

Conferencia FES Latinoamérica y el Caribe
Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica

Bogotá, del 26 al 28 de septiembre de 2006

Informe sintético
Exposiciones y debates temáticos
(26 y 27.9.2006)

Elaborado por:
Myriam Mercham (Colombia)
Álvaro Cáliz (Honduras)

Índice

I. Inventario: El trabajo en Seguridad Ciudadana de la FES en América Latina	3
II. Bloque temático 1: Partidos políticos de izquierda: Conceptos para el asesoramiento programático en temas de Seguridad Ciudadana	8
III. <i>Bloque temático 2:</i> Gobiernos y parlamentos: Asesoramiento para la política del Estado en Seguridad Ciudadana	14
IV. <i>Bloque temático 3:</i> Gobiernos locales: Aplicación de conceptos progresistas de Seguridad Ciudadana	18
V. <i>Bloque temático 4:</i> Políticos de izquierda, expertos, público: Cooperación regional de Seguridad	24
VI. <i>Bloque temático 5:</i> Comunicación, Medios y Seguridad Ciudadana	27

I. Inventario: El trabajo en Seguridad Ciudadana de la FES en América Latina

Presentaciones subregionales

- Cono Sur: Jaime Ensignia
- América Central: Marco Vinicio Zamora

Presentaciones puntuales sobre experiencias nacionales

- Argentina: María Rigat Pflaum
- Brasil: Cassio de França
- República Dominicana: Fátima Lorenzo
- Venezuela: Flavio Carucci
- NUSO: Luciana Torchiario

I.1. Ideas fuerza del bloque de exposiciones

1. La experiencia del Cono Sur

- Se dio un salto cualitativo al reconocer la importancia de abordar políticamente el tema de la seguridad ciudadana, tradicionalmente asumido sólo por la derecha.
- No se cuenta con un concepto propiamente dicho, pero existe un cierto consenso implícito sobre los fundamentos e implicaciones del abordaje progresista de la SC.
- **Objetivo central de FESUR en SC:** Fortalecer intercambio de experiencias en seguridad pública para especialistas y expertos en políticas de seguridad ciudadana en el cono sur, conjuntamente con parlamentarios, dirigentes políticos, funcionarios públicos, a veces policía pública, representantes de comunas y ONG. Paralelo a este objetivo se busca la construcción de una línea conceptual y discursiva para los cuadros de gobierno y miembros de los partidos políticos progresistas.
- Han enfatizado lo del mando civil de la seguridad ciudadana, con énfasis en la capacidad de dirección civil de las fuerzas policiales.
- De la experiencia del Cono Sur se proponen al menos 5 puntos para posicionar a la FES en el tema de la SC:
 - Situar como referente, facilitando escenarios de debate, puntos de encuentro y colocando a disposición de las contrapartes nuestro trabajo en red en América Latina.
 - Incidir para que los partidos políticos progresistas asuman un discurso sobre la SC, pero también lo ubiquen como un eje programático (asesorarlos para tal propósito).

- Colaborar directa o indirectamente con insumos, documentos de trabajo, estudios etc., en el diseño y claves para la aplicación de políticas públicas en SC en gobiernos progresistas (a nivel nacional, federal, municipal/comunales.)
- Elaborar, a nivel regional y subregional, insumos de calidad en el ámbito de la SC (Libros, papers, entrevistas on line, etc.)
- Generar y fortalecer un cuadro de especialistas y expertos regionales en SC para potenciar el conocimiento de la FES en el tema, y por ende, aumentar la calidad del debate y de la asesoría política. Se tiene un capital humano en estos dos años.

2. La experiencia en América Central

- La FES en la América Central ha creado la red *fesamericacentral*, como una estrategia de trabajo conjunto para abordar los ejes temáticos comunes, entre ellos el de la SC (que es uno de los ejes principales).
- Se constata la necesidad de los partidos progresistas de mejorar su perfil político en la SC, para competir con propuestas diferenciables a los enfoques hegemónicos que hoy prevalecen en la mayoría de los países de la América Central. Más que el discurso, los partidos requieren conceptos prácticos y acceso a experiencias concretas que les permitan ir mejorando su perfil y capacidades. El problema a veces es que algunos partidos progresistas no ven todavía la necesidad de asumir con mayor énfasis el tema de la SC, pese a la evidente demanda ciudadana.
- El proceso en esta subregión ha tenido como principales referentes: **a)** sistematizar los enfoques de abordaje de la SC que prevalece en cada país de la región, **b)** Familiarizar a las contrapartes de la América Central con experiencias progresistas desarrolladas en Brasil, Chile y Colombia, **c)** creación de mesas políticas progresistas en cada país para debatir y operacionalizar el tema de la SC desde la óptica de la izquierda democrática, **d)** Apoyo a experiencias pilotos a nivel local (municipal) en cuatro municipios de la subregión gobernados por fuerzas progresistas, que además de fortalecer a las contrapartes ha significado un espacio de alimentación para base conceptual política de la FES (ya se ha sistematizado la primera etapa de estas experiencias), **e)** incursionar en el estudio de las implicaciones de la dimensión del género en el tratamiento de la seguridad ciudadana, especialmente en el campo que concierne al fenómeno de la violencia intrafamiliar (VIF), y **f)** Proceso de ampliación de la base conceptual política progresista en Seguridad Ciudadana, que se ha nutrido esencialmente con los debates conceptuales, la interacción con los procesos que facilita la FES en otras regiones del continente (específicamente Sudamérica), y el intercambio de experiencias locales.
- El proceso de trabajo de la FES continúa en el año 2006, centrado en tres niveles e intervención en Seguridad Ciudadana:
 - Fortalecer el discurso y base programática de los partidos progresistas (el desafío está en convertir las líneas discursivas en estrategias políticas, para

lo cual se incentiva la formación de núcleos temáticos en SC al interior de los partidos).

- **Asesoría** a los representantes gubernamentales y diputados progresistas en la elaboración y aplicación de una política de Estado en SC (la experiencia en Costa Rica, ha sido la más relevante en este sentido, con la facilitación de la mesa nacional).
- **Despertar** el interés político y fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales progresistas para desarrollar políticas y proyectos en SC desde un enfoque discernible acorde a los fundamentos de la izquierda democrática (Los cuatro municipios piloto han servido para desarrollar lecciones aprendidas para alcanzar estos propósitos. Además se estimula el intercambio de experiencias municipales en SC).
- Se contempla iniciar en este último trimestre de 2006 con un **foro en línea** para dinamizar más el intercambio y la interacción entre la FES y sus contrapartes. Asimismo se pretende profundizar en la asesoría en materia de comunicación, gracias a la sinergia creada con la asesoría del C3.

3. El caso de Argentina

- A nivel político-ideológico, no tuvo tanto efecto poner a los partidos políticos a discutir sobre el tema de la SC, pero se han identificado inquietudes prácticas que pueden fundamentar un trabajo más sostenido con ellos.
- Si bien no se cuenta con un eje específico que trace líneas específicas de trabajo en el tema, a nivel operativo se ha tenido buen desempeño en dos temas que son importantes de abordar:
 - **La institucionalidad de la SC**, especialmente en el municipio. Sobre la creación de institucionalidad y reformas a la misma, llegando a las buenas prácticas e intercambio de experiencias, incluso conociendo la experiencia de Santiago de Chile.
 - El abordaje de los **aspectos de género en la SC**: se ha incursionado con éxito en acciones como la asesoría en elaboración de planes de igualdad de oportunidades en el ámbito local, capacitación a la policía de Buenos Aires sobre los vínculos entre el tema de género y la SC. Se ha abordado también la dificultad de acceso a las mujeres a la justicia por delitos sexuales (que requiere cambios normativos e institucionales) y, también, se han establecido líneas de apoyo para apoyar a las mujeres políticas (con los que la FES ya tiene un trabajo hecho) en su incidencia por la creación y fortalecimiento de fiscalías temáticas en el ámbito de Buenos Aires.

4. El Caso de Brasil

- Desde la FES se ha llegado a asumir que en Brasil el tema de la SC no pasa tanto por las diferencias de abordaje entre la izquierda y la derecha, sino en las posiciones respecto al peso de la defensa y respeto de los derechos humanos en la política de SC.
- Ha sido difícil llamar a los cuadros partidarios para discutir sobre la SC, desde el punto de vista conceptual. En contraste, se ha encontrado un buen ambiente en el nivel local, con actores que conocen sobre la SC, pero que tienen poca voz en los partidos.
- Se han realizado varios ejercicios en los que se pone en momentos oportunos a interactuar a los actores sociales con los políticos tomadores de decisiones (para generar compromisos políticos públicos).
- En 2004 se trabajó en el intercambio de buenas prácticas locales, y en 2005 y 2006 se ha incursionado en el apoyo a la ejecución de políticas, con base en lo que se fue aprendiendo de las buenas prácticas a las que se tenía acceso conocer.
- No se pretende trabajar sólo con expertos, sino que se propicia la interacción con las víctimas de la inseguridad, sobre todo los grupos más vulnerables (negros, mujeres y jóvenes). Los grupos que trabajan con estos grupos vulnerables tienen carencias en el tema de la SC., frente a lo cual la FES ha intentado acercarles conocimientos y prácticas.
- Una de las acciones para paliar la debilidad mencionada en el inciso anterior, se ha creado un diplomado en SC con redes de ONG y otros actores, para bajar el tema del alcance exclusivo de los académicos y tecnócratas y poner a disposición de la gente de la base conocimientos útiles que les sirvan para elaborar sus propuestas.

5. El Caso de República Dominicana

- Ha crecido en este país la cobertura mediática de la SC, pero ni los partidos de derecha ni los de izquierda han asumido el tema como uno de sus principales ejes programáticos. Por otra parte, si existen ONG que se han encargado de trabajar permanentemente el tema.
- Debido a esa falta de interés partidario, por ahora la FES ha trabajado con el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (responsable de las reformas institucionales que se han introducido en el país desde hace 10 años). Este Consejo, entre otras áreas se encarga de procesar reformas que tienen que ver con el sistema de justicia y otros temas de la seguridad.
- En el país, la falta de coordinación entre las instituciones con competencias en la seguridad es uno de los principales obstáculos para ejecutar medidas de política coherentes.
- Se ha facilitado desde el Foro sobre seguridad y ciudadanía, un debate sobre los temas de la SC entre las organizaciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil (para acercar a la ciudadanía al poder político formal e incidir en la necesidad de revertir el problema de orientación de la política y los problemas de coordinación).

6. El caso de Venezuela

- La falta de distinción adecuada entre izquierda y derecha, influye en la falta de distinción de la política progresista de la SC.
- Es un tema de la agenda pública y política-electoral, pero con un pobre debate político.
- La FES, ante la imposibilidad en el país de un diálogo político plural constructivo, se ve prácticamente impotente de avanzar en la concertación. Aun así, la FES ha creado un grupo de estudio que interactúa con la Asamblea nacional, con base a un convenio, para elaborar un documento base que se retroalimenta con la Asamblea. Es prematuro evaluar los alcances de este convenio, habrá que esperar el fin de este año para sacar algunas conclusiones. Existen también algunos acercamientos con la oposición, pero en ésta campea una visión policíaca y/o militar de la SC, lo cual complica las relaciones. Lo que se puede hacer este año es pues, profundizar conceptualmente el tema en la agenda pública y en la agenda política, previo a las elecciones.

7. El aporte de NUSO

- El Proyecto Nueva Sociedad (NUSO) ha puesto a disposición de la región su plataforma de trabajo, sobre todo mediante la revista impresa, en la que incluso un número de las ediciones de 2004, se dedicó al tema de la SC. En el portal Web de la NUSO se cuenta con una colección temática sobre SC que se pretende actualizar, dentro de su biblioteca virtual. En 2007 se piensa editar nuevamente un número de la revista impresa para abordar el tema. Es importante que las oficinas FES en la región se acerquen también a NUSO para propiciar alianzas.

I.2. Principales aspectos de la discusión

- La experiencia del Cono Sur, sobre todo, visualiza las dificultades para pernear en las fuerzas policiales la lógica de la conducción civil en el gobierno de la seguridad. Se retoma en los próximos bloques temáticos esta inquietud.
- A partir de la exposición de la FES en América Central, surgieron inquietudes en torno a los elementos que caracterizan el abordaje progresista de la SC. Se planteó que ese debate se retomaría en el siguiente bloque temático. Sin embargo, sale a colación la importancia de que la izquierda **recupere el discurso por los valores democráticos y por el enfoque de respeto de derechos**, aspectos que la derecha fácilmente sacrifica en nombre de las políticas represivas o "mano dura".
- Algunos opinaron que se facilita en los países del Cono Sur hablar de la distinción izquierda derecha, por cuanto existen partidos que se ubican en los dos espectros. Pero para el tema de la SC, más allá de la distinción ideológica general, también es preciso desarrollar distinciones con base a los contenidos, implicaciones y orientaciones de las políticas de SC.
- Se sugirió que NUSO pueda interesarse más por los insumos sobre SC que surgen del trabajo de la FES en Latinoamérica, frente a lo cual la representante enviada a esta Conferencia, expuso la viabilidad de esa petición, y más bien solicitó a las oficinas FES

que se acercaran proactivamente a ellos para buscar la interacción y las alianzas. Que NUSO, incorpore en su sitio los insumos de estas discusiones de FES en SC.

II. Bloque temático 1: Partidos políticos de izquierda: Conceptos para el asesoramiento programático en temas de Seguridad Ciudadana

Presentaciones

- Insumo *fesamericacentral*: Conceptos de una política progresista de Seguridad Ciudadana (Álvaro Cáliz)
- Insumo FES Chile: Opciones políticas progresistas en materias de Seguridad Ciudadana (Hugo Espinosa)

II.1. Ideas fuerza del bloque de exposiciones

1. Conceptos de una política progresista de Seguridad Ciudadana: el proceso de análisis de la red *Fesamericacentral*

- Los partidos políticos progresistas de la región tienen que superar al menos cinco tipos de desafíos internos para potenciar su perfil en el tema de la SC: **a)** el **desconocimiento** de enfoques alternativos de SC, con orientación progresista, **b)** a veces conociendo de enfoques alternativos, hay que luchar contra la **desconfianza** de los miembros y dirigentes del partido en la condición de posibilidad de dichos enfoques, **c)** el **desinterés** en el tema de la SC, por suponerlo un tema subordinado al cambio socio-económico, **d)** el rechazo al tema de la SC por considerarlo un asunto que remite al estilo de las dictaduras pasadas (**traumas históricos**), y **e)** el **déficit de capacidades** políticas y técnicas para gestionar la SC.
- Se pueden identificar algunos argumentos que justifican de manera contundente la necesidad de que las fuerzas progresistas asuman el tema de la SC:
 - La ciudadanía se siente insegura y la inseguridad objetiva no tiende a mejorar (***verificación del problema***).
 - Por el respeto de derechos y garantías fundamentales vrs. uso no proporcional de la fuerza. (***reivindicación humanista de la política progresista***).
 - Por el compromiso con la institucionalidad de la democracia. (***compromiso de los partidos progresistas con la consolidación democrática***).
 - La derecha está ganando puntos por asumir un tema que preocupa al electorado, en detrimento de los partidos progresistas (***costo político-electoral***).
 - Existen prácticas exitosas en la misma América Central, que muestran que otro abordaje es posible (***infundir confianza y luces orientadoras a las fuerzas progresistas***).

- Desde una óptica progresista, la seguridad ciudadana puede ser vista como: *situación de una sociedad en la que prevalecen condiciones objetivas y subjetivas que minimizan los riesgos de afectación patrimonial, física y psicológica de las personas, causadas por la alteración de las normas de convivencia*. De esta definición puede sugerirse que la política pública progresista en SC, podría verse como: proceso de intervención del poder público, debidamente **legitimado**, altamente **participativo**, **fundamentado**, **normado** e **institucionalizado**, que tiene como propósito estabilizar condiciones objetivas y subjetivas favorables para la convivencia social, mediante el despliegue equilibrado y multisectorial de acciones **preventivas**, **reactivas**, **rehabilitatorias** y de **(re)inserción social**.
- Desde la experiencia de trabajo de la red *fesamericacentral*, se han identificado algunas premisas centrales y principios para el trabajo responsable en el tema de la SC (tanto las premisas como los principios derivan en implicaciones políticas que son las que deben dar el sello distintivo de la izquierda democrática en el tema:

Premisas

- La SC es un **fenómeno complejo**, multicausal y dinámico
- El clima de seguridad es una **responsabilidad compartida**. Sin perjuicio de reconocer que el Estado tiene un liderazgo natural para articular a los distintos actores
- El abordaje responsable de la SC plantea que **tan importante como la inseguridad objetiva es la seguridad subjetiva**
- La política de SC requiere ser delimitada en su campo de acción, **pero, para ser sostenible**, debe estar vinculada a las políticas de desarrollo

Principios

- Respeto al pacto constitutivo de derechos y garantías ciudadanas
 - La SC como derecho y como bien público irrenunciable
 - Uso proporcional de la fuerza por parte del Estado
 - Transparencia y rendición de cuentas en la política de SC
 - La conducción civil del sistema de SC y la distinción precisa entre defensa y seguridad
 - Colaboración supranacional en torno a una seguridad cooperativa, que respete autodeterminación y soberanía de los pueblos
 - Complementariedad de la participación ciudadana con la democracia representativa
 - Reconocimiento de violencias tradicionalmente subordinadas que deterioran el tejido social (especialmente VIF y violencia de género)
- Las premisas y principios anteriores deben concretarse en estrategias, mecanismos y medidas discernibles que den cuerpo al abordaje progresista. Pueden mencionarse algunos medios genéricos que son requisitos esenciales para operativizar el enfoque.

Los énfasis y dinámicas en cómo se van concretando estos medios depende ya de la particular situación de cada país o región:

- **Compromisos interpartidarios** para garantizar continuidad de las políticas de seguridad.
 - Construcción y fortalecimiento de **marco jurídico institucional integrado** para el sistema de seguridad.
 - Institucionalización de mecanismos que promuevan **transparencia y rendición de cuentas** en la política de SC.
 - Mecanismos de **participación ciudadana** que contrapesen, apoyen, y legitimen la acción estatal.
 - Enfoque **transdisciplinario** y coordinación **multisectorial**.
 - Enfoque de **intervención equilibrado** (según la situación particular se decide la combinación de los aspectos preventivos y reactivos que se requieren).
 - **Sistema coherente de información y comunicación** para la conducción de la política.
 - **Profesionalización y modernización** de los operadores del sistema de SC.
 - **Utilización eficiente y racional** del monopolio de la fuerza legítima estatal.
 - **Dispositivos de respuesta rápida y oportuna** durante transiciones de gobierno.
- Para potenciar el perfil adecuado de los partidos progresistas en el tema de la SC, se recomiendan cinco tareas relevantes:
 - El partido otorga espacios de discusión sobre la SC.
 - El partido se preocupa por formar cuadros para la conducción política de la SC.
 - El partido coloca la política progresista de SC como una parte fundamental de su programa de gobierno.
 - El partido orienta la praxis política en SC, a nivel nacional y municipal.
 - El partido se nutre de los resultados de las prácticas innovadoras de SC que impulsan los gobiernos locales en los que ejerce poder (y los muestra).

2. Opciones políticas progresistas en materias de seguridad ciudadana

- Una política en SC desde la izquierda tiene que **tener elementos que le den un perfil distintivo**. Pueden sugerirse los siguientes elementos como muy importantes:
 - Primero: un **diagnóstico certero y riguroso**: que clarifique la situación que se tiene en SC, reconociendo, por supuesto, a priori que Latinoamérica es una de las regiones más violentas del mundo.
 - Segundo: **Liderazgo civil-político**: ante la constatación de la baja preocupación de los partidos progresistas en el tema, en parte debido a

“viejos traumas de la izquierda”. Se requiere trabajar y avanzar en las capacidades políticas y técnicas para poder dirigir acertadamente y controlar el sistema de la seguridad. En Chile, actualmente se está promoviendo la creación de un Ministerio de Seguridad que concentre estas capacidades políticas y técnicas, y así reducir la gran dispersión que ahora existe.

- Tercero: la **reinstitutionalización democrática de los cuerpos policiales**: se precisan fuerzas policiales que funcionen acorde a los principios y orientaciones de los regímenes democráticos. Esto pasa por reducir la auto referencia policial con relación al control político (por la ausencia de controles suficientes y efectivos). Para reinstitutionalizar a la policía se requiere esencialmente de: **a)** doctrina democrática que oriente el quehacer policial, **b)** profesionalización de la institución, y **c)** la asignación de recursos suficientes para que la policía cumpla con sus tareas.
 - Cuarto: la existencia de **una política de SC explícitamente definida**: por escrito, sancionada legalmente, operativizada, que ordene y plantee las prioridades y las estrategias de acción. Y algo no menos importante, que esta política pública sea permanentemente evaluada y sometida al escrutinio público.
 - Quinto: El progresismo posee un **capital ético indiscutible al defender la tesis del respeto a las libertades y derechos humanos** que dan sentido al estado democrático de derecho. Para la izquierda democrática “no da lo mismo”, por lo que toma distancia de aquellos abordajes de la SC que justifican de manera simplista la violación de los derechos humanos en nombre de la “seguridad”.
 - Sexto: Comprender **la interrelación entre la seguridad objetiva y los niveles de percepción de la gente** (seguridad subjetiva). De manera que no se disocien ambos elementos, y se les dé la debida integración en el diseño de la política.
- Así como es preciso identificar elementos de un perfil de la izquierda democrática en SC, es igualmente necesario dar pasos que lleven del discurso a la implementación de la política pública, esto implica al menos cumplir con los siguientes requisitos:
 - **La seguridad ciudadana debe ser asumida como política de Estado**, y por ende, debe contemplar necesariamente la búsqueda de consensos políticos.
 - Hay que promover un **discurso pedagógico desde el propio quehacer político**, que desenmascare el simplismo de posturas políticas que

manipulan el miedo de la gente, y sobre esa base ofrecen exclusivamente represión.

- **La participación ciudadana como eje fundamental** y uno de los principales aspectos de distinción de la política progresista. formas de organización con enfoque democrático.
- En suma, las acciones de un gobierno progresista exigen:
 - buscar consensos políticos.
 - Legitimidad ética-valórica que emana de esa política, comprometida con el estado de democrático de derecho.
 - Optimizar grados de coordinación interinstitucional.
 - Enfrentar las distintas formas de violencia cotidiana, dándole la importancia requerida a formas de violencia como la intrafamiliar.
 - Las acciones del gobierno deben focalizar a los sectores más vulnerables.
- Una política de SC integral considera cuando menos tres dimensiones de intervención: **a)** la prevención, **b)** la represión, **c)** la reinserción social (que incluye las acciones de rehabilitación). Estos tres ámbitos implican que el gobierno destaque las prioridades en cada una de estos niveles. Implica promover y articular iniciativas de disuasión y persuasión en contra del delito y la violencia, implica procesos educativos y participativos con objetivos certeros; implica cuidar el prestigio de los sistemas de justicia, no abandonar el reto de profesionalizar a la policía y dotarla de los recursos suficientes; implica el respeto a las libertades y derechos y la preocupación por los derechos de las víctimas; implica fortalecer el sistema penitenciario y la responsabilidad comunitaria en los procesos de reinserción social.

II.2. Principales aspectos de la discusión

- El diagnóstico sobre la situación de la SC debe ser riguroso, con credibilidad en sus fuentes y métodos de procesamiento de la información. Tendría que recoger tanto los aspectos objetivos como los subjetivos del clima de seguridad.
- La participación ciudadana si bien es un sello de distinción para la política progresista, requiere ser comprendida en su justa dimensión. Es decir, la participación no es una panacea o receta mágica, ni tampoco deja de presentar problemas prácticos cuando no existe la suficiente inducción a los procesos participativos. Hay que ver el involucramiento de la ciudadanía más allá de la mera consulta, hay que verla más bien en términos de **creación y mantenimiento de**

organización social en espacios concretos, comenzando en los entornos geográficos más cercanos al ciudadano(a).

- La focalización de acciones de seguridad hacia sectores más vulnerables no debe reñir con el principio de universalidad. La Seguridad Ciudadana, como derecho, bien y servicio público, implica que la política no puede favorecer a unos grupos en detrimento de la protección de otros. La focalización, desde el enfoque progresista, implica la concordancia con el principio de equidad. Lo que puede suceder es que existan respuestas diferenciadas según la vulnerabilidad de cada grupo social, pero **esa respuesta diferenciada no tiene que sacrificar la protección general de la población.**
- La distancia entre una política progresista de la SC y una política reaccionaria se puede ver en varios planos. Por un parte, en el plano de la conceptualización, orientación del discurso y las estrategias programáticas de los partidos; y por la otra, en los resultados concretos de la política. Existen zonas de convergencia, que pueden coincidir desde diferentes espectros ideológicos, pero la suma de principios, premisas, estrategias y medios, va discerniendo el perfil progresista.
- La saturación del sistema de justicia para procesar los conflictos relacionados con el delito y la violencia es una preocupación permanente que debe motivar la atención de los partidos de la izquierda democrática. Por lo que, además de fortalecer el sistema formal de justicia, los partidos progresistas harían bien en **identificar, estimular y promover mecanismos no judicializados para la solución de conflictos**, siempre y cuando se tenga el cuidado de minimizar el riesgo de que los mecanismos alternativos vulneren los derechos y garantías establecidos en el pacto constitucional.
- La política de SC en clave progresista reconoce que a cada clima particular de seguridad le corresponde un tratamiento equilibrado que combine las acciones preventivas y represivas. Es decir, no se trata de defender ingenuamente la idea de que solo con prevención se pueden resolver os graves problemas de violencia y delito que aquejan a la ciudadanía; pero también se toma distancia de las posiciones que asumen que con llevar al extremo las medidas represivas se pone remedio a la inseguridad ciudadana. **El diagnóstico es el principal instrumento para orientar los énfasis que debe tener la política pública** en un territorio determinado.
- La transversalización del enfoque de género en la SC, implica cuando menos: **a)** revisar y potenciar la participación equitativa de hombres y mujeres en el proceso diseño, ejecución, monitorio y evaluación de la política pública, **b)** la violencia intrafamiliar es un tipo de violencia a relevar en el enfoque integral de la SC, pero hay que prestarle atención a otras formas de violencia, especialmente en contra de las mujeres, que no necesariamente se dan en el ámbito familiar, y **c)** potenciar el

acceso de las mujeres al sistema de justicia, así como el tratamiento judicial oportuno y eficiente de sus demandas.

III. Bloque temático 2: Gobiernos y parlamentos: Asesoramiento para la Política del Estado en Seguridad Ciudadana

Presentaciones

- Insumo FES Ecuador: Políticas públicas en Seguridad Ciudadana – Ley de seguridad y convivencia ciudadana (Francisco Muñoz)
- Insumo FES Uruguay: Programa nacional de Seguridad Ciudadana – una estrategia progresista de gobierno (Rafael Sanseviero)

III.1. Ideas fuerza de las exposiciones

1. Ecuador: Políticas públicas en Seguridad Ciudadana – Ley de seguridad y convivencia ciudadana

- Con la ponencia se pretende describir las principales estrategias emprendidas en el municipio Metropolitano de Quito en materia de seguridad ciudadana y mostrar como la misma se termina perneando al ámbito nacional.
- Parte del supuesto de que una política progresista puede diferenciarse de otras concepciones llevando a la práctica un enfoque para el cual la visión no se orienta a estrategias de represión, control y privatización sino que se actúa con base en la relación Estado-sociedad, fortaleciendo la ciudadanía, procesando democráticamente los conflictos e implementando políticas sociales.
- Se busca la implementación de estrategias de seguridad que combine control, prevención situacional y prevención directa para combatir las problemáticas identificadas en un primer diagnóstico: incremento de la violencia delincuencia, el agravamiento de la violencia intrafamiliar, de género e infantil, una capacidad institucional restringida, una cultura violenta y un escaso desarrollo institucional y alta desconfianza en la policía y la justicia.

Se mencionan las siguientes estrategias:

- **Desarrollar** la capacidad institucional para garantizar la promoción de espacios de concertación interinstitucional (tanto vertical como horizontal), la coordinación de procesos en la implementación de las estrategias de seguridad, la gestión eficiente de los mismos a través de un sistema de coordinación y la implementación de políticas sociales.
- **El desarrollo** de la cultura, educación y participación ciudadana con énfasis en la corresponsabilidad y en el trabajo coordinado del gobierno, la Policía Nacional y la ciudadanía organizada.

- **Un sistema de información.**
- **Protección a la población en riesgo con políticas preventivas específicas.**
- **Enfrentar las inseguridades de las amenazas naturales.**
- **Los resultados terminaron incidiendo el orden nacional.** Como consecuencia de las estrategias de seguridad ciudadana en el Municipio de Quito se propugnaron reformas en la legislación ecuatoriana. Para incluir el tema de la seguridad y mecanismos de coordinación entre la policía y el gobierno civil municipal se reformó la Ley Orgánica del Régimen Municipal y la Ley Régimen Provincial, para desarrollar mecanismos de prevención y un enfoque integral de la seguridad se impulsó un Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana para crear un sistema de seguridad ciudadana, una institucionalidad adecuada, enfatizar la coordinación y la concertación con la Policía Nacional, diseñar de un Plan Estratégico Nacional e implementar un sistema de información nacional.

2. Uruguay: Programa nacional de Seguridad Ciudadana – una estrategia progresista de gobierno

- Hay condiciones específicas que permiten o no trabajar el tema de la seguridad ciudadana y esto depende del interés de la contraparte, el posicionamiento del tema en la comunidad, la eficiencia de los actores para transformar propuestas y el nivel de prioridad que tengan otros temas.
- En la medida en que se logra introducir el tema, la pregunta es cómo llegar a un consenso en el enfoque global del proyecto que sea específico a la seguridad ciudadana. La FES se coloca en este contexto como plataforma articuladora d el gobierno y los distintos actores de la sociedad y la academia.
- El problema de la FES en general es cómo desplegar una estrategia progresista de mediano plazo en un marco dominado por una demanda irracional de mayor seguridad y, por otra parte, cómo articular el corto plazo, las políticas públicas, los espacios estatales de realización de las políticas públicas y la demanda de seguridad proveniente de múltiples actores y múltiples espacios de la sociedad.
- Es importante ser capaces de tomar recursos existentes en la sociedad y socializarlos. Lograr una dinámica de interacción con la sociedad para que las políticas de seguridad pública den cuenta efectiva de los problemas que se vitalizan.
- Se acuerda trabajar principalmente sobre 3 problemáticas:
 - a) Los problemas instrumentales de la criminalidad y el delito con el acertado uso de los dispositivos preventivos, represivos y penales.
 - b) El de las subjetividades hegemónicas por el miedo.
 - c) El de los múltiples planos en los cuales las violencias derivadas de la desigual dotación de poder aparecen socialmente legitimadas en la vida colectiva (violencia de clase, género, edad, etc.) en una interfase compleja entre lo público y lo privado.
- Se organiza un **grupo permanente** de trabajo para construir y desarrollar una agenda

con el interlocutor responsable del área programática con quien se desarrolla la correspondiente política. Es un espacio permanente de trabajo para generar algunas dinámicas sostenidas.

- Así mismo fue importante la labor realizada para romper el monopolio de las agencias políticas, los medios y las empresas de comunicación en masas sobre los temas de violencia, inseguridad y delito. **Se buscó generar una voz distinta a las dominantes para incorporar nuevos niveles de reflexión que permitieran construir un concepto de seguridad con características diferentes** a las predominantes.
- Más que una definición de progresismo a priori se busca dar respuestas concretas como proyecto político. Por eso en el caso de Uruguay la seguridad desde las políticas progresistas se verá desde su desarrollo en el mediano plazo.
- No parece razonable pensar políticas vinculadas a los fenómenos de inseguridad y delincuencia sin tomar en cuenta para qué sociedad se está intentando desarrollar esas políticas. Estas están construidas en un imaginario que afecta su razón de ser. Se debe considerar el impacto de la globalización que ha afectado a la sociedad y que hace parte de lo que define hacia donde van las políticas públicas. En el caso de Uruguay se trata de una sociedad profundamente dominada por los miedos y poco acostumbrada a gestionar el conflicto, dominada por un sentimiento de inseguridad frente al presente y el futuro y con una fuerte crisis de identidad.
- El actual gobierno Uruguayo define la seguridad ciudadana como un sistema normativo, operativo, institucional y simbólico que integra aspectos fácticos y normativos que hacen posible la efectividad de los derechos de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado. A partir de ahí se desarrollan unos frentes de acción:
 - La acción del Estado
 - La construcción conceptual y de lucha de ideas.
 - La interacción con la sociedad civil y,
 - La intervención en el campo de la comunicación en masas.
- Los factores políticos negativos para el despliegue de las acciones:
 - Hay una debilidad fuerte en la sociedad civil por el Estado y el partidocentrismo, que por tradición esta inmerso en una rutina colectiva de delegación en el Estado para la provisión de todo tipo de soluciones.
 - Redireccionamiento de las violencias. La política y el sistema político recorta la acción y el estudio a ámbitos específicos y se incomodan con temas de la violencia. Le devuelve a los actores no estatales (violencia sexual, de género, etc.) otro tipo de violencias. Hay nuevas formas de violencia sin incorporar las responsabilidades estatales.
 - El miedo exacerbado obstaculiza la cohesión social.
 - La competencia por el *rating* en medios de comunicación en temas de SC, fomenta la manipulación del miedo.
- Hay un golpe fuerte producido por las dinámicas político–culturales sobre la relación ciudadano, Estado y ley. Así, el despliegue de políticas se dificulta por este imaginario en los uruguayos.

- **Frente a cuestiones socialmente promovidas como la seguridad, las políticas públicas institucionalizan el problema y entonces, se congela en los términos y rutinas del Estado. Esto inhabilita la incorporación a las políticas públicas el carácter dinámico y complejo de la seguridad. La lógica estatal parece no ayudar para generar eficacia para enfrentar el fenómeno.**
- Frente a la construcción social del temor al homicidio o a la muerte, como resultado de eventos protagonizados por otro amenazante, los datos objetivos muestran que son otros los niveles de interacción (falta de empleo por ejemplo) que están habilitando la delincuencia y generando una fuerte percepción de inseguridad. Es decir, que la seguridad y la inseguridad no pueden ser concebidas y consideradas en función de políticas públicas aisladas. Son vehículos de otras tensiones que resumen un sistema de riesgos no neutralizables sin actores sociales que se le opongan organizadamente. Y esto es algo que desde la perspectiva progresista se debe pensar (es el caso de los grupos de jóvenes).
- Para enfrentar estos retos, el programa buscó:
 - Contribuir a la formación de un concepto y una estrategia de mediano plazo en materia de políticas e institucionalidad en seguridad pública.
 - Elaborar estrategias dinámicas de respuesta a la hipertrofiada demanda por seguridad.
 - Consolidar un ámbito estable y una metodología participativa de la sociedad civil, la sociedad política, tanto partidos como gobiernos, y la academia.
 - Articular la elaboración teórica y conceptual con elementos provenientes de experiencias prácticas, político institucionales y académicas, trayendo de la praxis permanente temas globales e intercalando temas de la agenda.
 - Articular la intervención de FES sur con otras agencias de cooperación internacional (como el fortalecimiento de las competencias del Ministerio del Interior en cooperación con la Agencia de Cooperación española).
- En la aplicación de la experiencia se plantearon entre otras, las siguientes inquietudes y retos:
 - Una elaboración prospectiva y estratégica: necesidad de recolocar en los temas de seguridad pública, los temas de corto plazo y del largo plazo para el desarrollo de programas, políticas, marcos legales, para la consecución de un conjunto de objetivos estratégicos.
 - Esto muestra cómo el progresismo resuelve la interfase a la solución de problemas inmediatos y que habiliten políticas de mediano y largo plazo.
 - Se requieren definiciones explícitas y públicas en la materia, fortalecer la participación de los principales liderazgos partidarios para la orientación de las políticas, romper con las incongruencias entre las políticas y las acciones y fortalecer la confianza, la lealtad mutua entre el mando político y las fuerzas policiales.
 - Un pacto con agencias de comunicación para construir subjetividad nueva y la implementación de instrumentos de control ciudadano sobre este tema.

III.2. Principales aspectos de la discusión

- Si bien es necesario un marco legal, no siempre lo legal se traduce en un andamiaje institucional coherente. Las propuestas legales pueden tener rezagos frente a los resultados reales o viceversa. Hay que ver cómo superar este desfase.
- **Una experiencia municipal que se traduce a lo nacional debe fundamentarse en resultados concretos que muestren qué elementos específicos afectan el incremento o reducción de los niveles de seguridad.**
- No en todos los casos nacionales los alcaldes tienen la atribución de coordinar las estrategias y políticas de seguridad, pero en estos casos se puede avanzar para producir resultados a través de acuerdos y coordinación con la policía y con las organizaciones de la sociedad civil.
- El efecto de la impunidad (legalizada diariamente por los diferentes órganos judiciales) dificulta la participación ciudadana. Hoy estamos en un proceso por el que se lleva adelante un juicio y un fortalecimiento de los mecanismos contra la impunidad pero parece insuficiente. Cómo promover su mejoramiento es un reto para la política desde el enfoque progresista.
- Las políticas sociales y de Estado carecen de la plasticidad necesaria para dar respuesta a la complejidad que estamos abordando, porque el Estado actúa en forma lenta, y en el caso de la seguridad se agrega además el poco nivel de compromiso del funcionario.
- La política debe tener elementos e incentivos a considerar al momento de promoverla (haciéndolo lúdico y diferente). Esto también se relaciona con la capacidad de cambiar la cultura fundamentada en el miedo, que es al mismo tiempo vehículo de manifestación de temores personales. El problema es que se deben encontrar caminos para que la sociedad Uruguaya redefina la tolerancia a la inseguridad, que reelabore su relación con la contemporaneidad.

IV. Bloque temático 3: Gobiernos locales: Aplicación de conceptos progresistas de Seguridad Ciudadana

Presentaciones

- Insumo FES Colombia: Hacia un sistema integrado de seguridad, convivencia y justicia para una Bogotá sin indiferencia (Henry Medina Uribe y Estela Baracaldo)
- Insumo *fesamericacentral*: Política de Seguridad Ciudadana en Santa Tecla, El Salvador (Luisa Arévalo)

IV.1. Ideas fuerza de las presentaciones

1. Insumo FES Colombia: Hacia un sistema integrado de seguridad, convivencia y justicia para una Bogotá sin indiferencia

a. Hacia un sistema integrado de seguridad, convivencia y justicia para una Bogotá sin Indiferencia.

- Hay necesidad de presentar un enfoque no politizado por la etiqueta partidaria, para poder comprometer a las otras fuerzas políticas.
- Basado en el documento "Hacia un Sistema Integrado de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia", se trata de ver cómo unir estos tres conceptos en una estructura sistémica teniendo en cuenta que Bogotá es una ciudad con 20 divisiones administrativas (20 localidades) con características especiales, con una problemática compleja, difícil de coordinar y que en su empleo y uso ha obedecido a una política de descentralización.
- Se parte de la teoría del caos, dado que el comportamiento social frente a la seguridad obedece a comportamientos predecibles dentro de la teoría de los sistemas caóticos. Esto es importante en cuanto que si "La perturbación de un sistema depende más de la forma en como está organizado el sistema, que de la fuente de la perturbación", entonces quiere decir que cómo está organizada Bogotá es fundamental dentro de los lineamientos estatal, regional, distrital y local para poder mejorar la situación de seguridad. Es muy importante ver cómo está organizada la ciudad en sus diferentes estructuras e instituciones y cómo son las relaciones dentro del tejido social que condicionan los niveles de seguridad.
- Se parte de un concepto de seguridad que asume que la seguridad es un prerrequisito del desarrollo de aquellos Estado que están comprometidos con la idea del bien común. Si no hay un ambiente de seguridad no se consiguen niveles de desarrollo deseables, si no se tienen niveles de desarrollo deseables no se logra el superávit para construir unos buenos sistemas de defensa, asimismo, una defensa creíble permite avanzar para estructurar un sistema de seguridad.
- Se trabaja en un concepto mucho más amplio. Es un bien público y por lo tanto es objeto de política pública y entra dentro de la misma fundamentación del Estado. La seguridad sobre la cual se abarcan muchos temas desde la seguridad global, hemisférica, nacional, hasta la seguridad de las personas, pasando por la seguridad ciudadana y por el orden público.
- Para el caso específico de Colombia y de Bogotá se crea una simbiosis y un asunto de responsabilidades entre los componentes de la fuerza pública. Se habla de los militares y la policía y cómo las dos, fuerzas militares y policía, constituyen una fuerza pública que tienen misiones diferentes pero no opuestas sino complementarias. El problema en el cual estamos en Colombia y en Bogotá es sobre la discusión de los roles y cómo se determina la especificidad de los roles para producir un esfuerzo y maximizar el producto de ese esfuerzo.
- En contraposición a otros conceptos de seguridad, se parte de una concepción donde la seguridad es el ejercicio y el ambiente en el cual las libertades pueden ser plenamente efectivas o un estado de protección general donde se estructuran las condiciones para una vida digna. La seguridad, así vista, puede verse como una herramienta para el desarrollo.
- Después se estructura la visión de la seguridad como un derecho fundamental, como una

responsabilidad de todos (que exige máxima articulación entre la fuerza pública y la acción civil), que debe privilegiar la prevención desde una perspectiva integral (prevención social, prevención situacional, atención a la víctima) que tengan en cuenta la territorialidad y la legitimidad institucional.

- Esto se traduce en un modelo sistémico abordado en el documento “Bogotá Segura y Sin Indiferencia: Hacia un Sistema Integrado de Seguridad, Convivencia y Justicia” en el que se atiende a la necesidad de enfrentar el fenómeno multicausal de la seguridad, con una adecuada articulación de los actores y las acciones.
- Hacia dónde vamos depende de los recursos existentes para lograr la implementación de estrategias planificadas de gestión local de seguridad que contienen un alto componente participativo y que se derivan de un diagnóstico a partir del cual se esbozaron los planes locales de seguridad. Partiendo de lo local, mirar también lo distrital y formular un Plan de Seguridad General para el distrito que le permita enfrentar sus riesgos, con base en sus características particulares, articulando los planes y acciones de los diferentes actores (los planes de las fuerzas militares, la policía, el sector de saneamiento, gas, transporte, entre otros), realizar acuerdos con los mismos, y que conciba las realidades simultáneas que ocurren en las localidades donde hay problemas concretos que enfrenta la comunidad.

b. Trabajo con la Policía Nacional

- **Resalta la importancia de trabajar la formación complementaria de la Policía en los territorios locales en el marco del desarrollo de las políticas públicas de seguridad.** No se puede pensar un modelo de seguridad sin pensar en la policía. Es el primer representante de la seguridad en la calle y es el más polifacético de la sociedad.
- Se asume **la capacitación como una acción permanente en la policía**, con sostenibilidad en el tiempo y como un componente esencial de la política pública. La novedad está en que se acoge por la administración civil con un presupuesto específico y propio para garantizar una capacitación permanente de la policía.
- Desde el principio se busca que quienes participen sean actores de universidades públicas y privadas. Se trataba de inclusión de la policía al ambiente académico, a las esferas sociales y a otros contactos con actores sociales. Esto porque la policía había estado siempre excluida.
- La capacitación involucra una intervención integral que considera tres variables mínimas: **a)** la coordinación interna de la policía y otras instituciones, **b)** la capacitación permanente e investigación social y, **c)** el fortalecimiento logístico y tecnológico. Se busca también cambiar contextos para cambiar comportamientos. Es un modelo educativo de fondo.
- La seguridad es una construcción social y por lo tanto la formación de los policías se forman en el campo sociológico y antropológico. El sujeto se concibe como individuo como unidad emocional y no sólo racional. Se busca fortalecer el sujeto moral y el desarrollo social tanto como favorecer la legalidad. Se prepara a los policías para que puedan actuar ante diferentes contextos.
- El programa se concibe para que desde un cambio en el esquema de formación se logre también un cambio cultural. La estrategia contempla también involucrar más a los policías en la interacción universitaria.

- Dificultades enfrentadas: Falta apoyo a la policía, hay problemas de cobertura, no hay experiencia en el área y tampoco interés.
- Tres bloques se trabajan: **a)** formación elemental, **b)** cursos de actualización cortos e, **c)** investigación permanente para mejorar el desarrollo de los individuos, el clima institucional y el relacionamiento con la sociedad.
- Se trabajan temáticas no sólo técnicas sino integrales para la interacción social humana. Convenios para que la policía sean garantes de los derechos humanos.
- En los resultados, en cuanto a educación se logra relacionar e interactuar con la sociedad. En materia de política pública se logra institucionalizar el proyecto, el reconocimiento de la policía, su inclusión dentro de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana, mejoramiento del clima institucional en el servicio a la comunidad.
- **En suma:** los modelos de seguridad ciudadana y convivencia no pueden funcionar sin una verdadera capacitación integral a sus operadores, entre los cuales la formación de los policías es fundamental por el rol social que desempeñan.

2. Insumo fesamericacentral: Política de Seguridad Ciudadana en Santa Tecla, El Salvador

- La experiencia piloto desarrollada en este municipio entiende la seguridad como una **corresponsabilidad** de hacer de las ciudades espacios de convivencia, en las que las personas se sientan en confianza para poder vivir y convivir dignamente, con una amplia reducción de las amenazas o incertidumbres y con una alta motivación para participar en la vida en común.
- Involucra la **participación de nuevos actores no tradicionales** y de una visión de la seguridad que se relaciona con otras dimensiones sociales. Quien demanda seguridad y derechos sociales, no se aísla de la política de seguridad.
- Se parte de la constatación de que muchos vecinos(as) se sienten inseguros en el espacio público y en sus propias casas. Se asume desde los propósitos de la experiencia piloto que la violencia y el delito requieren acciones multisectoriales, y en lo que amerite respuesta represiva, esta debe hacerse dentro del marco de la legalidad y el respeto de los derechos humanos.
- El diagnóstico refleja que a nivel nacional se le han dado más potestades a la policía sin el contrapeso de los controles correspondientes. Se han aprobado en el país reformas que extreman la dureza de las penas. Se verifica la negativa a crear un adecuado control de armas. También se aprecia una afiliación acrítica a la política de seguridad de los Estados Unidos, la cual no siempre encaja con las propias necesidades de El Salvador. En adición, la prevención se ve como algo residual y marginal. Estos elementos de alcance nacional influyen de manera directa en la orientación municipal de la Seguridad Ciudadana.
- El municipio de Santa Tecla, como el resto de los municipios salvadoreños, no tiene muchas competencias expresas en los temas de seguridad, apenas tiene competencias formales de carácter residual en el área preventiva. La base normativa municipal se

conforma fundamentalmente de instrumentos llamados ordenanzas. El municipio se encuentra inmerso en la lógica de un Estado que es centralizado, autoritario, con dificultades para crear alianzas. Existe además un enfrentamiento entre dos posiciones fuertes entre la derecha y la izquierda, en el contexto de una con una sociedad muy polarizada.

- **A pesar de las escasas competencias formales, el nivel municipal es un ambiente privilegiado para las acciones de prevención**, en vista de estar más cerca del entorno inmediato de los habitantes.
- El diseño de la experiencia consideró que era posible facilitar un proceso para la gestión local de seguridad. Con la cooperación y organización de las comunidades se realizó un diagnóstico participativo, que luego sirvió de fundamento para trazar la política. Posteriormente se elaboró el plan de acción que planteaba ya las acciones, recursos, definición de productos, plazos, responsables y formas de monitoreo con participación ciudadana.
- Se enunciaron objetivos específicos con metas concretos en las áreas de: **Participación, coordinación interinstitucional, mejoramiento de los instrumentos legales, infraestructura y educación.**
- En cuanto a la participación ciudadana: se organizaron **mesas ciudadanas** con actores locales, incluyendo la participación de la derecha, comités vecinales de convivencia y seguridad, planes comunales, etc.
- En resumen, la experiencia de Santa Tecla, en El Salvador, deja las siguientes lecciones aprendidas:
 - La necesidad de que los partidos de izquierda asuman liderazgo en la SC: este liderazgo requiere dos condiciones vitales: **a)** compromiso político y, **b)** desarrollo de capacidad políticas, técnicas y comunicacionales.
 - La importancia de elaborar un diagnóstico realmente participativo que permita establecer el estado de la cuestión, la identificación de factores claves de la problemática, y que sea la base para establecer una agenda política en el tema.
 - La necesidad de concretar los objetivos de la política en un plan de acción que defina claramente los productos esperados, con precisión de plazos, resultados, indicadores, responsables, formas de monitoreo y evaluación.
- Como desafíos se plantean los siguientes:
 - Seguir trabajando para crear una **apropiación que exceda a la que hace el Alcalde Municipal y se extienda a todo el aparato burocrático de la municipalidad.**
 - Poner en marcha mecanismos que faciliten más la comunicación horizontal y vertical.
 - **Conformar un equipo técnico competente, que sea capaz de coordinar y dinamizar la política y del plan de acción.**
 - Seguir trabajando para distinguirse de las propuestas tradicionales (que recurren casi exclusivamente a la fórmula + policías + severidad).

- Pernear en la población y el conjunto de los servidores públicos del municipio que la delincuencia es también el resultado de la gestión violenta de los conflictos.
- **Asegurar la institucionalidad requerida para que la política de SC sea sostenible en el tiempo**, a salvo de los cambios coyunturales en la titularidad del gobierno municipal.

IV.2. Principales aspectos de la discusión

- Uno de los ejes en los que se trabaja en Montevideo tiene que ver con un **plan permanente de reingeniería institucional, con especial atención en la policía**. Si la policía reorganiza la vida en sociedad es necesario evaluar cómo se articula en una perspectiva de la vía progresista. En el nivel interno, para mejorar el clima se busca estudiar el clima institucional interno, en particular en el mejoramiento de los derechos humanos, de lo contrario no hay un mejor desarrollo del apoyo a la ciudadanía.
- Hay una necesidad latente por encontrar **mecanismos para institucionalizar prácticas más allá de un gobierno en el ejercicio del poder. Se tienen que generar consensos para institucionalizar las políticas de seguridad**, y con ello, que tengan sostenibilidad en el largo plazo.
- El aporte de la FES es de asesoría político, incluyendo facilitar el intercambio de conocimientos técnicos y metodológicos para orientar los procesos. Lo importante es que la FES pueda facilitar la toma de responsabilidad de los partidos progresistas en la SC, y que esa responsabilidad se traduzca en voluntad política y capacidades concretas, con un respaldo amplio y activo de la ciudadanía.
- Se enfatiza la importancia en los planes de capacitación de los policías de: formación antropológica y sociológica, técnico policial, formación sociopolítica para la comprensión del sistema en el que se desarrollan.
- Existe el consenso de ver a la SC en torno a un enfoque distintivo que pueda impactar la realidad social. Esto pasa por **ver a la seguridad como parte de una política social, con un profundo compromiso pro-democrático. Para que trascienda se debe empoderar a la comunidad y entender que la seguridad es un compromiso y cuando esto se asume, se apropia, es difícil que se pierda**. Se debe aprovechar el posicionamiento de la FES, sus oportunidades y su reconocimiento para fomentar puntos de encuentro de diferentes pensamientos, con análisis de visiones diferentes en un ambiente amplio y democrático.
- De las experiencias planteadas, se identifican tres condiciones relevantes para potenciar el buen gobierno de la seguridad en el nivel municipal: **a)** Los convenios interinstitucionales, como instrumentos para afirmar compromisos, delimitación de funciones y cooperación de recursos, **b)** trabajo mancomunado entre distintos actores interesados en objetivos comunes, y **c)** la institucionalización de las políticas y programas.
- **La participación ciudadana desde la perspectiva progresista no se puede limitar a una mera presencia, tiene que ir más allá, dotando cuando así sea pertinente, de facultades de control ciudadano**. Estas atribuciones tienen que tener el cuidado de aplicarse en momentos y etapas oportunas que minimicen los riesgos de paralizar por completo la acción gubernamental.

- Aunque a nivel conceptual parece haber claridad, hará falta mayor reflexión por parte de la FES y sus contrapartes en cuanto a **los tipos de relaciones concretas que pueden darse entre las instancias propias de la seguridad ciudadana y las de la defensa. Si no se cuenta con un marco de referencia para la interacción, se corre el riesgo de traslapes de funciones que pueden ser contraproducentes para el orden democrático.**
- Los partidos progresistas con ejercicio de gobierno municipal tienen que **establecer indicadores y metas puntuales para evaluar la aplicación de un enfoque** distinto a los tradicionales. Si no se hace esto, aumenta el riesgo de que los gobiernos locales progresistas se queden en un discurso que para la ciudadanía no se traduce en acciones efectivas y distintivas para enfrentar los temas de la SC.

V. Bloque temático 4: Políticos de izquierda, expertos, público: Cooperación regional de Seguridad

Presentaciones

- Introducción: Crimen organizado y estados fallidos - La nueva geopolítica de la seguridad (Hans Mathieu)
- Enlaces y sinergias entre Seguridad Ciudadana y cooperación regional de Seguridad (Pablo Dreyfus)

V.1. Ideas fuerza de las presentaciones

1. Crimen organizado y estados fallidos - La nueva geopolítica de la seguridad

Se identifican al menos cuatro objetivos para lograr el desarrollo: **derechos humanos, democracia, Estado de derecho y justicia social. Uno de los problemas que obstaculiza la alcanzar estos objetivos tiene que ver con los recursos disponibles con que hoy cuenta el crimen organizado, recursos que son suficientes para frustrar los objetivos de desarrollo en la mayoría de los estados en desarrollo.** Los países en los que los recursos del crimen organizado son proporcionalmente muy altos corren el riesgo de llegar a ser **Estados fallidos, es decir Estados que no pueden ofrecer una seguridad básica a la ciudadanía.**

Se estimaba a finales del Siglo XX, que los ingresos totales del crimen organizado a nivel mundial equivalían a unos 1.600 millones de dólares, equivalente a algo así como el PIB de Alemania. En el caso del narcotráfico en Colombia, se calcula que este cuenta con 5 mil millones de dólares mientras que los gastos para combatirlo son solo 2.5 mil millones de dólares. Es decir que no se tienen ni la mitad de los recursos suficientes para combatir el narcotráfico.

Los recursos con los que cuenta el crimen organizado puede afectar la capacidad de cumplimiento de esos objetivos para lograr el desarrollo. Las

instituciones legales pueden desviar los recursos, en este caso, en la cadena de valor de narcotráfico para enfrentar el problema. Se debe cambiar la relación de los recursos a favor de los Estados para combatir estos crímenes.

Debería haber una selectividad en la lucha contra el crimen transnacional basada en criterios éticos de clasificación y de intervención.

Criterios de clasificación:

1. Que violen los derechos fundamentales de los individuos
2. Que violen la propiedad de los individuos o fruto del trabajo individual
3. Que tengan externalidades dañosas para la sociedad.

Criterios éticos para intervenir y evitar estas actividades:

1. Debe intervenir cuando se violan esos derechos
2. Debe reducir la incidencia del crimen.
3. Los costos deben ser menores al daño producido por el crimen.

- En el crimen internacional organizado se incluye el tráfico de armas, de órganos, de esclavos, incluyendo prostitución forzada e infantil, secuestro con pago de rescate, protección de personas con amenaza de violencia, fraude financiero, piratería de propiedad intelectual, piratería de barcos y otros vehículos y su carga, contrabando general, producción y tráfico de drogas pero es claro que de la lista hay uno que queda en duda como crimen y es el tráfico de drogas.
- Las posiciones que defienden la no penalización del consumo argumentan que el consumo no daña los derechos, ni la propiedad de los individuos y las externalidades existen pero son iguales a los de otros consumos como el del tabaco. En el caso de la intervención por el contrario, los costos son muy altos e incluso superiores al del tráfico de las sustancias. Por ejemplo para casi todos los grupos de grandes drogas los costos de producción son bajos y los márgenes de distribución son altos y sin embargo se interviene la producción a altos costos sociales.
- Hay posiciones que sostienen que para efectos de combatir el tráfico de drogas, es indispensable legalizar su comercio para implementar un impuesto con el cual se generen recursos que permitan enfrentar el problema. Son recursos con los que el crimen organizado dejaría de contar y que se agregarían al erario público. Sin embargo, las evidencias de este planteamiento son más bien débiles, por lo que no existe ninguna garantía de que pueda realmente contribuir a enfrentar el fenómeno del narcotráfico.

2. Enlaces y sinergias entre Seguridad Ciudadana y cooperación regional de Seguridad

- El concepto es que la seguridad se da cuando las amenazas se reducen. **En general seguridad nacional es seguridad enfocada en el Estado, implica ausencia de amenazas para la población, el territorio y las instituciones, se asocia a la defensa de las fronteras. En cuanto la seguridad ciudadana se focaliza en el individuo asociado a los derechos y requiere una política de seguridad ciudadana.**
- Hay también complejos de seguridad, lo que se refiere al conjunto de Estados cuyos problemas y amenazas comunes que están tan imbricadas que es muy difícil analizar sus

problemas de manera individual por cada Estado. Es oportuno hablar del tema porque la zona está atravesada por problemas transnacionales con incidencia local.

- La forma de enfrentarlo es mediante acuerdos de cooperación o mediante alianzas. Pero con actores y amenazas transnacionales, la seguridad nacional y ciudadana se superponen y se debe buscar coordinación nacional de las diferentes fuerzas y articulación regional. Cada país lo implementa con fórmulas distintas.
- La seguridad depende de la intensidad de la amenaza y la capacidad del Estado para enfrentarla. No solo en términos de fuerza militar sino también en capacidad de cohesión social, efectividad institucional y un entorno inseguro de la región.
- América de Sur se caracteriza por Estados débiles, concepto que no se relaciona con capacidad militar sino con otros aspectos: baja cohesión sociopolítica, instituciones débiles, la capacidad política es baja, la capacidad para extraer recursos es baja, el desarrollo socioeconómico es deficitario (entendido en capacidad de generar capital propio) y se evidencia un escaso nivel de control territorial.
- Una situación de debilidad configura áreas grises donde el Estado tiene poca capacidad para garantizar el imperio de la ley, y por ende, el crimen organizado se aprovecha de esta debilidad para aprovechar esa base territorial para desarrollar actividades ilícitas.
- La fuerte interrelación regional también se ve en las tensiones generadas por la pugna de poder al haber vacíos de poder. Lo que pasa en Colombia afecta lo que pasa en Río de Janeiro a través de conductos ilegales. Esto también hace que se modifiquen los focos de violencia hacia los espacios vacíos de poder Estatal y que por naturaleza son focos de crimen. Donde se afectan comunidades sin posibilidades de desarrollo y sociedades atravesadas por el crimen organizado.
- La idea es fortalecer el estado a través de voluntad política que se ve con cooperación en intercambio de experiencias y de información (su manejo para inteligencia y el uso de la misma). Hay que superar el enfrentamiento entre agencias, extender el conocimiento de las contrapartes y fortalecer la capacidad de gestionar recursos conjuntos.

V.2. Principales aspectos de la discusión

- Hay un problema en la relación crimen organizado y estado fallido porque también hay estados no fallidos con crimen organizado. Además un Estado estable también puede ser funcional para el crimen organizado y esto hace indispensable evaluar cómo los países desarrollados generan estímulos al crimen organizado por ejemplo en el tema de la migración.
- **Dado que el control absoluto de las fronteras no es por el momento realizable, se debe enfrentar el crimen transnacional con otras alternativas. Por ejemplo, se puede dar un fomento de economía formal para las comunidades transfronterizas.**
- Indiscutiblemente hay un claro enlace regional del crimen organizado pero este se traduce en los territorios a nivel municipal donde el crimen organizado afecta las redes locales y las comunidades, las absorbe y se articula con otra serie de crímenes que ocurren en red.

La cuestión es cómo la FES puede dar luces y alternativas donde el crimen tiene relaciones regionales que se traducen en espacios locales y en redes sociales locales.

- El crimen organizado no se radica sino que se contiene y requiere de una fuerte inversión. Este no puede dejar de lado amenazas externas y cómo estas pueden al final debilitar lo que se hace en materia de seguridad ciudadana. Donde se superponen defensa y seguridad ciudadana debe haber articulación. Deben haber protocolos de confidencialidad y funciones claras de cada parte, así como no fomentar políticas aisladas para garantizar una verdadera coordinación estratégica.
- En cuanto a la liberalización de las drogas, entre los que defienden su legalización hay posiciones que señalan que no se debe legalizar indiscriminadamente, sino que una legalización controlada con impuestos a la industria (reglamentándola) que maximicen los ingresos del Estado para eliminar muchos de los efectos nocivos del tráfico. Los costos del contrabando también serían asumidos por la industria. Esto vendría a complementarse con políticas que traten el tema como un problema de salud pública.
- **Hay quienes están en contra de la legalización de las drogas, pero pueden aceptar la despenalización del consumo. Esta posición argumenta que al no criminalizar el uso de las drogas, los esfuerzos del sistema de justicia se pueden dirigir directamente en contra de los que la producen y comercializan. Por otra parte, a los que consumen, más que verlos como delincuentes, se les puede enfocar desde un enfoque sanitario. Es decir ver el consumo como un problema de salud pública.**
- Cómo separar las funciones de policía de los militares. Parece a veces complicada la distinción, como se observa por ejemplo en el caso colombiano, por la magnitud de los problemas de inseguridad que afronta. Hay problemas de seguridad externa e interna relacionados con el crimen organizado. En los asuntos internos se ve la necesidad de complementariedad entre las fuerzas y no la competencia. En el caso de Colombia puede ser una situación acomodada a una realidad sui generis. Posibilidades de acción radican en abrir un espacio de acción a la FES para tener un espacio de discusión contributivo a clarificar el tema. En cualquier caso, **es importante considerar principios democráticos que esbozan los roles fundamentales de los agentes de la seguridad y los de la defensa. El problema es la confusión de roles, en nombre de una situación determinada de inseguridad. Para algunos, las fuerzas armadas solo deben participar excepcionalmente en labores de seguridad, cuando las fuerzas policiales se han visto desbordadas, pero aún en estos casos la relación debe estar bajo la conducción civil, con intervenciones normadas, con parámetros precisos que señalen responsabilidades y límites.** En el caso de las labores de inteligencia, los militares solo deberían entregar información residual a la policía, pero nunca sustituir a esta en las labores de inteligencia civil.

VI. Bloque temático 5: Comunicación, Medios y Seguridad Ciudadana

Presentaciones

- Los medios de comunicación en las representaciones y discursos públicos de la (In)Seguridad Ciudadana: La comunicación como parte de una política de seguridad

innovativa, progresista y ciudadana (Germán Rey)

- La comunicación pública de políticas progresistas en Seguridad Ciudadana: La comunicación como variable fundamental en la producción del discurso de Seguridad Ciudadana. (Elisabet Gerber)

II.6.1. Ideas fuerzas de las presentaciones

1. Los medios de comunicación en las representaciones y discursos públicos de la (In)Seguridad Ciudadana: La comunicación como parte de una política de seguridad innovativa, progresista y ciudadana.

- Las investigaciones sobre las relaciones entre medios y violencia se podrían resumir en dos grandes tendencias: **a)** las que sostienen que los medios tienen un papel protagónico en el desarrollo del crimen y la violencia. Es decir, suponen que existen efectos muy directos de la exposición a los contenidos agresivos de los medios, **b)** los que señalan que los medios, si bien son actores muy importantes -que representan y le cuentan a la sociedad lo que está pasando en los temas de la seguridad- no son los motores fundamentales de la violencia.
- La investigación realizada en el año 2004 por el Centro de Competencias en Comunicación para América Latina (C3) en nueve de los periódicos más importantes de Sudamérica, más la inclusión de cinco periódicos centroamericanos, muestra que en los periódicos de Centroamérica se da una mayor aparición de las noticias de violencia y crimen. En la misma investigación, en general, se aprecia el escaso desarrollo de la responsabilidad de los medios. En el 60% de los periódicos observados, las noticias de seguridad ciudadana solían tener una sola fuente de referencia. El 46% de las notas la firma el periodista, pero un 37% aparece sin firma, lo cual es un mal síntoma de la responsabilidad de los medios en los asuntos de seguridad. En cuanto a las noticias del crimen, la investigación revela que un 62% aparecen bajo el formato de noticias, lo cual no está mal puesto que los medios tienen como objetivo informar lo que acontece. El problema es que hay **poca diversidad de géneros**: 0.3% bajo el formato de análisis de las noticias, 0.8% como entrevistas, y las crónicas solo ocupan el 3%. Hay que tratar de desarrollar las competencias de los periodistas en cuanto a las formas de narrar y presentar las noticias.
- Asuntos críticos para subrayar en las debilidades observadas en esta investigación del C3:
 - **Un** énfasis muy marcado en los victimarios, que tiende a invisibilizar a los víctimas.
 - **Un** proceso muy fuerte de estereotipación del crimen y del autor del delito (ejemplo: el estereotipo del pandillero o integrante de la mara en la cobertura noticiosa de El Salvador).
 - **Una** judicialización del crimen y del autor de los delitos, cada vez el delito se convierte más en un problema de procedimientos jurídicos (asuntos judiciales) y menos como un fenómeno que tiene diversas ángulos y dimensiones.
 - **Hay** una fuerte presencia del registro noticioso que se acumula uno sobre otro, con una notoria escasez de análisis, interpretación y seguimiento de los casos.

- fuertes procesos de estigmatización y criminalización de personas, sectores y procesos sociales.
 - **Un grave problema de contextualización del delito.**
 - **Poca cantidad de fuentes que soportan las noticias de la seguridad ciudadana.**
 - **Poca diversidad de las fuentes de interpretación de las noticias sobre el delito (se abusa en recurrir a la fuente policial sin buscar otro tipo de fuente).**
 - **La información no parece estar marcada por una estructura racional de la información, sino que por una estructura emocional y sensacionalista de cobertura de la información.**
 - **Se tiende a la sobre valoración de las condiciones y de los contextos de la inseguridad, lo que puede agravar la percepción sobre ciertos fenómenos y áreas geográficas.**
- Un tratamiento de la SC, basado en la responsabilidad social, implica para los medios algunos cuidados básicos, como por ejemplo: **a)** tener parámetros sobre el tipo y tamaño de fotos para ilustrar los sucesos **b)** presentar por lo menos dos fuentes de información, **c)** reducir significativamente las notas periodísticas sin firma, **d)** parámetros sobre la ubicación de las noticias de inseguridad, **e)** tener el cuidado de colocar el nombre, edad y otros datos generales de las víctimas, **f)** no sobre dimensionar la figura de los victimarios.

2. La comunicación pública de políticas progresistas en Seguridad Ciudadana: La comunicación como variable fundamental en la producción del discurso de Seguridad Ciudadana

- **El índice de victimización es distinto al índice de denuncia. El índice de victimización se refiere a la cantidad de hogares en que algún miembro de ese hogar ha sido víctima de un delito en un período determinado. Las denuncias son acciones formales-concretas de la ciudadanía ante las instituciones del sistema de justicia.** Las brechas entre uno y otro índice pasan por el hecho de que, por diversas razones, no todos los delitos son denunciados.
- No todo aumento del índice de denuncias es algo negativo. Ya que si el índice de violencia intrafamiliar o de delitos sexuales aumenta, lo más probable es que está aumentando la conciencia de las mujeres de asumir ese tipo de violencia como un delito, y que por lo tanto tiene que ser denunciado.
- La percepción sobre la inseguridad suele distorsionarse con relación a las condiciones reales de inseguridad. Esto no significa que la percepción no importe, implica que la gente tiene temor, y esto amerita un tratamiento responsable desde la política de seguridad. **El temor, en sí mismo no es malo, el asunto es la intensidad y la forma de canalizar el temor. Una dosis razonable de temor puede servir para motivar acciones de protección de una comunidad frente al fenómeno de la violencia y el delito (menor exposición al riesgo). En sentido contrario, una excesiva sensación de temor orilla al abandono de los espacios públicos y a retirarse de los espacios de participación y, en el peor de los casos, a**

solicitar mayor represión y a extremar las medidas de autodefensa y portación de armas.

- Desde la comunicación, bajo la perspectiva progresista, hay que preguntarse cómo se puede intervenir sobre la sensación de seguridad, y sobre todo cómo instalar un paradigma de la seguridad como bien público, entendido como un fenómeno que no sólo se atiende con represión, sino que también con prevención y rehabilitación. La realidad en la región, en especial desde los años noventa, tiene el inconveniente de que existe más referencia a la mediatización de las políticas de seguridad, en la perspectiva de posicionar a los líderes o a vender políticas de Estado (el Estado como empresa y el ciudadano como cliente o consumidor). La principal desventaja de este enfoque de marketing político es que se le quita centralidad al papel de la comunicación para favorecer la construcción de consensos.
- En una concepción progresista de la política y de la comunicación pública, debe ponerse a tela de juicio si vale la pena en el largo plazo concentrar todos los recursos de la comunicación en la mediatización de la política. En un marco de aspiraciones más elevada, desde la perspectiva de una democracia socialmente inclusiva, la comunicación pública debería ser vista como un eje de articulación entre el diseño de las políticas públicas y las agendas organizacionales o políticas institucionales, la agenda ciudadana y la agenda de los medios. Y en este contexto, los ciudadanos tienen un rol protagónico. La comunicación, así entendida, está puesta al servicio de la construcción de consensos, y con ello lograr una mejor calidad de la democracia. Esto implica evitar la tentación, tan recurrente hoy día, de reducir el área de comunicación a una área de prensa, reducción que trae como consecuencia enfocar esfuerzos en subir el perfil mediático de los funcionarios de turno (frente a la coyuntura en los temas de inseguridad), marginando la tarea de situar en prensa los contenidos de la política pública.
- Se sugiere incidir en la orientación de tres agendas muy importantes en los temas de la seguridad ciudadana (entiéndase una agenda, como un ejercicio de priorización de temas). Las tres agendas a considerar son: **a)** la agenda político-institucional, **b)** la agenda ciudadana (ciudadanía organizada y la que no lo está), **c)** la agenda de los medios. Para influir en estas agendas se recomienda:
 - **Identificar referentes claves** en cada uno de estos tres ámbitos, y considerar o abordar la comunicación como una estrategia que se desarrolla en distintos niveles.
 - Luego del paso anterior, se recomienda **prever los canales adecuados para comunicar con cada uno de ellos**, canales que, por supuesto, no se agotan en los medios de comunicación masivos. Existen otros ámbitos que se desaprovechan. Tampoco es cierto que todo comienza y termina por la agenda de los medios. Hay que dedicarle un tiempo especial a la posibilidad de otros canales de comunicación.
- En materia de SC, el esfuerzo de reordenar los vínculos entre la agenda político institucional y la agenda de los medios, tiene que reconocer la existencia de factores adversos a considerar en la estrategia de comunicación. Entre algunos de esos factores adversos se puede mencionar:

- La recurrencia abusiva a la casuística y la pereza de los comunicadores sociales para abordar las noticias de SC (no contextualizar, no diversificar fuentes, etc.)
 - Asumir irreflexiva e irremediamente que los delitos y los crímenes venden. “Good news no news”. Lo peor del caso es que esta afirmación no se basa necesariamente en estudios rigurosos que la sustenten, con lo cual muchos medios se dedican a alimentar y reforzar hábitos de consumo, que para ellos son irreversibles en la ciudadanía.
 - La inseguridad vende. “No es mal negocio” para algunos instalar climas de inseguridad ciudadana. Y habrá por lo tanto presiones sobre los medios para que instalen climas de inseguridad.
 - Las presiones coyunturales que orillan a que el éxito del jefe de prensa de una institución se mida por el número de veces que logra sacar al funcionario en primera plana y no por el nivel de difusión de los contenidos de la política pública o por la búsqueda de consensos.
- Algunas recomendaciones para influir en la calidad de cobertura de los medios de comunicación:
 - **Espacios de formación para los periodistas**, que se salgan de esquemas tradicionales de seminarios que no se ajustan a la particularidad, tiempo y requerimiento de los comunicadores sociales. Articular estos espacios, preferiblemente, con los gremios, colegios y redes de periodistas.
 - **Alianzas con los medios**: con los propietarios y editores si es posible.
 - Sustentarse en **estudios rigurosos**
- Se sugiere para mejorar el perfil de la agenda político institucional:
 - **Definir** las estrategias institucionales y comunicarlas adecuadamente (lo que requiere previamente la identificación de objetivos claros y compartidos).
 - **Considerar** la reacción ante las contingencias: la planificación puede ayudar a tener parámetros para las respuestas a las contingencias.
 - **Buscar** potenciales voceros, para articular una especie de red que se conforma con funcionarios públicos en posiciones clave en el sistema de seguridad (lo que no implica la inversión de muchos recursos).
 - **Conocer** con profundidad al público objetivo.
 - **Analizar** la factibilidad de alianzas con el sector privado (existen siempre empresarios a los que les interesa un país con una imagen de seguridad).
 - **Comprometer** autoridades en la construcción de la agenda pública en la SC.
 - **Contar** con banco de datos, sitios Web, minutas (breves y digeribles) de respuesta institucional.
 - **Distinciones** en el nivel local: aquí la variedad de canales posibles es amplia y no depende tanto de la llegada de los medios masivos ni de grandes recursos

materiales y económicos, sino de la creatividad de los equipos de comunicación de y de las propias autoridades.

VI.2. Principales aspectos de la discusión

- No es poco frecuente que los medios de comunicación tengan posiciones sesgadas a una orientación partidaria, lo cual implica que en los temas de la seguridad ciudadana pueda observarse una manipulación o exageración de los logros, o una descalificación tendenciosa hacia una determinada gestión pública en SC. En el nivel municipal y local, cuando sucede este fenómeno excesivo de partidización de los medios, una administración que se siente perjudicada por este hecho, debería, aparte del necesario esfuerzo por incidir en la calidad y objetividad de la agenda mediática, buscar otros canales y espacios que no se agotan en los medios masivos para comunicar la política de SC y sus resultados (espacios como la plaza pública, redes de comunicadores comunitarios, etc.).
- **Hay que conocer la dinámica de trabajo de los comunicadores sociales para saber ajustarse a su tiempo e interesarlos a que exploren otras formas de abordar los temas de la violencia y el delito. Puede suceder que los mismos periodistas que cubren las notas rojas están saturados de darle un enfoque amarillista a las noticias, pero no se crean las condiciones adecuadas para interactuar con ellos; por lo que conviene buscar espacios informales para intercambiar puntos de vista y sugerir cambios, mostrando que existen otros referentes para tratar las noticias de la inseguridad. La entrega de materiales debe contemplar la provisión de manuales fácilmente digeribles y sumamente prácticos.**
- Es importante destacar que, contra lo que se nos pueda hacer creer, existen indicios que apuntan a la existencia de un ambiente permeable al discurso de la integralidad de la seguridad ciudadana, lo que implica ventanas de oportunidad para salir del encasillamiento del tono represivo y plantear así las opciones de la prevención y la rehabilitación.
- Sobre los factores que están presionando para que los medios adopten esquemas de responsabilidad social en su rol comunicativo, se constata que cada vez es mayor la presión de la sociedad en esa dirección. No menos importante, se observa también un aumento de las necesidades que experimentan los medios para adoptar esquemas de responsabilidad social. La suma de estas presiones y necesidades puede dar lugar a acciones favorables de parte de los medios, tales como: **a)** apoyo de iniciativas que lleven a la evaluación de las políticas públicas, **b)** facilitar las condiciones para la transparencia y la vigilancia ciudadana de la gestión pública, **c)** interiorizar la responsabilidad social en el tratamiento de la información.
- Detrás de un panorama en apariencia muy pesimista, están surgiendo iniciativas de regulación y autorregulación de los medios. **Va cobrando mayor aceptación la idea de que si los medios asumen su responsabilidad social, en esa medida se puede incrementar su activo central, es decir la credibilidad y la confianza social.** Así, existen mecanismos o figuras que están tomando una creciente importancia para mejorar la calidad y responsabilidad de los medios, entre los que se destacan: **a)** Manuales de ética, **b)** defensorías del lector y veedurías ciudadanas (como sucede en el Perú), **c)** editor público del cumplimiento de normas

en el medio, **d)** los consejos de redacción como un espacio de discusión sobre los temas que deben conformar la agenda, **e)** los observatorios de medios.

- Si se mediatiza en demasía la comunicación pública, se corren los riesgos de un reduccionismo que orilla a apuntar sólo a la agenda de los medios, con lo cual se subestiman y desperdician tanto los espacios político-institucionales como los espacios públicos de la ciudadanía (que no pasan únicamente por los medios de comunicación tradicionales).
- Sobre los vínculos entre la comunicación pública y la política pública. Puede decirse con propiedad que: *la comunicación no sustituye a una buena política, pero una buena política puede echarse a perder sin una estrategia inadecuada de comunicación.*
- Sobre la transparencia y los medios de comunicación. Si los medios exigen transparencia a las instituciones públicas, cabe preguntarse cuáles son los mecanismos que adoptan los medios para ser transparentes. De ahí la importancia de los mecanismos de autorregulación y de responsabilidad social. Si los medios no dan ese paso, dejan de ser un poder institucionalizado y se tornan más bien en poderes fácticos.
- La opinión pública, que es el espacio de la comunicación pública, no se reduce al espacio de los medios de comunicación masivos. La comunicación significa poner en común, y supera la visión tradicional de un emisor y un receptor. Si no se supera esa visión reduccionista, las acciones institucionales en materia de comunicación se quedan en la elaboración de boletines, buscar la aparición noticiosa de los funcionarios y hacer relaciones públicas para estos. **Actualmente, la comunicación tendría que ser entendida como la producción, circulación, y apropiación de significados sociales.**