

Involucramiento de la comunidad en políticas, estrategias y acciones de seguridad

El reto de la participación ciudadana

Andrés Nieto Ramírez

Serie: Aún no es tarde en
materia de seguridad
Documento de experto

03

Involucramiento de la comunidad en políticas, estrategias y acciones de seguridad

El reto de la participación ciudadana para la convivencia con incidencia en la seguridad



Andrés Nieto Ramírez¹

El panorama

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que la inseguridad no se reduce a la pérdida de bienes ni consiste en problemas de percepción, sino que se trata de una variable transversal a los sectores de vivienda, educación, salud, empleo, cultura, deporte, justicia y en general todos aquellos que permiten vivir una vida «sin riesgo». La misma ONU, a partir de la Resolución 60/1 del 2005, formuló unas recomendaciones para activar estrategias de seguridad que invitan a los gobiernos a descentrar sus acciones de las fuerzas armadas para adoptar una concepción de corresponsabilidad ciudadana que garantice, en suma, la participación de todos los sectores del Estado en los territorios.

Es menester puntualizar que el presente texto planteará una propuesta de acción desde la participación y corresponsabilidad, tanto de las autoridades como de la comunidad, para la seguridad ciudadana, entendida como la dimensión de la seguridad que debe procurar el cuidado de la vida, los bienes y las relaciones sociales pacíficas en las urbes, siendo distinta a la seguridad nacional, que a su vez requiere estrategias para la lucha contra los grupos criminales, las organizaciones al margen de la ley y macrosituaciones como el narcotráfico. El último enfoque mencionado, por lo tanto, es distinto al que se expondrá a continuación, y sus acciones no se pueden confundir o igualar porque tienen campos de acción bien diferenciados.

Pensar la seguridad en un contexto como el colombiano implica invertir la forma en que se la concibe. Habría que dejar de pensar que la seguridad —o la inseguridad— es una causa de otros problemas en las comunidades, y que lo que sucede es más bien lo contrario: los problemas de seguridad —la inseguridad— son una consecuencia del mal funcionamiento de otros sectores y acciones del Estado. Bajo esta perspectiva, todo problema social, económico o barrera de acceso a educación, vivienda, empleo o ingresos para la vida digna, de manera directa o indirecta genera violencia, estimula el acceso a cadenas delictivas (porque ofrece ganancias superiores a las que se consiguen a través de la formalidad) o incentiva las economías ilegales que, lejos del control del Estado, crean un efecto de bola de nieve de informalidad en la que se incentivan los crímenes cada vez más especializados.

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

¹ Ex - Subsecretario y Secretario de Seguridad (e) de Bogotá. Asesor en temas de seguridad.

Una investigación realizada por la Universidad Central de Colombia, basada en los datos oficiales de denuncias registradas en la SIEDCO de la Policía en cruce con diarios de campo y entrevistas en calle en las zonas de receptación de elementos hurtados en la capital entre 2017 y 2018,² reveló la rentabilidad económica superior de la delincuencia sobre ciertos trabajos formales. Por poner un ejemplo ilustrativo, un delincuente que, de lunes a viernes, hurta a diario un solo celular de mediana gama, podría ganar hasta 1,5 salarios mínimos legales vigentes. Esto significa que en Colombia es más rentable robar que ingresar formalmente a un cargo, ocupación o empresa donde recibiría un salario mínimo a cambio de cumplir un horario durante seis días a la semana.

El problema como oportunidad

Entender la seguridad como consecuencia, y no como causa, plantea retos estatales que invitan a entender el problema bajo una nueva luz: la criminalidad ya no se trata de un factor de oportunidad o de actos cometidos por ladrones individuales «de a pie», sino de acciones sostenidas por redes delincuenciales que tienen roles, servicios y cadenas en mercados ilegales. En otras palabras, esta nueva mirada permite entender que las bandas delincuenciales se especializan y optimizan cada vez más sus formas de operación.

En un país donde la informalidad reina y las cadenas de lo ilícito día a día traspasan una línea casi invisible que las separa de la formalidad, las capturas aisladas de delincuentes, que terminan por ser apenas eslabones visibles del iceberg, no generan golpes contundentes a las bandas delincuenciales, pues los roles se reemplazan rápidamente, en la medida que no se trata de jerarquías de mando como años atrás, sino de perfiles funcionales que se consiguen para asegurar que se cometa el delito.

Siguiendo con el ejemplo del robo de celulares, para poder dar soluciones reales a este delito los esfuerzos del Gobierno y las agencias especializadas se deben orientar a la investigación e inteligencia con el fin de lograr la captura no solo de quien roba los teléfonos en las calles, sino también de quienes los transportan, hackean, desarman, refaccionan, venden y hasta compran sus partes en otros países, pues se ha comprobado que muchos de los teléfonos hurtados en Bogotá se venden en Lima, Quito o Buenos Aires. Estas actividades no se deben limitar a los esfuerzos en contra del robo de celulares, sino que se deben extender también hacia la lucha contra otros delitos como las amenazas, extorsiones o mafias de venta de espacio público, explotación sexual, venta de armas, tráfico de animales o servicios que aunque lícitos se prestan para otros fines, como en el caso de los préstamos gota a gota.

Lograr investigaciones que relacionen problemáticas que se han normalizado —como los juegos clandestinos de azar— con las estructuras y rentas delincuenciales, se da por medio de la optimización de la dotación a unidades de Policía, Fiscalía, Ejército, Migración Colombia e ICBF, además del mejoramiento de los tiempos de las unidades de inteligencia. Uno de los aportes clave para esas investigaciones es impulsar un modelo de articulación entre los organismos de inteligencia con las unidades de vigilancia y otras áreas especializadas de la Policía en las

² Nieto, N. (2018). Línea de estudios en seguridad y Convivencia. <https://www.telesurtv.net/news/robo-celulares-bogota-colombia-20180731-0013.html>. Ver también: <https://www.lafm.com.co/bogota/un-celular-es-robado-en-bogota-cada-siete-minutos> y <https://www.bluradio.com/blu360/bogota/cada-7-minutos-roban-un-celular-en-bogota>.

ciudades —que por su operación en barrios, comunas y localidades conocen al detalle los movimientos de las bandas en el territorio—.

La articulación de las unidades de inteligencia con las de vigilancia y los datos de las especialidades en mesas semanales por casos, priorización y focalización de bandas, puede aumentar la efectividad de las actividades en contra de las estructuras y las rentas que las sostienen económicamente. No obstante, esta optimización solo es posible si se ponen sobre la mesa los problemas y se proponen soluciones reales en lugar de escenarios ideales pero imposibles de cumplir que terminan en propuestas populistas, pero no prontamente ejecutables como el aumento de unidades de Policía.

Aterrizando al contexto colombiano, tener propuestas y modelos eficientes en seguridad significa ser racionales y dejar de insistir en que la única salida es el aumento del pie de fuerza, y la razón es simple: persistir en ello sería como querer sacar cartas de una bajara inexistente, pues ese incremento no es viable en el corto ni mediano plazo porque no hay más unidades y la formación de nuevos policías implica tiempo y cronogramas que se deben cumplir para poder contar con ellos. Por el contrario, insistir en estas propuestas solo termina por desviar la atención de las maneras realmente posibles de enfrentar el desafío.

Los datos sobre las unidades de Policía disponibles para la seguridad ciudadana en el país ayudan a entender la inviabilidad del aumento del pie de fuerza: las cifras publicadas por la Policía Nacional en su página web³ indican que para finales de 2021 en Colombia había alrededor de 171.063 uniformados, una cantidad fluctuante según los retiros y nuevos ingresos. Descontando de ese total los servicios especiales, permisos y actividades extra de los policías, significaría que cada departamento o ciudad cuenta en promedio con 220 uniformados por cada cien mil habitantes, una cifra inferior a la de 300 policías por cada cien mil habitantes, más 20 administrativos, que según recomendación de la ONU debe tener como mínimo cada territorio. La situación es tanto más complicada en cuanto se toma en consideración la disminución paulatina de la incorporación de nuevos policías durante los últimos 10 años y el tiempo que toma la formación de los reclutas; estas dificultades no permiten ofrecer una solución en tiempo real o a corto plazo sin la puesta en marcha del nuevo estatuto de carrera de la institución que acaba de iniciar y que dará sus resultados más próximos dentro de tres años.

En resumen, el problema real de la seguridad se puede condensar en la siguiente pregunta: ¿qué hacer para mejorar la seguridad ciudadana, si se necesitan más policías para golpear a las bandas, pero no hay forma de aumentar su número?

Una luz al final del túnel para la seguridad en Colombia

El déficit de policías en Colombia plantea dos panoramas preocupantes que deben ser el punto de partida para obtener una respuesta:

a) Se requiere policía dedicada a atacar a las bandas, las rentas delincuenciales y las cadenas de valor del delito, es decir todas las estructuras que dinamizan las ganancias de hurtos, sicariato, amenazas, extorsiones y violencias en general: es la institución policiva la que debe

³ Centro de Observación Prospectivo del Direccionamiento del Talento Humano a fecha 28/12/2021. <https://www.policia.gov.co/talento-humano/estadistica-personal/cifras>

enfocarse en neutralizar a la totalidad de los integrantes de las estructuras, pero también atacar los mercados resultantes de estos actos criminales.

b) El número insuficiente de uniformados implica que deben buscarse alternativas en la gestión de sus actividades diarias para que tengan más tiempo para concentrar sus acciones en contra de la delincuencia, mientras otros roles del sistema de seguridad, convivencia y justicia, junto con un tejido social comunitario, aportan a su vez desde su alcance, misión y límites normativos.

Con estas premisas, empieza a dilucidarse una forma de incluir e involucrar, más allá de la Policía, a las distintas entidades del Estado, y por supuesto a las comunidades, en la construcción de entornos protectores, de confianza y seguros, siempre dejando en claro que la participación ciudadana en seguridad nunca puede significar hacer justicia por mano propia, armar a la ciudadanía o permitir a particulares realizar labores de vigilancia. Por el contrario, se trata de que los ciudadanos no se excedan en sus acciones, que solo deben girar en torno al reporte de hechos que afecten la seguridad.

Entender la seguridad como una consecuencia de la efectividad de campos sociales, poblacionales, de infraestructura y de oferta de servicios permitiría apoyar la labor de la fuerza pública en las ciudades, pues el óptimo comportamiento de la ciudadanía y otras entidades del Estado se traduce en la optimización del tiempo de servicio de los uniformados al evitar que los miembros de la Policía dediquen sus esfuerzos a situaciones correspondientes a otras entidades, como la habitabilidad en calle, el manejo de basuras, la iluminación y la mejora de dotaciones en parques y espacios públicos.

Al respecto, es posible hacerse una idea más precisa tomando como referencia a Bogotá, donde la línea de emergencias recibió 461.019⁴ llamadas relacionadas con problemas de convivencia durante el 2020. Este tipo de problemas debería solucionarse recurriendo a la mediación y cultura ciudadana, lo que permitiría a su vez evitar que los uniformados destinen su tiempo a problemas de ruido o de mascotas, que, entre otros casos comunes, son solucionables desde el asertivo y positivo comportamiento ciudadano autónomo en aras de la sana convivencia y sin necesidad de intervención de la policía. Pero eso no es todo: durante ese mismo 2020 se recibieron 201.035 llamadas para reportar fallas en el alumbrado público, el alcantarillado, el tránsito o la videovigilancia y otras 85.896 llamadas para solicitar la comparecencia de policías por problemas de escombros, basuras o la presencia de habitantes de calle.

En total, cerca del 39% de las llamadas a las líneas de emergencias en las que la ciudadanía requiere la presencia de la Policía no corresponden en realidad a la competencia o misión de esta institución, y toda unidad de policía que se dedique a atender problemas de mascotas, ruido, luces, basuras, árboles o conflictos vecinales es una unidad menos en la lucha contra los delincuentes. Por eso, es fundamental encontrar formas de evitar la reiterada solicitud colectiva de policías para situaciones que podrían ser atendidas por otros actores del sistema de convivencia y justicia, como gestores, mediadores, conciliadores, comisarios de familia, inspectores, referentes sociales o autoridades especializadas en ambiente o tránsito, en un momento en el que Colombia no cuenta con el número óptimo de policías.

⁴ Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Estadísticas C4. Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (cifras enero- diciembre 2020) con categorización de reportes no delictivos o criminales para creación de Estrategia PatrullANDO Social.

La respuesta a la pregunta «¿Cómo puedo ayudar como ciudadano a mejorar la seguridad?» se obtiene a partir de la eliminación de ideas masificadas y erróneas, como que esa ayuda se puede prestar apoyando patrullajes, con el porte de armas o con permisos de ajustes de cuentas, pues ninguna de esas situaciones se puede alentar o permitir, no solo por el riesgo que conllevan, sino porque no son soluciones de fondo. Por el contrario, la respuesta apunta a una ciudadanía activa que se autorregule en términos de convivencia entre familiares, conocidos y amigos para que disminuya el número de reportes que terminan por atender los uniformados y que podrían darse desde la cultura ciudadana.

De tal manera, la participación para la seguridad gira en torno al buen comportamiento ciudadano y el llamado a otros perfiles del Estado que no sean policías y que puedan atender las situaciones. Conocer colectivamente otros canales, instituciones y autoridades capacitados para atender cada situación del día a día permite avanzar en una sociedad con capacidad de diálogo y resolución pacífica de conflictos, y es el real aporte que requiere la Policía.

Al liberar a los policías de la responsabilidad de solucionar estos conflictos entre vecinos o familiares, se les brinda automáticamente más tiempo para responder a los casos de violencias, hurtos, homicidios y demás delitos, lo que puede, además de lograr una atención más efectiva de las autoridades, traer el beneficio de aumentar la confianza en la institución policial, inspirando en la ciudadanía el respaldo que tanto se reclama mediáticamente. La fórmula es simple pero funcional: la mejora de la imagen de la Policía en las comunidades se logrará en la medida en que los uniformados atiendan con mayor efectividad y rapidez lo que están designados para hacer normativamente hablando —evitar crímenes, optimizar capturas, recuperar elementos y hacer incautaciones—, pero lograrlo requiere, a su vez, que la comunidad participe con un buen comportamiento que redunde en una sana convivencia para no desgastar a los uniformados.

Lo interesante de esta propuesta es que la acción planteada no requiere inversión adicional a gran escala, sino una mejor articulación entre los equipos de alcaldías y gobernaciones con todo el sistema de seguridad, convivencia y justicia. Se trata, en suma, de una pedagogía constante a la ciudadanía.

Lo mejor es que la premisa se enmarca en las líneas de política de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, de diciembre de 2019, en especial los numerales 7.3 Cultura de la legalidad y valores democráticos, 7.4 Transformación de entornos, 7.5 Participación cívica y 7.14 Seguridad ciudadana para poblaciones con mayor riesgo: Esto permite cumplir con los lineamientos de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana, así como los proyectos propuestos en los Comités de Orden Público y Consejos de Seguridad, que deben hacerse por normativa nacional.

Enfocar acciones de las autoridades de todo el sistema de seguridad de manera asertiva para que no recaiga todo en la Policía pasa por un modelo de diagnósticos claros sobre la afectación de la seguridad y las formas de atender cada arista sin delegar todo en los uniformados. El modelo sugerido para llevarlo a cabo es la metodología POP (Problem Oriented Policing), que permite diseñar intervenciones a través de la identificación de un problema específico de seguridad o convivencia y la recolección de información para elaborar un análisis exhaustivo de las condiciones que fomentan el crecimiento o descontrol de los fenómenos asociados a la inseguridad, para posteriormente desarrollar respuestas a los problemas a la par que se busca solucionar esas condiciones adversas y se lleva a cabo la evaluación e intervención de todo el

Estado.⁵ Siempre se debe tener en cuenta que la innovación de esta mirada en Colombia estaría en que la solución debe ser integral, es decir que debe contemplar desde planes de mejora en infraestructura, iluminación y manejo de basuras, pasando por programas sociales de atención, hasta redes de solución de conflictos vecinales a partir del diálogo.

Implementar este modelo, en términos de efectividad, puede basarse en estudios internacionales, como Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News (1987), de William Spelman, o la compilación Excellence in Problem-Oriented Policing (2001), de Herman Goldstein, que han demostrado que las intervenciones basadas en la metodología POP han conducido a reducir la criminalidad de forma considerable en comparación con las intervenciones basadas en la vigilancia policial tradicional. Algunos de esos estudios evaluaron el impacto de estas intervenciones sobre las tasas delictivas tomando como referencia los factores mencionados del mejoramiento del comportamiento ciudadano a partir de un ejercicio responsable de la convivencia, la inclusión de todos los sectores del Estado y el acompañamiento constante a las comunidades desde la pedagogía, la información y la orientación paulatina sobre hechos reales.

Adicionalmente, en algunos casos se identificó un balance positivo para todas las partes en variables como la percepción de seguridad, la legitimidad policial y la eficacia colectiva. Por último, la evidencia sugiere que tras la implementación de modelos de cohesión social, fortalecimiento de relaciones vecinales y mejora de comportamientos ciudadanos, las violencias y delitos no necesariamente se desplazan a áreas vecinas. Por el contrario, la gran mayoría de estudios encontraron disminuciones no anticipadas en las tasas de criminalidad en áreas vecinas.⁶

En síntesis, la forma de participación ciudadana más conveniente para la seguridad es el buen comportamiento y el conocimiento ciudadano e institucional de las instancias a las que se debe acudir para solucionar los problemas de basuras, iluminación, atención social o aguas residuales, entre otros. Las comunidades con mejor información y mejores relaciones entre sí no solo regulan los comportamientos contrarios a la convivencia, sino que además alientan el fortalecimiento de causas sociales y promueven la resolución pacífica de conflictos desde el tejido social positivo.

En la misma línea, Bennett et al. (2008)⁷ argumentan que la participación (o vigilancia comunitaria, como se le llama en la literatura internacional) puede reducir las violencias o delitos y los factores que los dinamizan de las siguientes maneras:

- a) Disuadiendo a los posibles delincuentes al aumentar la probabilidad de que los residentes vigilen y reporten una actividad sospechosa de manera objetiva.
- b) Reduciendo la percepción de oportunidad a través de la identificación de las nuevas maneras de actuar de las bandas, como por ejemplo exhibiendo signos de ocupación en viviendas desocupadas.

⁵ Hinkle, J. C., Weisburd, D., Telep, C. W. & Petersen, K. (2020). Policing for Reducing Crime and Disorder: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Campbell Systematic Reviews*, 16(2), e1089.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Bennett, T., Holloway, K. & Farrington, D. P. (2008). A Review of the Effectiveness of Neighbourhood Watch. *Security Journal*, 22(2), 143-155.

c) Aumentando la cohesión de la comunidad y, en consecuencia, la vigilancia informal de situaciones que al atenderse oportunamente no se desarrollan según la teoría de las ventanas rotas ni escalan a violencias.

d) Facilitando la detección de bandas delincuenciales a través del fortalecimiento del flujo de información que aunque en apariencia simple para la comunidad puede ser pieza clave en el desarrollo de investigaciones policiales.

En su trabajo, Bennett et al. examinaron 36 estudios que contaban con una estrategia de evaluación sólida, implementaban análisis estadísticos válidos e incluían herramientas para eliminar los posibles sesgos al unir todo el material y analizarlo, y concluyeron que la participación para la seguridad y la convivencia se basa en la corresponsabilidad del cuidado de la vida y la generación de una nueva cultura centrada, desde la ciudadanía, en propiciar en la cotidianidad condiciones de vida digna que aporten al bienestar comunitario y contemplen la responsabilidad de sus acciones.

Esta lógica de prevención del delito ha sido abordada desde diversas perspectivas disciplinarias y teóricas de las ciencias sociales a través de dos tipos de tácticas (Sozzo, 2004).⁸ La primera corresponde a la táctica social, que proviene de una visión positivista y pretende abordar las desigualdades existentes como mecanismos de reforma social, como el empleo, la educación y el ingreso, entre otros factores. La segunda es la táctica comunitaria, que realiza prevención mediante la participación social orientada a un grupo humano o comunidad específica.

Lograr que las comunidades interactúen de mejor manera, sin violencias ni conductas contrarias a la convivencia o que de forma directa o indirecta apoyen las rentas delictivas (como la compra de celulares hurtados, autopartes de dudosa procedencia o mercancías de contrabando), se logra propiciando jornadas de conocimiento y reconocimiento conjunto de las problemáticas, las posibles soluciones y la puerta o canal indicado para manejar cada situación. La ciudadanía debe saber, por ejemplo, que comprar elementos hurtados es participar en la renta delictiva, y que no hacerlo tiene, por el contrario, una incidencia positiva en la seguridad. En consecuencia, es importante tener presente que la participación ciudadana para la seguridad solo se puede incentivar si el buen comportamiento social de la ciudadanía encuentra eco en una respuesta efectiva, oportuna y rápida de las entidades del Estado correspondientes.

⁸ Sozzo, M. (2004). Seguridad urbana y tácticas para la prevención del delito. En: Dammert, L. (ed.). Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos. Valparaíso: Programa Urbal Red 14, Ilustre Municipalidad de Valparaíso.