discursividades ha dejado ilimitado el espacio de identificación del sujeto como “yo” con el mundo como “otro”. Así, el discurso de la ciudadanía intenta abarcar el sentido mismo de la pertenencia a una colectividad y la necesidad de participar, desde los derechos y las obligaciones, de esa comunidad de vida que, por una serie de efectos enajenantes, se convirtió en una totalidad ajena al sujeto, en lugar de una responsabilidad compartida y una elaboración colectiva.

El ciudadano es necesario, entonces, como el sujeto central de este escenario sociopolítico, económico y cultural, en la medida en que su existencia es la base que legitima la gobernabilidad del sistema. La producción de sujetos como cuerpos psíquicos reproductores del orden (o sujetados al poder, en términos de Foucault) es la condición de la vigencia de cualquier orden discursivo imperante sobre la realidad. El poder, a la vez constructivo y constrictivo, es un discurso, un saber y una verdad sobre los límites, y todo sujeto es igualmente construcción y constricción al interior de los límites de ese discurso³. Así, el ciudadano es el sujeto del escenario sociopolítico actual. Por ende, toda conceptualización actual referente a las políticas de seguridad tendrán que enmarcarse también al interior del orden de la ciudadanía.

El tránsito de lo que Foucault llamó sociedades *disciplinarias* a las de *control* pauta un cambio sustancial en las relaciones sociales, fruto de la complejización de la cohesión social y la tendencia hacia la creciente autonomización de los campos sociales. En correspondencia, las redes de poder mutaron de las tecnologías disciplinarias a las de control para no sólo efectivizar y maximizar la disciplina (escuelas, colegios, oficinas, cárceles) sobre los individuos a través de la in-corporación de la discursividad dominante en las conductas más íntimas (poder de atomización de las tecnologías

³ Hopenhayn, Martín. *Michel Foucault: Poder, condicionamiento*, Revista David y Goliath Número 50, Bs. As., diciembre, 1986.

políticas), sino también, y a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, para la regulación de la vida de la población como sujeto, sobre todo como sujeto-de-producción. Dicha regulación ya no pasa por las instituciones paradigmáticas de las sociedades disciplinarias, sino que instituye otras que operan directamente sobre la vida: la medicina, la psicología, la psiquiatría. Esta mutación de las tecnologías de poder es también una mutación del poder mismo. Hasta el siglo XVIII el poder sólo se había concebido en términos negativos y formales: la ley, la norma, la prohibición. El Derecho, en este sentido, fue siempre el único sistema de representación y análisis del poder.

Kafka, que se instalaba ya en la bisagra entre ambos tipos de sociedad, describió en *El Proceso* las formas jurídicas más temibles: el sobreesimiento aparente de las sociedades disciplinarias (entre dos encierros), la moratoria ilimitada de las sociedades de control (en variación continua), son dos modos de vida jurídica muy diferentes, y si nuestro derecho está dubitativo, en su propia crisis, es porque estamos dejando uno de ellos para entrar en el otro.⁴

Las sociedades de control inauguran la materialización del poder, más exactamente la de los múltiples poderes que ya no se ejercen sobre sujetos jurídicos exclusivamente, sino sobre cuerpos, sobre la vida.

Disciplina es, en el fondo, el mecanismo del poder por el cual alcanzamos a controlar en el cuerpo social hasta los elementos más tenues por los cuales llegamos a tocar los propios átomos sociales. Eso es, los individuos. Técnicas de individualización del poder⁵.

Por otra parte,

la sociedad de control (...) debería entenderse como aquella sociedad (que se desarrolla en el borde último de la modernidad y se extiende a la era posmoderna) en la cual los mecanismos de dominio se vuelven aún más "democráticos", aún más immanentes al campo social, y se distribuyen completamente por los cerebros y los cuerpos de los ciudadanos, de modo tal que los sujetos mismos interiorizan cada vez más las conductas de integración y exclusión social adecuadas para este dominio (...) El poder sólo puede alcanzar un dominio efectivo sobre toda la vida de la población cuando llega a constituir una función vital, integral, que cada individuo apoya y reactiva voluntariamente.⁶

⁴ Delleuze, Gilles. *Posdata sobre olas sociedades de control*. En Christian Ferrer, *El lenguaje literario*, compilación. Tomo 2. Editorial Nordan. Montevideo, 1991.

⁵ Foucault, Michel. *Las redes del poder*. Revista Fahrenheit 45, Buenos Aires, 1993.

⁶ Hardt, Michael y Negri, Antonio. *Imperio*. Editorial Paidós, Argentina, 2002.

La evolución de las nociones de seguridad y su formalización al interior del sistema político también es afectada por este nuevo escenario en el que las representaciones tradicionales con las cuales se había instrumentalizado la intervención estatal para garantizar y promocionar la seguridad de sus habitantes, ya no se corresponden con la realidad. Si bien no se puede pasar por alto al Estado de Derecho, el Derecho en sí mismo no es ya aquello que define por excelencia la ciudadanía de cualquier persona. El Derecho no es un elemento que agote el sentido de la ciudadanía. Esto lleva a concluir que tampoco el sentido de la seguridad ciudadana se agota en el Derecho.

A este respecto, Arensburg⁷, agrega un concepto central para comprender la transición de la sociedad disciplinaria a la de control: la sociotécnica de identificación. Es decir, el diseño y uso de mecanismos de gobernabilidad ya no basados en la participación o inclusión social, sino en la sujeción a dinámicas de consumo promovidas extrainstitucionalmente. El Estado no es, de ninguna manera, el actor dominante en esta dialéctica entre el control social y su reconversión en identificación (del sentido de la vida con el sentido del poder), sino que es parte de un entramado más complejo de actores públicos y privados a través de los cuales se construye un sentido y una sensación subjetivas (y así mismo, producidas) de realidad: se produce realidad a través de la informatividad de la vigilancia.

Tal informatividad se corresponde, en la línea de Deleuze, con un modelo en el cual el capitalismo busca vender servicios:

Es un capitalismo de superproducción. Ya no compra materias primas y vende productos terminados: compra productos terminados o monta piezas. Lo que quiere vender son servicios, y lo que quiere comprar son acciones. Ya no es un capitalismo para la producción, sino para el producto, es decir para la venta y para el mercado. Así, es esencialmente dispersivo, y la fábrica ha cedido su lugar a la empresa. La familia, la escuela, el ejército, la fábrica ya no son lugares analógicos distintos que convergen hacia un propietario, Estado o potencia privada, sino las figuras cifradas, deformables y transformables, de una misma empresa que sólo tiene administradores (...) Las conquistas de mercado se hacen por temas de control y no ya por formación de disciplina (...) El servicio de venta se ha convertido en el centro o el "alma" de la empresa.⁸ El servicio de la informatividad de la vigilancia entra, sin duda, en esta perspectiva y

⁷ Arensburg, Svenska. Obra citada.

⁸ Deleuze, obra citada.

responde a una evolución tecnológica pero, más profundamente aún, una mutación del capitalismo.

2. Seguridad pública y seguridad ciudadana

El concepto de seguridad ciudadana es relativamente nuevo. Para llegar a él, la sociedad contemporánea ha debido recorrer un largo trecho que va desde la seguridad nacional. Con el apoyo de bibliografía que existe al respecto, hacemos un repaso de las distintas comprensiones de seguridad con la finalidad de aportar elementos a la comprensión del por qué en una sociedad pueden existir y convivir variadas visiones sobre el tema entre los actores (instituciones públicas y privadas, ciudadanía) que entran en juego.

2.1. El concepto de seguridad

El concepto de seguridad-inseguridad no ha sido definido de forma cerrada desde ninguna de las dimensiones que abarca. Es un concepto cuya amplitud y múltiples manifestaciones han complicado el acercamiento hacia una posible abstracción de aquello que comúnmente se ha pensado que significa. Sin embargo, si se hace un corte teórico para poder analizar la evolución de las distintas acepciones que ha tenido, hay que señalar, en primer lugar, que el término seguridad, según Bjorn Moller⁹, estaba monopolizado por los académicos de la Política Internacional que generalmente lo asociaban al concepto de “interés nacional”. Arnold Wolfers, enmarcado en esta perspectiva, planteaba que “seguridad, en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, en un sentido subjetivo, la ausencia de temor sobre el ataque a dichos valores”¹⁰. El objeto de referencia de esta definición residía en la soberanía y el poder y su contenido remitía al Estado. En países como Ecuador y

⁹ Moller, Bjorn. *Conceptos sobre seguridad, nuevos riesgos y desafíos*. Presentación para el seminario sobre “Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo Occidental”, Mosbach, Alemania, 4-7 de noviembre de 1993.

¹⁰ Arnold Wolfers. *National security as an ambiguous symbol*, en: *Discord and collaboration. Essays on international politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1962. Cita tomada de Pág.150. En: Moller, Bjorn. obra citada.

otros de América Latina, la seguridad nacional estaba entendida también dentro del marco de la “Doctrina de Seguridad Nacional”, nacido de las grandes potencias mundiales en el contexto de la Guerra Fría, que concebía a la ciudadanía disidente como el enemigo interno (décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo pasado). En estricto sentido, la seguridad nacional quedaba dentro de la esfera de responsabilidad de las Fuerzas Armadas, aunque, como asegura Rachel Neild, la Policía también tomó parte del asunto:

Durante la Guerra Fría, la competencia por influir en los países en vías de desarrollo entre las dos superpotencias, implicó el diseño de políticas de seguridad orientadas a defender a los regímenes y no a los ciudadanos. La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina (...) dotó del marco legal a tales políticas. Bajo esta fórmula la Policía y las Fuerzas Armadas violaron derechos humanos con total impunidad. Se distorsionó así la naturaleza, las herramientas y las habilidades de las instituciones de la seguridad pública y de la justicia penal, dejándolas inermes e incapacitándolas para enfrentar el crimen en el marco del respeto a los derechos humanos¹¹.

El fin de la Guerra Fría marca una evolución del término: la matriz de la seguridad había sido, hasta el fin de la Guerra Fría, la Doctrina de la Seguridad, que se fundamentaba en la protección y defensa de los Estados frente a las amenazas de otros Estados. Posteriormente, los procesos de democratización de los distintos países implicaron también una transformación de los pilares conceptuales de los Estados, y la instauración de democracias liberales en el hemisferio occidental, aunque fueran meramente teóricas en muchos países, hizo que se democratizara también el concepto de seguridad. Es decir, la seguridad ya no iba a ser objeto del Estado, sino del ciudadano, el nuevo sujeto fundamental.

Una de las principales polémicas que actualmente se dan -aunque en tono menor- se refiere a la terminología. Algunos especialistas en el tema, después de haber barajado diversos conceptos utilizados en este ámbito (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana) e indicado la relación existente entre la noción de “seguridad” con las de libertad, derechos humanos, democracia,

¹¹ Neild, Rachel. *De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana. La sociedad civil y la evolución del debate sobre el orden público*. Rights & Democracy, International Centre for Human Rights and Democratic Development, 1999.

criminalidad, orden público, etc., sugieren reemplazar el término “seguridad ciudadana” por otros más abarcadores y capaces de superarlo. En este sentido, se han propuesto otros conceptos, tales como el de “seguridad humana”, “seguridad de los habitantes” (con el que se abarcarían, no sólo los ciudadanos de un país, sino a todas las personas sin excepción: menores, inmigrantes, indocumentados, refugiados, turistas) o el de “desarrollo humano sostenible” (que incluiría, además de la garantía de no ser víctima de un delito, la de poder vivir en un Estado de derecho y disponer de niveles razonables de bienestar en los campos de la salud, la educación, el ingreso, la vivienda, etc.)

2.2. La seguridad en América Latina

Siguiendo el esquema de Torres Rojas y de la Puente¹², la conceptualización de la seguridad se ha dividido en tres órdenes:

- Seguridad Interna y Externa: referente sobre todo a la soberanía territorial, cuya institución paradigmática son las Fuerzas Armadas.
- Seguridad Pública: referente al orden público y al imperio de las leyes, cuya institución paradigmática son las Fuerzas Policiales.
- Seguridad Ciudadana: que aunque presenta una ambigüedad del término, se referiría a la ciudadanía como el conjunto de agentes activos (ciudadanos) con derechos y obligaciones. Agrupa a todos los actores sociales desde su condición ciudadana. El Estado y toda la sociedad civil.

Este esquema coincide con el análisis que hace Sabine Kurtenbach¹³ sobre el desplazamiento de la concepción de la seguridad como seguridad de Estado -en

¹² Torres, Rojas Emilio y De la Puente Lafoy, Patricio. “Modelos internacionales y políticas de seguridad ciudadana en Chile durante la última década”. Revista Mad. No.4. Mayo 2001. Departamento de Antropología, Universidad de Chile <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper01.htm>

el contexto de la Guerra Fría, donde las amenazas provenían desde afuera-, hacia otra concepción distinta, situada en un momento histórico determinado por la instauración de democracias liberales en casi todos los países latinoamericanos, la centralidad del narcotráfico frente al combate a las fuerzas subversivas e insurgentes, y la pérdida de importancia de América Latina en la agenda de seguridad de los Estados Unidos.

Con el fin de la Guerra Fría, la seguridad empezó a comprenderse de otro modo: la amenaza a la seguridad es interior, y a pesar de que todavía existen problemas interestatales entre los países latinoamericanos, los temas más importantes con respecto a la seguridad tienen que ver con la violencia social y el crimen organizado y no organizado. Por otra parte, el concepto de seguridad no se define únicamente a partir del Estado, sino que está referido al ser humano, a su vida. Según el informe de 1994 del PNUD,

la seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. La Seguridad Humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.¹⁴

La redefinición del concepto de seguridad tiene que ver también con el hecho de que el mundo bipolar ya no es posible y los Estados deben democratizar sus instituciones. La democracia y el neoliberalismo requieren de nuevos marcos operativos. La seguridad, en ese sentido, puede comprenderse también a partir de la recomposición del mapa del poder en el mundo, lo que Hardt y Negri han denominado el *poder imperial*: el ocaso de la soberanía moderna, sustentada en el Estado, y el progresivo avance de un poder descentrado, que poco o nada tiene que ver con el Estado y su territorialidad fija. Es una soberanía distinta, con instrumentos jurídicos distintos, cuyo objeto es el mundo entero y que no tiene fronteras. Así, la seguridad necesariamente debe ser analizada al interior de este

¹³ Bodemer, Klaus (editor). Kurtenbach, Sabine. *El nuevo escenario de la (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*. Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 2003.

contexto, pues su tratamiento local está determinado también por una tendencia global. La democracia como sistema político determina un tipo de seguridad nueva; una seguridad ciudadana, centrada en el resguardo y promoción de la vida de los ciudadanos; ya no gira en torno a la amenaza del comunismo, de la insurgencia y la guerra de guerrillas, es decir, sobre temas concernientes al Estado (aunque en América Latina persistan estos temas sobre todo en Colombia), sino que el concepto se modificó al ritmo de la reestructuración y reformas de los Estados. El combate contra la violencia y la inseguridad era, hasta el fin de la Guerra Fría, eminentemente político, y las políticas estatales de seguridad estaban atravesadas por ese eje. El fin del mundo bipolar fue determinando un tipo de violencia, según Kurtenbach, mucho más difusa, y asimismo, la tipificación de la seguridad también cambió.

Siguiendo el análisis de Kurtenbach, la inseguridad en América Latina está determinada por distintos factores estructurales y no estructurales. En primer lugar, las reformas a partir del retorno a la democracia en la mayoría de países latinoamericanos, que redujeron el tamaño de los Estados para equilibrar los déficits fiscales, la minimización de su injerencia en la economía, y la privatización de las empresas estatales. Esto, unido a la masiva migración del campo a las ciudades y los problemas consecuentes de marginalidad y pobreza, la impunidad y las corruptas instituciones de administración de justicia, además de la existencia extendida de armas de fuego de uso ilegal (sobre todo en los países con problemas de enfrentamientos violentos entre los gobiernos y grupos subversivos), y la producción de drogas y narcotráfico, entre otras, son las principales causas de la configuración de una región muy violenta, donde la sensación de inseguridad es aguda y cotidiana y además aumenta.

Este escenario es un interrogante abierto al tratamiento del tema de la violencia criminal y no criminal y la seguridad-inseguridad en la región, y plantea serias críticas a la forma en que se lo ha venido tratando a través de las políticas

¹⁴ Ibid.

promovidas desde los Estados. La democratización y la pacificación en muchos países latinoamericanos con antecedentes de guerras violentas no han encontrado estrategias adecuadas (ni democráticas) de soluciones para el conflicto. En general se han endurecido las políticas penales y se ha incrementado el presupuesto para las fuerzas de seguridad.

Han aparecido y se han multiplicado las empresas de seguridad privada e inclusive formas ilegales o no convencionales de administración de justicia. Todo promueve la multiplicación de actores. El Estado no monopoliza el aparato de coerción, sino que es parte de una red junto a otros actores.

A todo esto habría que añadir la falta de un objetivo claro de las Fuerzas Armadas, que en ocasiones son convocadas a reforzar a la Policía en el resguardo del orden interno, como ha sucedido algunas veces en Ecuador; la instalación de un discurso paramilitar en determinados países como Colombia; las políticas de mano dura, como sucede en El Salvador frente a las bandas juveniles (maras); la lucha antidrogas, instrumentada desde los EEUU (que en gran medida legitiman las funciones de las Fuerzas Armadas en países como Colombia, Perú y Bolivia), y, luego del 11 de Septiembre, la lucha contra el terrorismo blandida por el gobierno norteamericano a nivel planetario, que señala entre las organizaciones terroristas extranjeras a cinco latinoamericanas.

2.3. Criminalidad, sensación de inseguridad y legislación penal

Aunque en su concepción más amplia la expresión “seguridad ciudadana” se refiere a numerosos aspectos inherentes a la vida social organizada, generalmente se utiliza en relación con el tema de la criminalidad. “Miedo al crimen” o “inseguridad ciudadana” son los principales términos empleados para designar aquel fenómeno que la mayoría de la población suele identificar con el aumento -real o supuesto- de la delincuencia y una intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de su prevención y represión. Esta creencia, bastante extendida, ha dado lugar a planteamientos y conclusiones simplistas, en numerosos países, poco rigurosos, usualmente equivocados y a menudo peligrosos.¹⁵

¹⁵ Ibid, pp11.

La seguridad, según el planteamiento de Chinchilla y Rico, es un concepto que engloba tres componentes fundamentales interrelacionados recíprocamente: la criminalidad, como el conjunto de datos empíricos de los hechos reales de violencia que atentan contra la integridad de la vida (homicidios, asaltos, violaciones, etc.); legislación penal, como el cuerpo de herramientas públicas normativas de sanción a los delitos; y por último, la percepción subjetiva que vive la población, y que se expresa en el sentimiento de inseguridad.

La inseguridad y el sentimiento de inseguridad en los distintos países de América Latina poseen rasgos regionales compartidos, y asimismo, características propias de cada contexto local. Regionalmente, el incremento de la inseguridad está generalizado y las estadísticas muestran al continente como uno de los más inseguros del mundo (datos de 1998 hablan de 20, 30 y 40% de victimización, con la excepción de Guatemala, el Salvador, Venezuela, México y Ecuador, donde el porcentaje es aún más alto y oscila entre el 40 y 60%¹⁶).

Es difícil atribuir una causa específica al crecimiento de la inseguridad en los países latinoamericanos. En la mayoría de ellos se da más bien una conjugación de múltiples causas. Rico y Chinchilla sistematizan tres causas fundamentales. En primer lugar, el deterioro de las condiciones básicas para el desarrollo humano y la exclusión social como consecuencia directa. En segundo lugar, las secuelas de los conflictos armados (sociedades potencialmente armadas y con una herencia de violencia instalada a todo nivel de las relaciones sociales); y en tercer lugar, en los patrones de uso de alcohol y otras sustancias psicotrópicas (aumento del uso y tráfico de drogas que incitan a la violencia).

La situación regional de América Latina demanda transformaciones fundamentales en las instituciones a quienes atañe el tema de la promoción de la seguridad ciudadana: primero, la modernización, profesionalización y

¹⁶ Ibid. pp. 15.

desmilitarización de la Policía, con énfasis en la capacitación en derechos humanos, y la apertura y acercamiento a la comunidad. Si bien esto aparenta ser un objetivo utópico, sobre todo a causa del gran desprestigio de la Policía en los países latinoamericanos, ya cuenta con experiencias en Centroamérica (Costa Rica y El Salvador en 1994 y 1995). En segundo lugar, el sistema penal debería actuar como un conjunto. Esto resolvería, en gran medida, el desfase que suele haber -no pocas veces- entre la legislación penal y la realidad de cada país, además del desconocimiento generalizado de la ciudadanía de las leyes y procedimientos legales. Por último, y probablemente lo más importante, la promoción de la intervención de la sociedad civil en el debate sobre el tema de la seguridad, sin lo cual la democracia no pasa de ser una formalidad. Es decir, la apropiación de la problemática de la seguridad.

2.4. Seguridad pública

La seguridad pública ha sido concebida tradicionalmente como el imperio del orden y de la ley al interior de un Estado-Nación. Las instituciones que han tenido a su cargo la responsabilidad de velar porque este objetivo se cumpla han sido la Policía, el sistema judicial y el sistema carcelario. A través de estas instituciones el Estado ha sido, en definitiva, la entidad que se ha hecho cargo de la seguridad interna.

Esta visión estatal de la seguridad pública empezó a hacer crisis con el incremento de los delitos violentos en las principales ciudades de América Latina y con la agudización de problemas complejos al interior de dichas instituciones, como la pérdida del sentido institucional, la corrupción, la crisis económica y otros.

Con la finalidad de enfrentar la creciente inseguridad desde una perspectiva de la prevención, durante los últimos tiempos se fueron experimentando en el mundo

distintas propuestas de seguridad pública. Torres y De la Puente¹⁷ han reseñado estas alternativas, no sin antes precisar que cada una de ellas “han sido propuestas en distintos momentos, responden a múltiples concepciones ideológicas, poseen diverso alcance social y han alcanzado resultados disímiles”. Los autores distinguen estas estrategias generales:

a. La *Prevención Social Primaria de conductas delictivas*, modelo según el cual la acción criminal obedece a un conjunto de factores anteriores a su perpetración. Su estrategia básica consiste en que, a través de la intervención por parte de los organismos del Estado, se logren disminuir las tendencias delictivas de la población en mayor riesgo, influyendo en sus actividades y comportamientos mediante el diseño e implementación de amplios programas de desarrollo económico - social de largo plazo en materias de educación, salud pública, vivienda, empleo y de recreación para el uso del tiempo libre, privilegiando a la población joven como principal beneficiaria.

b. La *Prevención Situacional del Delito*, modelo que considera la distribución diferencial de los delitos según la particular relación de oportunidades para delinquir. Supone la realización de cálculos racionales por parte del potencial infractor, bajo una lógica estricta de costos y beneficios. Ello derivaría del hecho de que los delincuentes no sólo requieren motivaciones sino también de una disponibilidad y accesibilidad respecto de la selección de blancos alcanzables que están en un momento concreto sin vigilancia o control social (Cromwell, 1996). Inspirados en este paradigma se han implementado mecanismos de vigilancia y detección consistente en la instalación de cámaras, videos, televisión en circuito cerrado, rayos X, detectores de metales, etiquetas

¹⁷ Torres, Rojas Emilio y De la Puente Lafoy, Patricio. “Modelos internacionales y políticas de seguridad ciudadana en Chile durante la última década”. Revista Mad. No.4. Mayo 2001. Departamento de Antropología. Universidad de

electrónicas, sistemas de alarma, sistemas telefónicos para comprobar la validez de tarjetas de crédito e identidad de las personas, etc. (De la Puente y Torres, 2000). Son parte de este modelo también las medidas que afectan el espacio público propiciados por arquitectos urbanistas tales como Jacobs, 1962; Jeffry, 1971 y Newman, 1972, acerca del rediseño de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado así como de la planificación de escuelas, sectores comerciales y áreas de recreación. Desde esta perspectiva se procura hacer "más defendible" el espacio que se habita, de modo que la estructura físico - espacial facilite el reconocimiento y control social de los extraños, mediante la instalación de exclusas, barreras de control de acceso y salida, diseño de calles y pasajes, estructura de circulación, entre múltiples otras intervenciones de diseño arquitectónico (Sepúlveda, De la Puente, Torres, Tapia, 1999).

c. La *Prevención Multi-agenciada del Delito*, que plantea la conformación de consejos de prevención de la delincuencia en procura de la participación de una diversidad de actores. En la mayoría de los casos donde esta concepción se ha utilizado, se ajusta a la idea fuerza de "responsabilización ciudadana" para la prevención y disminución de la delincuencia, involucrando diversos agentes sociales en procesos descentralizados que logren superar el verticalismo estatal y los vicios de las soluciones individuales mediante los mecanismos de mercado (De la Puente, Torres 2000).

d. La *Prevención Comunitaria del Delito*, que surge hacia fines de los ochenta y durante los noventa, cuando se generalizaron las nociones de "participación comunitaria", y en terminología inglesa los de

"empowerment community", "responsibility" y "solving-problems community", en el tratamiento de los temas y en el diseño de estrategias relativas a la prevención del delito. Se enfatizan, en general, el rescate de valores tradicionales vinculados con la familia y el fortalecimiento de las comunidades. Ellas se operacionalizan mediante el patrullaje de barrios y sectores residenciales de la Policía Comunitaria o Policía de Proximidad.

2.5. Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es un concepto nuevo, ya que, tal cual apunta Valle Martínez¹⁸, no siempre se ha brindado seguridad a la población, pues en periodos anteriores la seguridad nacional tenía como sujeto al Estado y no al ciudadano. En la misma proporción que desciende la perspectiva de la seguridad nacional, producto del fin de la guerra fría, asciende la de la seguridad ciudadana, como respuesta a “la pobreza, el hambre y el desempleo”, a la irrupción cada vez mayor del...

...terrorismo, la narcoactividad, el trasiego de material nuclear y radiactivo, el delito informático, el tráfico de armas, así como de ilegales, automotores, órganos humanos, niños y mujeres (...), la industria del plagio, el secuestro y la corrupción (...), a la delincuencia organizada que se integra y globaliza de una mejor manera que los Estados, al tiempo que repunta un ascenso sostenido de la tasa de criminalidad en los diversos países, principalmente en América Latina.

La seguridad ciudadana, para Valle Martínez, se refiere, entonces,

... a la necesidad de estar libres de temor, sentirse sin amenazas contra la seguridad personal, por ejemplo a no ser víctima de actos de violencia ya sea robo, homicidio, violencia intrafamiliar o cualquier hecho que vaya contra los derechos humanos relacionados con la vida e integridad física, psíquica y moral de las personas, así como de los bienes.

Tiene dos dimensiones fundamentales, los hechos y el sentimiento de seguridad. Ambos están unidos, pero su relación no siempre es directamente proporcional. De los primeros

¹⁸ Valle Martínez, Marco. *Notas sobre seguridad ciudadana*. Gobernabilidad y Seguridad Sostenible No. 8. http://www.ijgov.org/seguridad/?p=8_02

—las faltas, delitos y accidentalidad— podemos ser responsables, víctimas, testigos, aparecen en los medios de comunicación, en las estadísticas; mientras el sentimiento de seguridad es un producto cultural, donde interviene el pasado, el ahora y el futuro de cada persona y, dependiendo de los resultados de esa mezcla, cada cual percibe el grado de seguridad de su vida.

El universo de la seguridad ciudadana comprende todo aquello que la amenaza como lo que la protege. Comprende lo conectado con la violencia, criminalidad nacional e internacional y con la accidentalidad vial; igualmente se puede afirmar que cubre los delitos tradicionales como los nuevos delitos, producto de la globalización y el desarrollo tecnológico mundial. Del otro lado de la moneda, también abarca el quehacer de las diversas instituciones estatales y de la sociedad civil relacionadas con su promoción y protección.

Cuando se trabaja terrorismo, contrabando, riñas vecinales, amenazas, robos de automotores, violencia intrafamiliar, pandillas, drogas, robos, tráfico de ilegales, lesiones, bandas, asaltos a bancos, escándalo en la vía pública, estafa informática, fraude, malversación de caudales públicos, telepuertos, abigeato, narcoactividad, homicidios, asesinatos, accidentes de tránsito, alteración del orden público, etc. se está trabajando en el universo de la seguridad ciudadana. Lo mismo sucede cuando se aborda el cumplimiento de la Policía, el sistema de justicia penal, la dirección de migración, etc.

Ahora bien, la violencia en sus diversas formas es una de las amenazas principales a la seguridad ciudadana. Más aún, casi todos los delitos —exceptuando el hurto, estafa, etc.— tienen una porción de violencia, unos más otros menos pero están impregnados de violencia ya sea física, psíquica, social, familiar, instrumental, sexual o de cualquier tipo. Siendo así las cosas, invertir energías en aminorar la violencia y la violencia delictual es contribuir a mejorar el nivel de seguridad ciudadana, siendo recomendable combinar la óptica nacional con la local, enmarcada en la internacional.

Desde la perspectiva de los actores como habitantes, su universo comprende todas las personas, la víctima y el victimario; es decir, la seguridad ciudadana incluye las personas, la ciudadanía en general, a quienes han sido víctimas y a los delincuentes o victimarios. Es un deber proteger los derechos humanos de la víctima, reparar los daños que le causaron y asegurar su participación en el proceso judicial; y en el caso del victimario recordar que también tiene derechos, tomarlos en cuenta en la captura, sanción, y rehabilitación.

Por el lado de la sociedad civil son actores directos los habitantes, organismos no gubernamentales que laboran sobre el tema y medios de comunicación social. También son organismos internacionales que están estrechamente comprometidos con la seguridad ciudadana.

Finalmente, unas palabras más sobre el concepto seguridad ciudadana. A veces se encuentra la utilización del concepto seguridad de los habitantes, que creemos es eficaz, en la medida que incluye todas las personas que están en un territorio determinado, independientemente de su edad, nacionalidad y si está o no de tránsito en un país.

Seguridad ciudadana y seguridad de los habitantes son conceptos que se complementan, siendo más conocido y popular el primero, y tan es así, que es el legitimado y con el que se trabaja internacionalmente. Pero, es recomendable siempre pensar y tomar en cuenta todos los seres humanos y sus derechos cuando se usa el concepto de seguridad ciudadana, tal como incluir a niños, niñas, adolescentes, residentes y turistas.

El aumento de la violencia en el Ecuador, y en Quito en particular, es significativo. Según Palomeque, es un complejo asunto de causas múltiples generado por factores estructurales, como la desigualdad y la ingobernabilidad; la presencia de prácticas institucionales expresadas en la impunidad y la ineficiencia, y situacionales, como la tenencia de armas y el consumo de drogas. Y también es un fenómeno plural porque existen varios tipos de violencia¹⁹. Tiene que ver con “una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación”²⁰. Y con “la percepción y las representaciones sociales que la ciudadanía se hace del problema”²¹.

Uno de los aspectos que más afecta a la seguridad ciudadana es el aumento de la violencia en diferentes manifestaciones. Esto altera el vínculo entre cohesión social y ciudadanía. La violencia va creciendo en función de resolver los conflictos y obtener recursos que deberían obedecer a normas legales y sociales. Así, afecta la seguridad ciudadana, que se entendería como “la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales”²².

El enfocar el fenómeno de la violencia desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, según Palomeque, denota una carga positiva, en la medida que se trabaja el tema de seguridad, y no negativa, que implicaría actuar solo desde el lado de la violencia. “El concepto de seguridad ciudadana contiene a la violencia -dice el autor-, pero no se agota en ella”, pues implica promover los deberes y responsabilidades de los ciudadanos, en los campos público y privado.

¹⁹ Palomeque, Edison. Diagnóstico sobre la Seguridad Ciudadana en Ecuador, en *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?*. FLACSO, Quito, 2002.

²⁰ Guzmán, Alvaro. Violencia urbana en Cali durante 1993, una primera aproximación. En *De la violencia urbana a la convivencia ciudadana*, FLACSO, Quito, 2002.

²¹ Rivera, Freddy. Violencia y seguridad ciudadana. Revista Iconos No. 7. FLACSO, Ecuador, 1999.

²² Arraigada, Irma. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. En: *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?* FLACSO, Quito, 2002.

Para enfrentar el tema de la violencia en Ecuador, Arcos, Carrión y Palomeque consideran que existen dos vertientes fundamentales:

la una, inscrita en una política estatal –hoy dominante- que propugna la reducción de la violencia vía control y privatización y, la otra, como seguridad ciudadana que se inscribe en una relación sociedad-Estado que, a la par que enfrenta el hecho delictivo, busca construir ciudadanía e instituciones que procesen los conflictos democráticamente²³.

3. Políticas públicas

La seguridad ciudadana es un elemento central para el perfeccionamiento y consolidación de la democracia. En este marco, la participación de la sociedad es una condición necesaria y prioritaria. Las políticas impulsadas desde el Estado en el ámbito de seguridad ciudadana deben procurar la apertura, transparencia y cercanía de las acciones gubernamentales a la ciudadanía. Los objetivos tienen que apuntar a la eficacia y a la legitimidad de las políticas impulsadas por el gobierno, y al logro de una mejor y más fluida relación entre el estado y la sociedad²⁴.

Las políticas públicas, para Lahera²⁵, son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales. Por supuesto, hay políticas públicas en las que falta uno o más de los elementos mencionados. Sus objetivos pueden ser confusos, contradictorios o meramente declarativos; la distribución de tareas entre el sector público, la comunidad y el sector privado puede ser ineficiente o ineficaz; y tanto los medios como los arreglos institucionales pueden ser insuficientes o inadecuados. También es posible que los distintos elementos no estén bien articulados.

²³ Arcos, Carlos, Carrión Fernando, Palomeque Édison. *Informe Ecuador Seguridad Ciudadana y Violencia*. FLACSO, Quito 2003.

²⁴ Campero, José C. *Participación, políticas públicas y democracia*. CLAD, Caracas, 2000.

La visión tradicional concibe la gestión en materia de seguridad en manos del Estado y sus órganos, como actores excluyentes y únicos. Hoy, el diseño e implementación de políticas públicas para la seguridad acontece en un contexto de transformación y modernización de la gestión. La modernización del Estado implica un cambio en las relaciones del individuo con éste, y viceversa, y apunta al fortalecimiento y perfeccionamiento de su capacidad gestora, reguladora y productora de servicios sociales y de apoyo²⁶.

La ciudadanía, en este sentido, pasa a ocupar un papel fundamental en la hechura de políticas públicas en materia de seguridad en el amplio sentido, no convirtiéndose en un objetivo estratégico para la reducción aún mayor del Estado, sino todo lo contrario: una ciudadanía que se afirme en los derechos civiles, políticos y sociales, que requiere traducirse en la participación y comprometimiento real y efectivo en asuntos públicos (deberes sociales). Según Cunill Grau²⁷, responsabilidad ciudadana más responsabilidad estatal, da una configuración más democrática y eficiente del Estado, basado en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso social. En estas condiciones, anota, hay que desarrollar prácticas sociales autónomas para lograr una sociedad de individuos soberanos, en donde converja el “enfoque capacidad” o sea, el cómo la sociedad y las propias políticas públicas pueden favorecer al desarrollo de capacidades que permitan a cada cual hacer posible su propia concepción de una “buena vida”.

Cunill parte también de la base de que la incorporación de los ciudadanos a la gestión de los servicios permite su mayor control (responsabilidad social) y, por ende, su propia democratización. Se requiere fomentar nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, donde el principio de la equidad y el fomento de aptitudes para la auto-organización social no solo sean expresamente considerados sino que se refuercen mutuamente con el principio de la eficiencia. La reinención de los servicios sociales supone, en definitiva, el desarrollo de nuevas pautas de interacción social que aseguren la resolución efectiva de problemas de acción colectiva, que ofrezcan condiciones para la deliberación

²⁵ Lahera, Eugenio. Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. Revista Reforma y Democracia No. 16. CLAD, Caracas, 2000.

²⁶ Burgos, Jorge y Tudela, Patricio. Seguridad ciudadana en Chile. En *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?* FLACSO, Quito, 2002.

²⁷ Cunill Grau, Nuria. La reivindicación de los servicios sociales en América Latina, algunas lecciones de la experiencia. Revista Reforma y Democracia No. 13. CLAD, Caracas 1999

pública, que favorezcan la cooperación y la solidaridad, y que tengan en cuenta las crecientes demandas de libertad, respeto a la diversidad e igualdad.

Para Burgos y Tudela...

...no hay duda de que corresponde al Estado asumir la tarea de crear condiciones de seguridad y armonía social que promuevan una mejor calidad de vida para cada uno de los miembros de la sociedad. Pero, al mismo tiempo, tampoco cabe duda de que la educación y la participación son líneas de intervención fundamentales, así como el fortalecimiento de las redes solidarias en los grupos más vulnerables desde un punto de vista criminológico²⁸.

Con estas consideraciones, se puede sugerir la trayectoria que plantea Lahera²⁹ para el éxito de una política pública. Las políticas deben:

- Ser representativas, esto es, corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria. La falta de representatividad es un defecto de origen que se paga en democracia.
- Corresponder a las tareas propias del gobierno y no restar espacio a la comunidad o al sector privado. Esta es, por supuesto, una decisión de la ciudadanía, pero en términos generales al gobierno le corresponde proveer bienes públicos y generar externalidades, con un enfoque solidario y subsidiario a la vez.
- Estar integradas con otras políticas en un programa consistente, coordinado, jerarquizado y financiable. Esta es una condición de viabilidad de todas y cada una de las políticas. Ella, sumada a la anterior, debería lograr un apoyo político sostenido para los programas de gobierno, en la medida en que predomine la racionalidad en los sistemas políticos.

²⁸ Burgos. Op. Cit.

²⁹ Lahera. Eugenio. Op. Cit.

- Ser especificadas en un diseño claro e integrado, esto es, que consideren orientaciones sustantivas, pero también los respectivos aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales.
- Clarificar la responsabilidad del sector público, pero que también abra la participación de la comunidad y del sector privado en un muy vasto número de temas.
- Considerar ya en su diseño, y de modo expreso, el cómo debe realizarse su evaluación.
- Tener la gestión más adecuada a sus propósitos, estableciendo mayores responsabilidades en los ejecutores, sumada a mayor transparencia y responsabilidad.
- Ser objeto de controles internos y externos claros y rápidos, para de esa manera fortalecer la gestión democrática.
- Ser evaluadas en todos los casos.
- Permitir una fluida relación del sector público con la comunidad, en cada una de las etapas mencionadas.

Con estos criterios, relacionemos políticas públicas y TIC. A partir de los años 80, conjuntamente con la estrategia de transformación y modernización del Estado, se desarrolló en el mundo la vertiginosa difusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación, a las cuales se le ha adjudicado un carácter transformador fundamental para arribar a la hoy denominada sociedad del conocimiento. Sin embargo, es paradójico, como apunta Campero³⁰: cuando más preparada se encuentra la población para ser partícipe del debate y la toma de decisiones políticas, más alejada está de las

diversas arenas públicas donde estos procesos se llevan a cabo. Por esto, para la confección de una política pública en el tema de seguridad ciudadana referida a TIC, hacemos referencia a parte de las consideraciones que hacen Roman Herzog, Hoffman y Schulz³¹:

- La diversidad de los desarrollos depende de las condiciones socio-estructurales específicas, de los contextos económicos y políticos respectivos y de las transformaciones allí ocurridas, pero también radica en la acción de los actores, lo que muchas veces se subestima. Solamente se puede dar un desarrollo dinámico e integralmente social, si los actores suficientemente poderosos de los sectores político, económico o social reconocen el uso estratégico de las TIC y lo impulsan en consecuencia.
- No existe una relación lineal entre el grado de democratización de un sistema político o el grado de liberalización económica y el desarrollo de las TIC. De la misma manera, tampoco se puede deducir simplemente la intensidad del desarrollo de las TIC de variables socio-estructurales como son el Producto Interno Bruto o el Índice de Desarrollo Humano. Esto lo demuestra muy claramente el caso peruano, en donde, a pesar de las condiciones socio-estructurales adversas y un régimen político poco liberal, se observó uno de los desarrollos de las TIC más dinámicos y socialmente más integrales del continente.
- La discusión científica social sobre las TIC recién llega a ser fértil si se renuncia a dogmas generalizadores o tecno-deterministas. Un acercamiento empírico se revela como más ventajoso, ya que permite concebir la forma de articulación específica entre las variables estructurales, las condiciones del contexto y las prácticas de los actores concretos.

³⁰ Campero, José Carlos. Op. Cit. 2000

- Ningún Estado se escapa totalmente de las obligaciones sociales, de nivelar las disparidades sociales y geográficas en la extensión de las TIC. Los organismos de regulación, nacidos de la privatización, no ofrecen por sí solos ninguna garantía satisfactoria. Se deberían garantizar formas encauzadas de control social, por ejemplo por medio de la obligación de hacer transparentes las decisiones y los procesos administrativos, mediante el impulso de gremios independientes de vigilancia, administraciones de defensa de la población, etc. y una efectiva participación ciudadana en estas instituciones. Las mismas deberían estar aseguradas tanto económica como institucionalmente de tal manera, que puedan reaccionar adecuadamente frente a los actuales y futuros retos de los desarrollos tecnológicos.
- El acceso técnico a las TIC es una condición necesaria, pero no suficiente, para un uso relevante para el desarrollo. La integración de las TIC en una sociedad no puede suceder de una manera uniforme, sino que necesita de modelos específicos, nacionales y locales, que estén ligados a las estructuras sociales existentes. La elaboración de la relevancia práctica del uso de las TIC en conjunto con y a base de la realidad social de la población es decisiva. Los programas de fomento o proyectos de desarrollo pueden solamente llegar a tener éxito, si se apoyan en estructuras estatales o sociales funcionalmente aptas, como son en la educación, en ONG o en la administración estatal.
- En América Latina, el modelo de uso individual del norte, es solamente practicable para la minoría de la población. Para una difusión social más equitativa de las TIC, no se podrá prescindir en las futuras décadas de formas colectivas de uso. Dentro de la misma, se debe tomar en cuenta asegurar una diversidad de las formas de acceso, así como un suficiente grado de independencia de las instancias estatales o de grupos de poder particulares.

³¹ Herzog, Roman; Hoffman, Bert; Schulz, Markus. Internet y política en América Latina, consideraciones comparativas. Vervuert Verlag, Frankfurt, 2002.

Incluso podrían complementarse de una manera conveniente estructuras públicas, sociales y privadas.

- En algunos sectores las TIC ofrecen realmente a los países del Tercer Mundo una oportunidad de dar un salto al desarrollo. No obstante, “triumfos” del desarrollo solamente pueden tener efectos más amplios y a largo plazo, si disponen de un marco organizacional y financiero que les permita un desarrollo continuado, así como una inclusión en el campo social y tecnológico. En caso contrario, se llega a “islas de modernización” puntuales, que confirman el cuadro del “Primer Mundo” dentro un “Tercer Mundo”, algo que no conduce a un desarrollo social igualitario y sostenible de la sociedad en general.
- La forma de funcionamiento descentralizado de las TIC ofrece nuevas maneras de interconexión social que van en parte más allá de las fronteras del espacio y de las estructuras de poder existentes. Al mismo tiempo, en el curso de la comercialización de las TIC, se están desencadenando procesos y formando barreras estructurales que contrarrestan los espacios de libre acción logrados.
- Los efectos democratizadores, comúnmente adscritos a las TIC, no deberían de ser sobreestimados y de ninguna manera ser entendidos como automatismos. El cambio político no es únicamente el resultado consecuente de crecientes posibilidades de comunicación e información, sino que es determinado por las actuaciones concretas de actores que muchas veces implican riesgos personales grandes. En ciertas circunstancias, las TIC han llegado, sin lugar a dudas, a cumplir importantes funciones y a abrir nuevos espacios de acción, pero eso no significa que ellas puedan inducir por sí mismas un cambio político. Al mismo tiempo, las TIC pueden contribuir a reforzar las estructuras de poder y ser utilizadas para fines represivos lo que nuevamente constituye desafíos para la defensa de los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento de los mecanismos democráticos.

4. La participación ciudadana en la seguridad a través de las TIC

Con un marco conceptual referido a TIC, seguridad ciudadana y políticas públicas, resumimos a continuación una experiencia dada en la República de Argentina que a la vez que concentra los tres elementos, ofrece conceptos para una práctica adecuada de ellos.

Existe un estudio³² acerca del uso de la Internet para la seguridad ciudadana en un barrio de Buenos Aires. Se trata del barrio Saavedra, en donde se lleva adelante desde hace algunos años el Plan Alerta.

El contexto más amplio de la situación del barrio Saavedra es el de la crisis de Argentina, vivida desde diciembre de 2001, a partir de la cual florecieron organizaciones ciudadanas, constituidas como redes comunitarias, que usan soportes electrónicos en muchos ámbitos. El estudio anota sobre el uso de TIC:

Nace la sociedad en red –la cual, con sus implicaciones organizativas, lleva a los individuos y a las organizaciones a ser más autónomos aún siendo interdependientes– que, sustentada por las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) contribuye a su potencialidad de desarrollo.

Las redes comunitarias sustentadas por TIC son nuevas formas asociativas emergentes en la sociedad de la información, que intentan renovar, transformar y afianzar, tanto los lazos comunitarios dentro de los espacios urbanos localmente globales, como los espacios globalmente localizados que generan las TIC.

El estudio de marras señala que “las redes comunitarias suelen aparecer como extensiones electrónicas de organizaciones presenciales”. Y puntualiza: “En estas redes las TIC son mucho más herramienta que objetivo”. Planteo importante que privilegia el concepto y la práctica de la ciudadanía y pone en alerta sobre el peligro de considerar que el uso de las TIC sea la panacea para el enfrentamiento de la inseguridad. En otras palabras, sugiere que sin la participación activa de la sociedad, el uso de las TIC no resuelve el problema.

³² Finquelievich, Susana; Saguier, María Lidia; Vercelli, Ariel. *Internet en la Seguridad Urbana. El Plan Alerta en el Barrio Saavedra*. Revista EnREDando 172. Noviembre 2002.
<http://enredando.com/cas/enredantes/enredantes172.html>

El Plan Alerta es un plan de reducción de la violencia urbana y prevención del delito, que requiere la participación y colaboración de los vecinos, a través del uso de TIC, y de una fluida comunicación interna entre ellos, y con los funcionarios políticos y policiales.

En este barrio, la delincuencia y la inseguridad empezaron a crecer a partir de los años 90. Ante el fenómeno, los vecinos decidieron organizarse para enfrentarlo. Sus primeros contactos con las autoridades del gobierno tuvieron como motivación el reclamo de mayor vigilancia, mayores penas para los infractores y otras medidas en la línea de la “mano dura”. La experiencia les permitió luego tener una visión más amplia del problema de la seguridad. Cayeron en cuenta de la necesidad de participar junto con la Policía en políticas preventivas y acciones concretas que actuaran sobre las condiciones que originaban el delito.

En lo que respecta a la Internet, los vecinos la han venido usando de distintas maneras: ya sea para obtener información de experiencias foráneas, en listas cerradas de quienes participan más activamente en el problema en el barrio, en páginas Web donde informan para el resto y para otros barrios.

Con la práctica física y virtual, el vecindario se ocupa de dos frentes: las calles y sitios concretos donde el peligro acecha, y la red de información de la que forman parte. El estudio de Finquelievich nombra estos dos frentes como el “espacio de los lugares” y “el espacio de los flujos”.

En el “espacio de los lugares” plantea organizar territorialmente al vecindario desde una dimensión urbana que considere actitudes, conductas y rutinas del sitio para desarrollar actividades y estrategias acordes a las necesidades concretas, a los objetivos “micro”...

... como el contacto y comunicación con los vecinos, mejorar la sensación de seguridad en el barrio a través de una recuperación del espacio público, lograr la poda de árboles que disminuyen la ya precaria iluminación, una mayor presencia policial, etc.

Por la parte del “espacio de los flujos” se da vida a una red electrónica comunitaria a través de páginas Web, lista de correo electrónico, correos electrónicos a los vecinos y los proyectos para desarrollar un portal que articule las acciones del barrio en materia de seguridad con organismos, instituciones y personas que tengan responsabilidad e interés en el tema, y para desarrollar “*conectivamente*” un sentido democrático (participativo, ciudadano) del tema de la seguridad.

El *espacio de los flujos* tiende a facilitar en mayor medida el análisis de las confrontaciones de poder, los cuestionamientos hechos por el grupo a las concepciones políticas e ideológicas gubernamentales vinculadas a la lucha contra el delito, así como a la gestión local y nacional en el tema seguridad.

Existe la necesidad de caracterizar, no ya un uso de las TIC, sino el impacto que este uso produce en las organizaciones que, como se observa en el caso Alerta, les ha dado el soporte y el contacto por fuera de lo local para garantizar una nutrición de información y una petición de servicios y de información que no se hubiera desarrollado de otra forma. A esto debe agregarse el valor del uso de las TIC, sustentando una red en donde se utiliza una producción conectiva como emergente de participación comunitaria por fuera de los bloques monolíticos que caracterizan el Estado en muchos de los países latinoamericanos, particularmente los feudos pseudo-estatales argentinos. El aporte diferencial del Plan Alerta respecto de otras experiencias vinculadas al tema de la seguridad comunitaria, es el alcance y sustentabilidad alcanzados a través del uso de las TIC.