

EL ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA PROMOCIÓN DE UNA CONVIVENCIA PACÍFICA: REFLEXIONES DESDE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

RODOLFO CALDERÓN UMAÑA
PROFESOR-INVESTIGADOR, FLACSO-COSTA RICA

Resumen: El objetivo fundamental del artículo radica en identificar elementos básicos para la construcción de un enfoque de políticas públicas, orientado a promover la convivencia pacífica desde los gobiernos locales. Para ello se toman como insumo los resultados del proyecto sobre gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, el cual fue desarrollado y coordinado por FLACSO-Costa Rica en el marco del proyecto sobre gobernabilidad democrática en América latina, promovido por FLACSO-Secretaría General con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Summary: This article identifies basic elements for the design of a public policy framework intended to promote a culture of peace stemming from local governments. The analysis is based on the results of the regional research project called "Municipal Management of Citizen Security in Central America and the Dominican Republic." This study was conducted by FLACSO-CR with the economic support of the International Cooperation Spanish Agency for Development in the context of a broader research initiative on democratic governability in Latin America.

Palabras clave: Seguridad ciudadana, convivencia pacífica, gobernabilidad democrática, participación ciudadana, políticas públicas, gobierno municipal.

Más allá de sus inconsistencias las estadísticas oficiales en América Latina registran una clara tendencia al incremento de algunas formas de delito y violencia: homicidios, lesiones, robos, asaltos y accidentes de todo tipo. Sin embargo y, a pesar de la complejidad que subyace en esta situación, varios elementos se han conjugado para dar paso a un discurso y unas prácticas que tienden a acentuar la dimensión criminal del problema y, por tanto, a promulgar la represión del trasgresor como única respuesta deseable y posible.

Una y otra vez, las iniciativas que depositan sus esperanzas en controlar y disminuir el delito a través del sistema penal han evidenciado sus limitaciones: debilitan y restringen el ejercicio de las libertades y garantías individuales, al tiempo que resultan completamente ineficaces desde el punto de vista de sus resultados. Esto se debe a que —al contrario de lo establecido por la investigación científica— el delito es visto como un fenómeno individual, desconectado de la estructura socioeconómica de la cual emerge. Por ello, al ignorar las dinámicas estructurales no pueden más que atacar la manifestación del problema y por tanto, ofrecer respuestas condenadas al fracaso.¹

Por fortuna, y como contrapunto de lo indicado, en los últimos años se registran dos hechos importantes. Primero, el surgimiento de un enfoque para el diseño de políticas públicas que, a diferencia del discurso y las prácticas hegemónicas, ve en el delito —como en otras formas de violencia social—, un problema relacionado con el desarrollo y los derechos humanos. De ahí que sostenga que para abordar efectiva y democráticamente el tema, se requiere acentuar lo preventivo, y estimular la participación ciudadana.² Esta propuesta ha sido desarrollada por el Programa de Naciones Unidas bajo su esquema de *seguridad ciudadana*.³ Segundo, la emergencia de nuevos actores en el

¹. Rodolfo Calderón Umaña, “Delito y cambio social en Costa Rica”, *Working Paper Series*, n. 12, Center for Latin American Studies, Universidad de Miami, 2008.

². El acento en lo preventivo frente a lo represivo no implica conceptualizar ambos aspectos como una dicotomía, sino como componentes de una estrategia en la que a cada uno de estos se les asigna un papel específico.

³. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo en Costa Rica*, PNUD, San José de Costa Rica, 2005.

tratamiento del problema; específicamente de aquellos cuyo campo de acción se ubica, por excelencia, en el ámbito preventivo.⁴ En este sentido, adquieren particular relevancia los gobiernos municipales, ya que en ejercicio de sus funciones y competencias, algunos de ellos han comenzado a generar iniciativas en este campo, que, si se estimulan y orientan de manera adecuada, podrían contribuir de forma decidida a la reducción del delito.

GOBIERNO LOCAL Y SEGURIDAD CIUDADANA: UNA EXPLORACIÓN DE SUS VÍNCULOS

A la luz de lo descrito en párrafos anteriores, el proyecto Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana — desarrollado por FLACSO-Costa Rica en el marco del estudio sobre convivencia pacífica y gobernabilidad democrática en América Latina, impulsado por FLACSO-Secretaría General y auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo— se dedicó a estudiar las iniciativas que están ejecutando en la actualidad los gobiernos municipales de la región con el propósito de aminorar el delito y la violencia. Si bien la mayoría de estas acciones se orientan hacia la llamada *prevención situacional del delito*, interesada en disminuir las *oportunidades criminales* por medio de mejoras en la dimensión espacial del territorio y de la vigilancia policial, lo cierto es que las municipalidades entrañan un potencial mayor para el abordaje del tema, por varias razones.

En primer lugar, porque el municipio sería el llamado a convertirse en el eje articulador de las demandas ciudadanas y la oferta institucional en lo que a prevención del delito y la violencia se refiere. En segundo, porque ello incentivaría la participación comunitaria en un modelo que promueva no solo la colaboración con los cuerpos policiales (líneas de denuncia, comités barriales de vigilancia, etc.), sino también, sobre todo, la inclusión política; esto es, fortalecer los

⁴. No hay que olvidar, en este sentido, la presencia de otros actores como las empresas privadas de seguridad, que actúan en sintonía con las visiones punitivas que actualmente dominan el tratamiento del tema y que, por ende, no contribuyen a reducir el problema sino que lo agravan.

mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.⁵ Por último, porque al realizar estas acciones de forma planificada y sistemática se crean las condiciones necesarias para su integración con políticas de mediano y largo aliento; especialmente aquellas orientadas al desarrollo social que los gobiernos locales están en capacidad de estimular.

Desde esta perspectiva, el objetivo del proyecto radicó en precisar el tipo de iniciativas que en la actualidad llevan a cabo los municipios de los países seleccionados, con el fin de identificar lineamientos básicos que ayuden al diseño de un esquema teórico-metodológico que oriente la elaboración, formulación, ejecución y evaluación de estas iniciativas desde un punto de vista democrático y sostenible.⁶

El proyecto de investigación tomó como marco de referencia el esquema analítico sobre seguridad ciudadana elaborado por el PNUD,⁷ ya que, a pesar de sus limitaciones, constituye una valiosa herramienta para el diseño de políticas públicas; primero, porque delimita con claridad su objeto de estudio: las vulnerabilidades que atentan contra un núcleo esencial de derechos fundamentales —la vida, la integridad (física, emocional y sexual)— y otros propios del fuero personal, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio. Esto lleva a priorizar acciones y focalizar recursos.

Segundo, porque al concebir la seguridad ciudadana como un componente de la seguridad humana —aquel que atiende las vulnerabilidades causadas por el despojo y la violencia— la relaciona inevitablemente con el desarrollo social y los derechos humanos.⁸ Esto permite sacarla del ámbito autoritario y represivo en el

⁵. Como es lógico, al realizar estas funciones el municipio promueve el ejercicio de la ciudadanía y mejora su credibilidad (legitimidad) frente a los habitantes.

⁶. El carácter incipiente del fenómeno advierte de lo desacertado que resultaría evaluar las iniciativas existentes en este campo desde el punto de vista de su impacto.

⁷. PNUD, ob. cit.

⁸. Se entiende por “violencia”, el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad; el “despojo”, por su parte, se refiere al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica. Véase PNUD, ob. cit., p. 35.

que la ubican los discursos dominantes —políticas de ley y orden— y abrir el espacio para la intervención de nuevos actores desde la prevención y la participación.

Dado que era materialmente imposible analizar todas las experiencias existentes sobre el tema, se eligieron dos casos por país. La selección se basó en juicios de expertos; se involucró con los investigadores del proyecto, especialistas de la academia y el sector público, así como autoridades municipales, sobre todo en las federaciones y asociaciones de municipios que se logró consultar. El grado de estructuración de las iniciativas no fue un criterio para escoger los casos, pues debido a lo novedoso del fenómeno y a la debilidad institucional de los municipios en Centroamérica y República Dominicana, era predecible que lo característico sería lo poco sistemático de las experiencias en términos de diseño, ejecución y evaluación. De igual modo, el hecho de que la acción seleccionada se clasificara dentro de la seguridad ciudadana, dependió del marco conceptual adoptado, pero también, sobre todo, de que esta hubiera sido formulada y clasificada como tal por las autoridades municipales.

Tabla 1

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

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

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

**Se analizó un tercer caso: Ahuachapán.

LO APRENDIDO

Luego de analizar y comparar los estudios nacionales que dieron forma al proyecto regional, se puede concluir que los gobiernos locales estudiados desarrollan acciones con el propósito explícito de mejorar la seguridad ciudadana en el municipio, pero también, en el ejercicio de sus funciones ordinarias, llevan a cabo otras iniciativas que, sin estar orientadas o concebidas para tal fin, podrían contribuir a este de manera directa o indirecta, siempre que se articulen desde una perspectiva integradora. En este sentido, vale destacar dos aspectos importantes: que, como muestra la evidencia empírica, el tema de las competencias no parece ser un obstáculo, para que las municipalidades incursionen de manera efectiva en el campo de la seguridad ciudadana, y que la ausencia de un enfoque integrador de las iniciativas del municipio lleva a la dispersión y por ende, a su debilitamiento, reduciendo así el efecto que podría tener el gobierno local en el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

Además, se confirmó que en la mayoría de los gobiernos locales analizados domina una visión restringida de la función municipal en temas de seguridad ciudadana. El énfasis —lo que no significa que no haya otras iniciativas— se deposita en la prevención situacional de ciertos delitos. Y esto es justamente lo que explica el interés generalizado por crear o fortalecer policías municipales; de hecho, en casi todos los municipios bajo estudio se registra la presencia de cuerpos de esta índole con el agravante de que, en algunos casos, se les asignan tareas represivas —como participar en arrestos—, más que preventivas.

Tal situación es sumamente problemática por varias razones. Una de ellas es que a dichos cuerpos se les encargan una función y una expectativa que no pueden cumplir: resolver por sí mismos el tema de la inseguridad ciudadana, lo que conduce a otorgarles tareas que no les corresponden, o bien afirmar que estas pueden llegar a sustituir a la policía nacional. En segundo lugar, porque además de entrañar el riesgo de empobrecer lo que puede realizar el municipio en la prevención del delito y otras formas de violencia, limita la participación ciudadana, pues genera entre los habitantes el temor de quedar reducidos, bajo

este esquema, a informantes de la policía. Esto es nefasto en el contexto político e histórico de las sociedades centroamericanas, por el papel que estos cuerpos desempeñaron durante los conflictos armados. Por último, se trata de un servicio sumamente oneroso que solo podrían costear los municipios de mayores ingresos, lo cual acentúa la brecha en la prestación de este bien público llamado seguridad ciudadana.

Como tercera y última conclusión, el origen de las iniciativas es variado: acciones estatales como el Programa de Seguridad Integral (PROSI) en Panamá, o Barrio Seguro en República Dominicana; acciones del gobierno local como las policías municipales en Costa Rica, o el Plan Estratégico para la Gobernabilidad y el Desarrollo en San Juan Sacatepéquez en Guatemala; o bien organizaciones no gubernamentales como el Observatorio Ciudadano, en el Distrito Nacional de República Dominicana, impulsado por el PNUD, así como la formulación de la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en Santa Tecla, El Salvador, apoyada por la Fundación Friedrich Ebert. Esto advierte de la importancia del municipio como articulador de esfuerzos e iniciativas, pero ello no debe llevar a descuidar su papel y responsabilidad como generador de ellas en este campo.

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

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

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

Competencias y funciones

La participación del gobierno local en el campo de la seguridad ciudadana no significa darle nuevas funciones, sino robustecer sus áreas de trabajo y competencia existentes. No se trata de que el municipio se ocupe de las tareas que les corresponden a otras instituciones de corte local o nacional, como la policía, por ejemplo. La pretensión es que, en el ejercicio de sus funciones, la municipalidad emerja como el *ente promotor y articulador* de iniciativas que conecten las demandas ciudadanas con los esfuerzos y recursos institucionales — del municipio, pero también de las instancias nacionales e incluso internacionales—, para brindar respuestas efectivas y democráticas en la reducción de ciertas formas del delito y la violencia social. En este sentido, un enfoque como el que se busca, no puede reducir la *participación ciudadana* a colaborar con la policía, sino a estimularla en la identificación y resolución de los problemas de convivencia que afectan a la comunidad. Ello promueve su inclusión en la esfera política y fortalece la democracia al impulsar el ejercicio activo de la ciudadanía.

En cuanto a sus funciones, estas parecen estar orientadas a recuperar, ampliar, mantener y animar socioculturalmente el espacio público; fortalecer la identidad y la solidaridad cívico-comunitaria basada en la promoción vivencial del pluralismo, compromiso, creatividad, respeto y solidaridad. A la vez, regular y

controlar los elementos que propician el surgimiento de algunas conductas violentas —expendio de alcohol, armas y drogas, por ejemplo—; incidir ante el gobierno central para que las entidades competentes, en tareas de seguridad (reactiva y preventiva), actúen de manera coordinada, expedita y responsable en el territorio municipal. Igualmente, crear estructuras e instrumentos para la detección temprana de determinadas fuentes de conflicto y violencia, así como para su abordaje.

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

Delimitación conceptual

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

El enfoque debe trascender las visiones estrechas y simplistas que igualan seguridad ciudadana con represión de ciertos delitos, pues eso conduce a los recetarios de mano dura y súper mano dura, tan bien conocidos en la región por su rotundo fracaso en el control del delito, pero también por sus consecuencias negativas para el ejercicio de las libertades y garantías individuales. Debido a la

poca confianza de la ciudadanía en las “fuerzas del orden” —otrora encargadas de su represión y exterminio— y a la inclusión de la conflictividad social en el enfoque, quizás sea más adecuado hablar de *políticas municipales de convivencia pacífica*, porque se trata de promover valores de solidaridad y confianza, no de sospecha y vigilancia.

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

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

DESAFÍOS PARA EJECUTAR UN ENFOQUE INTEGRAL QUE PROMUEVA LA CONVIVENCIA PACÍFICA EN EL MUNICIPIO

¿Cómo fortalecer el gobierno local cuando el sistema político del cual forma parte es centralista, débil y poco democrático? Más allá del debate sobre centralización-descentralización, uno de los desafíos más importantes para estimular y desarrollar una política pública sobre convivencia pacífica desde los gobiernos locales descansa en el fortalecimiento de las estructuras municipales, no solo en términos de recursos, sino también, y sobre todo, en lo que a capacidades se refiere. Sin embargo, esto resulta sumamente difícil de lograr en sistemas políticos como los de la región, donde aún prevalece el centralismo, y en especial una débil institucionalidad en lo local y lo nacional. La tarea resulta aún más compleja si se toma en cuenta la necesidad de estimular las instancias de participación donde la cultura democrática es tan débil e inestable como la institucionalidad que la soporta, tal como quedó evidenciado el 28 de junio del 2009, con el golpe de Estado en Honduras.

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

¿Es posible acentuar la prevención cuando lo que predomina es una visión represiva sobre el tema? En el contexto actual, los discursos y las prácticas dominantes alrededor del tema de seguridad ciudadana, son marcadamente estrechas, autoritarias e ineficaces. Se homologa seguridad ciudadana con represión de delitos específicos. Los gobiernos municipales no escapan a esta

tendencia, y si bien en el plano discursivo hay un reconocimiento de que se está ante un problema social complejo, en la práctica, las acciones realizadas — cuando las hay— dan cuenta de una perspectiva reduccionista e intolerante.

De aquí que sea necesario sensibilizar al actor municipal para que tome conciencia de la magnitud del problema, y también de la responsabilidad que tiene en la búsqueda de soluciones efectivas, pero respetuosas de los derechos humanos y la institucionalidad democrática. Esto advierte de lo inadecuado de apostar, casi de forma exclusiva, por la creación de policías municipales —que además de ser un recurso muy costoso es poco el impacto que puede tener en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana—, así como de la necesidad de capitalizar el potencial que tienen los gobiernos locales para promover no tanto una política de seguridad, sino de convivencia pacífica en el marco de una visión orientada al desarrollo social. Pues, si no se actúa sobre la exclusión y el fomento de valores hedonistas como el consumismo, el individualismo y la competencia - signos inequívocos del orden emergido con la globalización-, es poco lo que se puede lograr para disminuir la presencia de determinados actos de violencia criminal, ya que aquellos se encuentran en la base de estos.⁹ De ahí que se requiera una política social nacional y local que articulen esfuerzos por brindar a las personas oportunidades efectivas para su desarrollo pleno; este es el verdadero origen de una convivencia pacífica.

⁹ Para un análisis de la relación entre ente exclusión y consumismo en la producción de delitos patrimoniales ver Calderón, R (2010): "Delito y cambio social en Costa Rica". En: Llobet, J y Douglas Durán: Política Criminal en el Estado Social de Derecho. Editorial Jurídica Continental. Costa Rica. Y para un análisis de la relación entre exclusión y violencia ver Zinecker, Heidrun (2010): "Violencia criminal en América Central: un modelo piloto", en Zinecker, Heidrun (editora): Violencia en tiempos de paz: formas, causas y cercos de la violencia criminal en Centroamérica. Leipzig, Alemania. En prensa.