

fesamericacentral.org



POLITICAS MUNICIPALES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Informe Final

**Elaborado por:
Enrique Gomáriz Moraga**

Agosto, 2006

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCION	3
2. MARCO SITUACIONAL	5
2.1. El escenario: Violencia Social y VIF	5
2.2. La respuesta: Políticas de Seguridad Ciudadana y VIF	8
2.3. De lo nacional a lo local: Políticas de Seguridad y VIF	13
3. LA EXPERIENCIA DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS	14
3.1. Santa Tecla en El Salvador	14
3.2. Santa Lucía Cotzumalguapa en Guatemala	18
3.3. San Miguelito en Panamá	20
3.4. San José en Costa Rica	22
4. LOS NUCLEOS DUROS DE UNA POLITICA MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, CON ENFOQUE DE GENERO	25
5. HACIA UNA POLITICA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA QUE INCLUYE LA ESPECIFICIDAD DE LA VIF: DE LO NACIONAL A LO LOCAL	32
5.1 Elementos de un modelo posible de política integral de seguridad ciudadana, desde el plano local	33
5.2 Actuar mientras se crean las condiciones del modelo	35
5.3 Estrategia contra la VIF como parte de las políticas de seguridad ciudadana	36
6. FUENTES CONSULTADAS	40

1. INTRODUCCION

El documento que se describe a continuación corresponde al informe final del proyecto de la Fundación Friedrich Ebert (FES) que trata de examinar propuestas de atención de la violencia intrafamiliar (VIF) como parte de una política integral de seguridad ciudadana en el plano municipal. Con el desarrollo del proyecto, se ha hecho evidente que para examinar y proponer métodos de actuación contra la VIF en el plano local, resulta necesario identificar con claridad las experiencias de los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana. De esta forma, de conformidad con la FES, se ha preferido describir las políticas municipales de seguridad ciudadana, identificando en ese contexto la problemática de la violencia intrafamiliar y de género.

Existe coincidencia en los estudios recientes que se realizan desde un enfoque de género, acerca del doble problema existente al respecto: por un lado, los diagnósticos sobre violencia social y las correspondientes propuestas en materia de seguridad ciudadana no incluyen de forma transversal el enfoque de género, y, por el otro lado, el esfuerzo cognitivo y operativo que se ha desarrollado sobre violencia contra la mujer y violencia intrafamiliar, no se contextualiza con rigor en el cuadro general de la violencia social, ni en el marco real de las políticas de seguridad ciudadana.

Los efectos negativos de ambos tipos de problemas son cada vez más perceptibles. En general, los diagnósticos y políticas sin enfoque de género, no captan las diferencias que existen en cuanto a la violencia entre mujeres y hombres, lo que suele conducir a una pérdida de percepción de las especificidades que presenta la violencia contra la mujer y en especial en el ámbito intrafamiliar. Ahora bien, por otro lado, el examen y las propuestas que se realizan sobre violencia contra la mujer, de forma segmentada y al margen del análisis sobre la violencia social general, pierden la posibilidad de dimensionar esta problemática de manera rigurosa, lo que suele conducir al rechazo o el descrédito de ese tipo de planteamientos, por buena parte de los analistas y tomadores de decisiones en materia de políticas de seguridad.

En el plano del diagnóstico, ambos tipos de problemas contribuyen a ser desenfocados tendenciales. Desde quienes no observan la violencia social con enfoque de género, se suele señalar que las mujeres sólo son una pequeña proporción de las víctimas de homicidio (en torno al 10% como promedio en la región), sin percibir el peso específico que tiene la violencia de género en los asesinatos de mujeres, ni captar que esa baja mortalidad relativa existe al mismo tiempo que una alta morbilidad específica de las mujeres.

Por su parte, quienes examinan la violencia contra la mujer al margen del contexto general de la violencia social, suelen presentar percepciones difícilmente respaldadas por la información estadística disponible, confundiendo con frecuencia categorías y, sobre todo, sin hacer las comparaciones pertinentes entre mujeres y hombres. Así, una tendencia frecuente en esta perspectiva,

consiste en hablar de asesinatos de mujeres en cifras absolutas y no también mediante cifras relativas, que permitan evidenciar la composición por sexo de los homicidios ni otras agresiones contra la vida y la integridad de las personas. De esta forma, cuando se habla, por ejemplo, del crecimiento del número de asesinatos de mujeres, sin dar las cifras globales sobre la evolución de asesinatos, nunca puede saberse si se trata de una tendencia específica que afecta a las mujeres o se trata de un fenómeno general de aumento de los efectos letales de la violencia social en general.

Una visión integral, que ubique la especificidad de la violencia contra las mujeres en el contexto más general de la violencia social, permite una percepción más perfilada al respecto. De igual forma, la visión integral de la estrategia general contra la violencia social debe combinar la existencia de un marco común, donde están incluidas todas las expresiones de violencia, con las herramientas específicas para enfrentar cada una de ellas. En tal sentido es importante consignar la apreciable especificidad que presenta la violencia intrafamiliar y de género, así como las actuaciones para enfrentarla. Sin embargo, el reconocimiento de esa especificidad no significa que ese tipo de violencia, y los sectores más preocupados por el mismo, puedan quedarse al margen del acuerdo social y político para enfrentar la nueva violencia social.

En este marco estratégico conjunto es recomendable reconocer que la respuesta contra la violencia de género comparte un conjunto de respuestas institucionales (recursos financieros, técnicos y humanos) que pertenecen al mismo sistema de seguridad ciudadana; el cual presenta una debilidad sistémica y ha sido puesto en jaque —o amenaza con hacerlo— por la emergencia de la nueva violencia social, cuyas principales víctimas no son las mujeres sino los jóvenes varones y, en general, los hombres.

Por esa razón, las respuestas a la violencia social y la criminalidad deben tender a la conformación de políticas integrales de seguridad ciudadana, que no desconozca la especificidad de la VIF. Al mismo tiempo, habrá que examinar las estrategias nacionales y locales de combate de la VIF en relación con las políticas de seguridad ciudadana, tanto en términos de recursos, como en términos de integración programática; es decir, como parte integral de este tipo de políticas públicas.

De esta forma, este documento está integrado por los siguientes segmentos: en primer lugar, se describe el marco situacional referido tanto al diagnóstico sobre violencia social y VIF como a las respuestas y estrategias públicas desarrolladas hasta el momento; a continuación, se realiza una descripción de la experiencia de cuatro municipios seleccionados en razón de la asistencia técnica que brinda la FES en cuatro países de la región (Santa Tecla en El Salvador, Santa Lucía en Guatemala, San Miguelito en Panamá y San José en Costa Rica); seguidamente, se sistematiza y compara esta experiencia para identificar los núcleos duros de una política municipal de seguridad ciudadana con enfoque de género; finalmente,

se apunta la propuesta de una política integral de seguridad ciudadana que incluye la especificidad de la VIF, todo ello de lo nacional a lo local.

2. MARCO SITUACIONAL

Para ubicar mejor la sistematización de las experiencias seleccionadas, así como las propuestas para fundamentar una política integral de seguridad ciudadana en el ámbito municipal, resulta conveniente identificar el contexto general de la violencia social y la criminalidad en la región, así como el marco situacional de las respuestas dadas al respecto, especialmente desde el ámbito público.

2.1. El escenario: Violencia Social y VIF

La información estadística y no estadística de que se dispone permite hablar de lo que algunos especialistas en derechos humanos denominan “el nuevo escenario violento de América Latina” (Alberto Binder). Ese nuevo escenario puede describirse en términos generales para el conjunto de la región, aunque luego sea conveniente precisar algunos datos duros respecto del istmo centroamericano.

Así, puede hablarse en América Latina de un cambio de escenario a partir de fines de los ochenta que presenta algunos rasgos generales básicos en toda la región. En este sentido, puede identificarse un período que va desde los años cincuenta a los años ochenta, donde existe una combinación regional de violencia social y violencia política, cuya proporción varía apreciablemente según países: países con alta violencia social y alta violencia política (Brasil, El Salvador, Colombia) y países de baja social y alta violencia política (como Uruguay o Chile).

Ese escenario es sustituido durante los ochenta, antes en Suramérica y más tarde en Centroamérica (donde el conflicto militar comienza a resolverse recién a fines de los ochenta), por otro escenario marcado por un descenso notable de la violencia política, el establecimiento de sistemas democráticos y el aumento progresivo y rampante de la violencia social, la cual afecta a todos los países de la región, pero que adquiere proporciones incontrolables en los países con niveles altos y tradicionales de violencia social (Brasil, El Salvador, Guatemala, etc).

En este marco general, identificado como “el nuevo escenario violento de la región” (Binder), hay que ubicar las particularidades del istmo centroamericano. En primer lugar, hay que subrayar que ese tránsito del escenario marcado por la violencia política al nuevo escenario afectado por la violencia social, se produce en esta subregión más tarde que en el resto de América Latina, así, los años ochenta son de agudización de esa violencia política, hasta adquirir su expresión de conflicto militar y solo es desde comienzos de los años noventa que puede hablarse de emergimiento del nuevo escenario violento.

En la actualidad, según los datos de los últimos años, ese escenario violento afecta de forma considerablemente diferente a los países del llamado “triángulo Norte” (El Salvador, Guatemala y Honduras) que a los países del Sur regional

(Costa Rica y Panamá), quedando en una situación intermedia el caso de Nicaragua.

Este escenario diferenciado puede apreciarse, usando el estudio de GESO sobre violencia social en Centroamérica, que compara dos países del “triángulo Norte”, El Salvador y Guatemala, con uno del Sur regional (Costa Rica), al cual se le pueden agregar algunos datos duros de Panamá. Así, la primera evidencia es que el nivel de víctimas fatales por violencia social es radicalmente distinto entre los dos primeros y los dos segundos: en el 2005, la tasa de homicidios por 100 mil habitantes es de 54 en El Salvador y 48 en Guatemala, mientras es de 7 en Costa Rica y 13 en Panamá.

Si se observan las tendencias al respecto, puede apreciarse que el crecimiento en delitos contra la vida en Costa Rica y Panamá tiene efectivamente lugar pero es muy reducido, mientras que los delitos contra la propiedad se incrementan poderosamente en esos dos países. Según el último informe del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) para Costa Rica, los hogares que declaran haber sido víctimas de asalto o robo han pasado del 23% al 38% en los últimos quince años.

En el cuadro que sigue a continuación, que muestra con más precisión la comparación entre Guatemala y El Salvador por un lado y Costa Rica por el otro, refleja esas diferencias abrumadoras, incluyendo su desagregación por sexo. En efecto, mientras que los homicidios son un 5% de los delitos registrados en Costa Rica, son un 18% en El Salvador y un 14% en Guatemala. Así, de este conjunto, los robos representan un 80% de los delitos registrados en Costa Rica, mientras representan un 38% en El Salvador y 64% en Guatemala.

La desagregación por sexo de la información sobre hechos violentos, muestra que la nueva violencia social es protagonizada principalmente por hombres, tanto en calidad de victimarios como de víctimas. Las mujeres representan una proporción minoritaria de las víctimas (en torno al 10% de los homicidios, incluyendo Panamá) y también de quienes participan en la comisión de delitos.

**Proporción de delitos contra las personas y contra la propiedad, por sexo
Año 2003**

	Costa Rica			Guatemala			El Salvador		
	% H	% M	%M/T	% H	% M	%M/T	% H	% M	%M/T
Homicidios	5.0	2.7	15.3	13.8	9.2	10.2	18.1	3.2	8.5
Lesiones	14.6	10.5	19.2	22.4	19.7	13.1	44.0	55.8	39.8
Robos	80.3	86.6	26.2	63.7	71.1	16.0	37.9	41.0	36.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Poder Judicial para Costa Rica, PNC y PDH para Guatemala y Fiscalía General de la República para El Salvador.

Al compararse el riesgo de ser víctima de homicidio según las tasas específicas de las distintas categorías sociales, puede apreciarse que las mujeres son las que presentan el menor riesgo, con tasas específicas que oscilan entre el 2 por 100 mil (Costa Rica) y 7 (El Salvador y Guatemala), sólo comparables con las de los menores de 18 años. Las tasas específicas de los hombres oscilan entre 12 (Costa Rica) y en torno a 70 (El Salvador y Guatemala), pero en los dos países de mayor violencia social, el riesgo más alto afecta a la población joven, cuya tasa para ambos sexos, entre 18 y 29 años, se sitúa por encima de 80 por 100 mil, y sobre todo a los jóvenes varones, cuya tasa específica se aproxima a los 150 por 100 mil, es decir, una tasa de guerra civil (ver cuadro siguiente).

**Tasa de homicidios por categoría, 2003-2004
Guatemala, El Salvador y Costa Rica**

	Guatemala		El Salvador		Costa Rica	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Población (total)	34,9	40,1	36,0	47,6	7,2	6,6
Hombres (total)	64,9	66,6	66,6	79,3	12,0	11,0
Jóvenes (18-29)	88,3	80,0	72,4	99,1	11,6	11,7
Menores (1-17)	9,1	7,8	7,2	11,4	2,2	0,71
Mujeres (total)	6,2	7,8	6,9	7,3	2,2	2,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de PNUD y PDH para Guatemala, Instituto de Medicina Legal y Policía Nacional Civil para El Salvador y Poder Judicial para Costa Rica.

Al estudiar (GESO para UNIFEM) en los países de alta violencia social las diferentes expresiones de la violencia social (crimen organizado, delincuencia común, violencia interpersonal, pandillas juveniles o maras, y violencia intrafamiliar y/o de género) puede apreciarse un debate sobre el peso de cada una de ellas en la violencia más grave y concretamente en el volumen de homicidios. Los gobiernos tienden a considerar las maras como la expresión más peligrosa, mientras los estudios y expertos/as señalan al crimen organizado y la violencia interpersonal con una peligrosidad y letalidad tanto o más grave que las maras.

Las mujeres, por razones de género y mediáticas, son las principales víctimas de los crímenes demostrativos o “con mensaje”, caracterizados por su saña y brutalidad, que cometen principalmente el crimen organizado y las maras.

Las investigaciones realizadas sobre pandillas en El Salvador convergen en señalar que las mujeres representan entre un 15% y un 20% del total de miembros de las ciclas (los grupos que componen las maras). Sin embargo, las cifras de detenciones realizadas por actividades de maras o por su pertenencia a las mismas, es apreciablemente menor (en torno al 5%), lo que plantea la cuestión que también refiere al resto de las expresiones de violencia, de si la detención de mujeres en la región es tendencialmente menor que su participación real en las actividades delictivas.

No existe información precisa sobre la dimensión de la participación de las mujeres en las distintas expresiones de violencia social, aunque existe alguna información sobre el tipo de participación y datos estadísticos parciales para el caso de las pandillas, la violencia interpersonal y la violencia de género.

La violencia intrafamiliar y de género induce una proporción considerable de las lesiones graves y leves que sufren las mujeres, así como de la cifra total de homicidios de mujeres (en torno al 50% de los mismos). Sin embargo, esas lesiones y homicidios de las mujeres representan una proporción muy reducida de los totales nacionales: entre un 5% y un 7% de los homicidios totales y en torno a un 15% de las lesiones registradas en todo el país. La violencia de género ocasiona una proporción muy reducida de las lesiones y homicidios que sufren los varones (en torno al 1% de los homicidios totales). Los hombres son en torno al 14% de las víctimas de homicidio por VIF, pero en un contexto donde representan en torno al 90% de las víctimas de los homicidios totales.

La conclusión que se obtiene es que la VIF tiene una alta especificidad en el contexto general de la violencia social. En efecto, presenta una baja mortalidad comparada, en relación con otros tipos de violencia, pero una alta morbilidad, especialmente si se tiene en cuenta que la proporción de hogares estimados que presentan VIF se sitúa en un promedio de un cuarto del total de hogares. Recientes encuestas en Costa Rica y El Salvador, muestran que las mujeres participan en la misma medida que los hombres en los conflictos y niveles bajos de violencia (en la encuesta de El Salvador incluso declaran una tendencia ligeramente superior a la de los hombres en cuanto a la resolución no pacífica de los conflictos). Sin embargo, conforme escala la violencia intrafamiliar y de género, las mujeres se sitúan en una clara situación desventajosa: se estima que representan entre el 85% y el 90% de las víctimas de ese tipo de violencia.

2.2. La respuesta: Políticas de Seguridad Ciudadana y VIF

Uno de los aspectos que se reflejan más claramente en cuanto a la respuesta pública ante el establecimiento de este “nuevo escenario violento” de la región, se refiere a la extrema lentitud con que los poderes públicos han percibido este cambio y han implementado respuestas preventivas. Esta lentitud se ha experimentado tanto en los países con altos niveles de violencia social, como en los países donde dicha violencia no es tan extrema.

Las reacciones sociales al crecimiento de la violencia social están marcadas por un cuadro de baja denuncia, alta experiencia de impunidad, desconfianza de las instituciones públicas encargadas de la seguridad ciudadana y tendencia a la justicia por propia mano (mediante linchamientos o uso del sicariato). Las experiencias de acuerdos sociales y participación comunitaria para combatir la violencia social son todavía puntuales y minoritarias.

Las respuestas institucionales a la nueva violencia social tienen lugar en un cuadro general de debilidad de los sistemas de seguridad ciudadana. En los países que tuvieron experiencia postconflicto durante los pasados años noventa, el paso hacia policías nacionales civiles y judicaturas modernizadas todavía se encontraba inacabado cuando emergió la nueva violencia social. Pero también en Costa Rica existe una debilidad sistémica, aunque menos grave en la judicatura que en la policía y el subsistema penitenciario.

Si se comparan con los estándares internacionales de países con baja criminalidad, los tres países estudiados presentan graves debilidades en el volumen y funcionamiento de la policía, así como de la judicatura (a excepción de Costa Rica), al igual que respecto de la eficacia del sistema penal y específicamente del penitenciario. Existen graves problemas de acceso a la justicia y de su cumplimiento lento, que implica una cantidad apreciable de detenciones sin condena. Los sistemas penitenciarios presentan una grave sobrepoblación general que es muy alta en El Salvador, que tiene un 60% más de población reclusa de la que debería tener, aunque también se sitúa en torno al 25% en Costa Rica y Guatemala. Es importante consignar que el caso de Guatemala es el más grave, puesto que presenta ese nivel de hacinamiento penitenciario, con una eficacia penal que es cuatro veces menor que la de Costa Rica.

En este cuadro de debilidad sistémica, los gobiernos de los países de mayor violencia social han impulsado planes específicos, denominados de Mano Dura, centrados fundamentalmente en la represión de las pandillas juveniles. Después de los intentos de impulsar legislaciones de dudosa constitucionalidad y de practicar detenciones masivas, que no se traducían en casos judiciales con mérito, estos planes han comenzado a modificar su orientación técnica. En todo caso, tales planes han sido relativamente exitosos en términos mediáticos y de percepción pública, aunque los datos crudos no sean tan favorables, especialmente en lo que se refiere a la violencia contra la integridad de las personas. Todo parece indicar que dichos planes enfrentan una difícil disyuntiva: para ser realmente eficaces necesitarían superar los límites que establece el Estado de Derecho.

En este contexto de grave debilidad institucional para responder a la nueva violencia social, hay que situar los cambios sucedidos en torno a la acción institucional contra la violencia intrafamiliar y de género. En los últimos diez años, se ha incrementado apreciablemente la cantidad de denuncias por VIF, en relación con el nivel de cobertura de los sistemas públicos, especialmente en Costa Rica. La cantidad de demandas en Costa Rica (en torno a 45 mil anuales) ha implicado que en las principales ciudades este sea el motivo más numeroso de solicitud de actuación policial.

Se constata así el apareamiento de un problema importante: la violencia de género comienza a exigir una actuación creciente de parte de los sistemas policiales y judiciales, en un momento en que estos, desde su debilidad sistémica,

están recibiendo el impacto de la nueva violencia social, la cual causa el 95% de las muertes (en tanto la violencia de género causa el 5% de las mismas).

Por el contrario, es una evidencia que no existe aún relación alguna entre los datos sobre la magnitud y gravedad de los principales afectados por la nueva violencia social, los jóvenes en general y los jóvenes varones en particular, y la percepción social y mediática existente al respecto. Algo que tiene efectos particularmente negativos a la hora de diseñar políticas públicas para combatir la violencia social en los tres países estudiados.

Como puso en evidencia el trabajo realizado por GESO para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consistente en un estudio comparado de los sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina, al iniciar el nuevo siglo se estaba llegando a la percepción de que se estaba agotando una fase de actuaciones y sistemas públicos establecidos durante los noventa, para prevenir y combatir la VIF y que, por consiguiente, era necesario hacer una evaluación del impacto alcanzado por esos sistemas.

La tendencia a constituir sistemas públicos que supongan un salto cualitativo en la respuesta que muchos grupos de la sociedad civil ha ido dando a la VIF, constituye quizás la estrategia más efectivamente implementada en la región durante los últimos diez años. Puede afirmarse que al menos la mitad de los países latinoamericanos han implementado algún programa o plan nacional para enfrentar directamente esta problemática. En el balance regional que se hizo para el BID se apuntan los principales logros y limitaciones que han tenido y tienen estos planes y programas.

Entre los principales logros cabe mencionar los siguientes:

- un aumento sustantivo de la visibilización de la problemática,
- el incremento del ejercicio de derechos ciudadanos, sobre todo por parte de las mujeres,
- el mantenimiento, aunque con altibajos, de la continuidad institucional;
- la demanda a desarrollar una legislación correspondiente,
- el desarrollo y prestación de algunos servicios,
- la articulación en algunos casos de redes y procesos de descentralización,
- los procesos de capacitación y sensibilización impulsados.

Entre las principales limitaciones, se detectaron:

- debilidades en el asiento institucional del plan o programa,
- la fragilización institucional del órgano rector,
- la débil coordinación interinstitucional,
- la ausencia de un enfoque sistémico y actualizado,
- las limitaciones de cobertura,
- los problemas de una descentralización deficiente,
- la deficiente oferta de servicios, sobre todo en atención;
- la desconexión entre el marco normativo y los planes y programas,

- el debilitamiento de las políticas para la equidad de género,
- los insuficientes recursos financieros y técnicos,
- la ausencia de registros normalizados,
- la ausencia de sistemas de seguimiento y evaluación.

El análisis de logros y limitaciones ha permitido realizar un balance sintético de la experiencia regional de planes y programas. El mayor éxito constatable de los mismos refiere a la visibilización del problema y a la creación de una demanda creciente de atención por parte de los usuarios/os. Esto se ha traducido, sobre todo, en el crecimiento rápido de las demandas y denuncias por este tipo de violencia, especialmente en aquellos países donde los sistemas han logrado una amplia cobertura nacional y se ha normado al respecto. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, en diez años se ha pasado de 5 mil denuncias a 45 mil registradas el pasado año.

Eso fue visto como una paradoja entre los economistas del BID, cuando discutimos los resultados del estudio, porque se supone que una acción pública reduce el problema y no lo aumenta tan vertiginosamente, comenzando a reclamar toda una serie de recursos que van desde sistemas de reinserción hasta una enorme cantidad de horas de acción policial, cuando el sistema tiene eficacia. Nuestra respuesta en ese entonces fue que se trataba de una cuestión de derechos humanos, que no podía ser visto únicamente en términos de costo-beneficio. En todo caso, una parte de las críticas era correcta: en el sentido de que los sistemas o programas estaban creando una demanda muy rápidamente, a la que luego difícilmente podía dar respuesta.

El otro aspecto refería a una cuestión de enfoque y conceptual. Una de las principales conclusiones del estudio comparado es que los sistemas públicos contra la violencia doméstica se basan en un marco conceptual que data de hace veinte años y ya no está captando bien los rasgos actuales de este tipo de violencia. Y las alusiones a la multicausalidad o a la visión integral no resuelven por sí mismas la necesidad de identificar esos rasgos, para reorientar correctamente la acción pública. Por eso, el estudio recomienda actualizar el marco conceptual que identifique este complejo problema social.

Uno de los problemas conceptuales más evidentes refiere a la idea de que la VIF es una demostración de la ausencia de cambios en la condición de la mujer. Cuando se observa los indicadores que muestran ese cambio desigual pero constatable, la pregunta es entonces cómo reflexionar sobre la violencia de género en un contexto que, lejos de permanecer inmutable, ha cambiado considerablemente. En primer lugar, hay que abandonar de una vez el argumento de ese correlato de necesidad que aparece en la idea de que la violencia misma demuestra que no se ha producido cambio alguno. La verdadera pregunta que se hacen en los países donde ya no se niega el cambio, es por qué se mantiene una incidencia de violencia semejante o incluso mayor cuando ya se han producido fuertes cambios en la condición de la mujer.

Pero incluso en relación con la necesidad de las políticas públicas, parece conveniente evitar la trampa de la negación del cambio. No parece acertado ese discurso que, por un lado, afirma que “indudablemente hemos avanzado de manera importante”, y, por el otro, sostiene que “sin embargo, los patrones socioculturales que legitiman y perpetúan la violencia hacia las mujeres no se han modificado sustancialmente”. Cabe preguntarse entonces cuál es la evaluación que se hace de sistemas públicos que llevan ya de diez a quince años funcionando: ¿han sido completamente ineficaces, no han apuntado a las verdaderas claves de la violencia, o es que se trata de un esfuerzo inútil, porque esos patrones socioculturales son prácticamente inmodificables?

Para abandonar esa contradicción o esa virtual derrota anticipada, es necesario captar la verdadera relación entre violencia de género y cambio social. La información más actualizada muestra que el viejo supuesto de que la violencia se reproduce y guarda un correlato con la subordinación de las mujeres no es correcto. Dicho de otra forma, ya hay evidencia de que el binomio subordinación – violencia no opera como relación causa - efecto:

- a mayor subordinación, mayor violencia
- a menor subordinación, menor violencia

Por el contrario, en países con mayor igualdad entre los géneros, el correlato subordinación-violencia está siendo sustituido por autonomía-violencia. De hecho, en la investigación realizada para el BID en los países nórdicos, se mostró que sólo un tercio de los agresores lo eran en contextos de sobredominación de las mujeres, mientras los dos tercios restantes agredían en contextos de fuerte autonomización de las mujeres. De hecho, resultaría imposible explicar cómo es posible que los países escandinavos aparezcan entre los países europeos con mayores cifras de prevalencia de violencia doméstica, siendo así que tienen los indicadores más altos del mundo en equidad de género.

Los indicadores sociales de América Latina y los avances en materia de género (incluyendo los legales), hacen pensar que hay todavía una importante proporción de mujeres en un contexto de sobredominación, pero también una proporción alta de mujeres en proceso de autonomización. Desconocer estos cambios y aplicar un perfil uniforme de condiciones de subordinación de hace treinta años, lejos de facilitar, introduce serias dificultades para enfrentar la violencia de género.

Por ejemplo, lo anterior es algo fundamental en relación con la articulación de las diferentes formas de violencia. En el escenario “subordinación generalizada – violencia”, las diferentes expresiones de violencia parten de un mismo fundamento y suelen articularse (violencia psicológica, violencia física, etc.). Por el contrario, en el escenario “autonomización – violencia”, las diferentes expresiones de violencia pueden responder a dinámicas contrapuestas. Así, la violencia física suele ser un recurso ante la derrota en el plano del conflicto psicológico.

Finalmente, la tercera cuestión que se evidencia en el balance de los sistemas públicos contra la violencia doméstica, refiere a que están enfocados,

principalmente, desde una óptica extensiva y no selectiva y de calidad. Algo que guarda relación con el punto más frágil de todos los sistemas públicos contra la violencia doméstica o intrafamiliar hasta ahora desarrollados: la práctica ausencia de sistemas de seguimiento y evaluación con un mínimo de rigor.

Pero la necesidad de un aumento de calidad de los sistemas públicos lleva inmediatamente a enfrentar un problema: ¿Cómo distinguir la enorme cantidad de conflictos que originan demanda de aquellos que realmente llegan a convertirse en casos graves o fatales? Dicho en cifras: ¿Cómo distinguir de las 45 mil denuncias que se produjeron el año pasado en Costa Rica, los 25 casos que terminaron con la muerte de las víctimas?

La falta de relación entre una amplia morbilidad y una baja mortalidad relativa hace que los sistemas públicos enfrenten progresivamente una acusación de ineficacia, a menos que pasen a desarrollar sistemas selectivos de actuación.

2.3. De lo nacional a lo local: Políticas de Seguridad y VIF

La descripción del nuevo escenario violento y del marco situacional institucional son las referencias amplias de una temática que ahora trata de establecer la relación entre dos dimensiones: la nacional y la municipal.

La relación entre lo nacional y lo local está marcada por un conjunto de factores que la determinan: consideración de los gobiernos locales desde las políticas nacionales, grado de autonomía de los municipios, competencias municipales en materia de seguridad ciudadana, etc. Estos factores van a aparecer cuando se trate de identificar experiencias en el ámbito municipal. Como se apuntó, van a examinarse las experiencias previamente seleccionadas, en razón del apoyo técnico realizado por la FES en la región: Santa Tecla en El Salvador, Santa Lucía Cotzumalguapa en Guatemala, San Miguelito en Panamá y San José en Costa Rica.

Al incorporar la especificidad de la VIF en el cuadro de las políticas de seguridad y en el contexto de las relaciones entre lo nacional y lo local, se conforma un conjunto de relaciones entre esos cuatro elementos. Es decir, será necesario examinar cuáles son las relaciones entre las políticas de seguridad nacionales y las estrategias nacionales contra la VIF, para identificar si guardan o no relación programática. También será necesario examinar cuáles son las relaciones entre las políticas nacionales de seguridad ciudadana y las políticas municipales en esta materia. De igual forma, habrá que examinar si existe concatenación entre las estrategias nacionales de combate a la VIF y esas estrategias en el campo de lo municipal. Finalmente, habrá que examinar si las estrategias locales contra la VIF están articuladas o no a las políticas municipales de seguridad ciudadana.

Este conjunto de relaciones es el que va a identificarse a continuación, a partir de la necesidad de consignar las experiencias y realizar las propuestas sobre políticas municipales en esta materia.

3. LA EXPERIENCIA DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

3.1. Santa Tecla en El Salvador

La experiencia de la Alcaldía Municipal de San Tecla en materia de seguridad ciudadana es, según sus responsables en esta materia, “única en El Salvador”. Y existen algunos datos importantes que así lo confirman. En efecto, este Municipio donde hoy residen más de 170.000 habitantes, la inmensa mayoría en la zona urbana (un 92%), con una ligera mayoría de mujeres (54%), es el único en el país que ha presentado públicamente una Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con un Plan de Acción que persigue objetivos y metas concretas.

Ciertamente, la preocupación por conseguir un municipio seguro ya constituía uno de los asuntos principales de la anterior administración de Oscar Ortiz, el Alcalde que fue reelecto en las últimas elecciones municipales de 2006. Así, su programa de gobierno incluía como línea prioritaria la referida a una “Santa Tecla Segura” y en la Memoria de Labores del 2002 da cuenta de algunas acciones importantes en esta materia, como la aprobación de las ordenanzas Contravencionales y de Regulación a la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas, así como el Programa de Modernización de la Policía Municipal y los primeros intentos de coordinación efectiva con la Policía Nacional Civil (PNC).

Ahora bien, según los responsables consultados, la puesta en práctica de esta línea de acción en materia de seguridad ciudadana no es fácilmente repetible en El Salvador, porque guarda relación con una especial voluntad política del Alcalde y con la orientación política general del gobierno local. En efecto, tomando en consideración los graves niveles de violencia social de El Salvador, esta temática era especialmente sentida en Santa Tecla y el Alcalde, que fue presidente de COMURES, quiso establecer vínculos estratégicos con las instituciones del gobierno nacional. Ello guarda relación al hecho de que si bien ese gobierno municipal era del principal partido de la oposición, del FMLN, el grupo de Ortiz representa precisamente el sector heterodoxo y más abierto de esa tendencia política, algo que, definitivamente, facilita un mayor cauce de diálogo con las instituciones del gobierno de ARENA. En todo caso, el gobierno municipal ha terminado consolidando una Unidad Administrativa de Convivencia y Seguridad Ciudadana que coordina el avance de las políticas en esta materia.

Es importante consignar que la inclusión de la temática de seguridad ciudadana en las políticas municipales de Santa Tecla ha partido directamente de la voluntad del gobierno local surgido de las elecciones democráticas. De hecho, Santa Tecla es uno de los muchos municipios en El Salvador que, en la anterior administración, realizaron la experiencia del presupuesto participativo, cuya determinación no se hace a partir del Concejo Municipal, sino tras la constitución desde la sociedad civil de un Comité de Desarrollo Local (CDL), en el cual la participación de dicho Concejo es claramente minoritaria: del total de 18 miembros de CDL, solo 3 proceden del Concejo Municipal. Es decir, en Santa Tecla también queda

planteado el problema de si las políticas públicas tienen su origen en el programa de gobierno que eligen los ciudadanos o en un Comité de Desarrollo Local de organizaciones sociales creado posteriormente. Dicho de otra forma, la experiencia en Santa Tecla también demuestra la necesidad de repensar la relación entre participación ciudadana y legitimidad del mandato del gobierno local. En todo caso, cabe consignar que el peso que tuvo la temática de seguridad en el presupuesto participativo fue notablemente reducido, en contraste con las decisiones emanadas del gobierno local electo de esa Alcaldía Municipal.

La iniciativa de elaborar una política municipal de seguridad ciudadana fue apoyada por la FES y contó con el apoyo técnico de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). Se partió de la realización de un encuadre diagnóstico, mediante la realización de cinco talleres, en los que participaron un total de 127 personas, tres de estos talleres de carácter territorial, uno sectorial y otro con las instituciones locales y las nacionales que tienen presencia en el municipio. Según las consultas realizadas, este diagnóstico se basó sobre todo en la percepción y opinión de los participantes, dadas las dificultades de profundizar en la obtención de datos duros sobre la inseguridad ciudadana. Un indicador grueso en este campo refiere a que Santa Tecla presentaba en el 2004, una tasa de homicidios semejante a la media nacional: en torno a 40 por cada 100 mil habitantes. De hecho, según el Ministerio de Gobernación, el Municipio de Santa Tecla enfrentaba un nivel promedio en cuanto a factores de riesgo de violencia social y delictiva, con presencia de mareas, tráfico y consumo de drogas, de armas y de personas, un nivel intermedio de asaltos y secuestros y algunas expresiones de crimen organizado.

Los objetivos fundamentales que persigue el Plan de Acción de la mencionada Política son: 1) fortalecer la participación ciudadana en asuntos de convivencia social y de prevención de la violencia y criminalidad; 2) fomentar la coordinación entre el gobierno municipal, las instituciones nacionales responsables de la seguridad pública, empresarios y otros sectores sociales decisivos o influyentes en dicha materia; 3) realizar reformas legales que fortalezcan las atribuciones municipales para mejorar la convivencia social, el respeto a los derechos de los sectores sociales más vulnerables y el predominio del interés público sobre el interés privado; 4) mejorar la infraestructura del municipio para optimizar el cumplimiento de las facultades y competencias municipales; 5) realizar difusiones permanentes de sensibilización y educación en materia de derechos humanos, con énfasis en la tolerancia, el respeto y la solidaridad entre los habitantes del municipio, así como entre éstos y el gobierno municipal.

Las consultas realizadas en la Alcaldía Municipal de Santa Tecla muestran las luces y las sombras en torno a estos propósitos. En primer lugar, destaca el hecho de que el diagnóstico inicial, realizado a mediados del 2005 y basado principalmente en percepciones, no ha tenido continuidad posterior. Sucede que el Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) no realiza un procesamiento estadístico de los hechos que registra y la única información al respecto la lleva la PNC que no transfiere esas series de datos al municipio. Es decir, no existe un sistema u

observatorio permanente que genere información consistente y continua en materia de seguridad ciudadana.

En cuanto a las demandas de la ciudadanía y la participación de la misma, las fuentes consultadas refieren una creciente demanda directa y por teléfono a la Alcaldía y la Policía Municipal, entre otras razones, por la mayor diligencia con que suele actuar la Policía Municipal respecto de la Nacional. Sin embargo, ello está planteando el problema de una demanda creciente, cuyos límites no están claros para los responsables municipales. Por otra parte, las elevadas metas de conformación de cien Comités Vecinales de Convivencia y Seguridad o la identificación de doscientos líderes o ciudadanos destacados, enfrentan la dificultad de que, así como la demanda ciudadana crece, especialmente en su forma anónima, el riesgo de represalias a testigos y líderes vecinales también se hace presente.

En cuanto a las competencias municipales, cabe destacar que Santa Tecla comparte la particular situación que presentan otras municipalidades en El Salvador. En efecto, según la Constitución y las leyes ordinarias, entre las que destaca la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, la seguridad pública es competencia del gobierno central y la PNC. Sin embargo, es conocido que el Código Municipal salvadoreño es lo que se denomina un “código abierto”, a múltiples posibilidades, puesto que, en su artículo 4, además de consignar como una competencia “la prestación de servicios de Policía Municipal”, tiene un último numeral que afirma: “Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes”. Algo que entrega competencias prácticamente ilimitadas, si bien el artículo inmediatamente siguiente del Código advierte que “La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública”; lo cual da a entender que prevalecerán las competencias de las instituciones nacionales.

Por todo lo anterior, un estudio jurídico de FESPAD para esta Municipalidad aclara que el CAM “no ejerce funciones de seguridad pública, no combate o investiga delitos”, aunque sí “puede contribuir a prevenir delitos o situaciones que causan inseguridad a través de sus funciones de Policía Municipal”. Estas funciones están referidas principalmente al cuidado del patrimonio municipal. Sin embargo, ello implica amplios espacios que cuidar: actualmente, se centra en el Mercado Central y su entorno, el Centro Polideportivo El Cafetalón y los espacios constituidos como parques urbanos. En estos lugares, el CAM realiza labores de disuasión y puede detener a infractores para ponerlos inmediatamente a disposición de la PNC, por cuanto no tiene derecho a retenerlos. El presupuesto actual del CAM es de 1.4 millones de dólares, lo que supone el 11% del presupuesto municipal.

Ahora bien, la Política Municipal de Seguridad Ciudadana puede desarrollarse más allá de las competencias del CAM. Por ello, el informe de FESPAD indica que aunque las competencias de seguridad pública le corresponden al gobierno central y la PNC, los gobiernos municipales “pueden contribuir a reducir la inseguridad”,

en la medida que se lo permite la amplitud del Código, si bien reconociendo que en cualquier colisión de competencias prevalecerá en esta materia la legislación nacional y las instituciones centrales.

El otro aspecto destacable en el caso de Santa Tecla es precisamente la relación con esas instituciones centrales. El gobierno local ha buscado la colaboración de la PNC y así se han logrado patrullajes y puestos de vigilancia conjuntos, como en el Mercado y en el Centro Polideportivo.. Incluso, desde el punto de vista simbólico, el CAM y la PNC realizan a la misma hora el cambio de turno en el Parque Central de Santa Tecla. Según el CAM, la PNC tiene en Santa Tecla en torno a 200 efectivos y el CAM cuenta con 174 agentes, si bien en torno a 80 son los de actuación en vías públicas. En estas acciones conjuntas, el CAM actúa como respaldo de la PNC, cuando se trata de encarar algún delito, pero puede llevar la iniciativa en materia contravencional. Es importante consignar que hasta ahora hay reuniones semanales entre los jefes del CAM y de la PNC que actúa en Santa Tecla.

Ahora bien, la intención de la Alcaldía Municipal es establecer un Convenio marco entre la PNC y la Municipalidad, de tal manera que se evite la inestabilidad en esas relaciones, actualmente dependientes únicamente de criterios de gobierno, cambios de jefes institucionales, etc. Los principales elementos de este Convenio refieren al intercambio de información, a la colaboración de operaciones y a la participación en la Mesa de Seguridad Ciudadana. El Concejo Municipal ya ha aprobado la realización de tal convenio, pero el Ministerio de Gobernación se ha mostrado hasta ahora reticente a llevarlo a la práctica, pese a que ya hay negociaciones avanzadas. La principal razón refiere a que ese Convenio se percibe como un constreñimiento de la prevalencia de las competencias nacionales.

La discusión en torno a este Convenio está mostrando el problema de la circunstancialidad de las relaciones actuales entre instituciones nacionales de seguridad y Alcaldía Municipal. De hecho, los patrullajes conjuntos que se hicieron durante el año 2005 se han reducido notablemente en este primer semestre del año 2006. Sin embargo, es necesario subrayar que esas relaciones habidas el año pasado, tuvieron como beneficio inmediato el cese de los grupos de tarea conjuntos de la PNC y el Ejército que se iniciaron con el año anterior en Santa Tecla.

El CAM realiza numerosas acciones en materia de VIF, pero no tiene una política definida al respecto. Algunos de sus agentes han asistido al Diplomado sobre Prevención de Violencia de Género otorgado por organizaciones de mujeres y el Instituto de Desarrollo de las Mujeres (ISDEMU), el cual tiene un Comité Departamental de Violencia Intrafamiliar, al que recién este año 2006 se ha incorporado la Municipalidad. La temática de VIF se canaliza principalmente a través de la Unidad de Género de la Municipalidad, una de cuyas funciones es otorgar asistencia gratuita, tanto legal como psicológica, a las personas que lo demandan, derivando los casos más graves hacia el ISDEMU.

Según los responsables de la Municipalidad, todavía no hay una integración programática del tema de la VIF en los lineamientos de la Política Municipal de Seguridad Ciudadana, aunque el CAM responde a las demandas de los casos que se presentan, si bien la competencia formal le corresponde también a la PNC. El gobierno local de Santa Tecla tiene una Política de Género aprobada en el año 2003, en la cual existe un capítulo sobre violencia contra las mujeres. Tanto la exposición de motivos como el objetivo general que pretende este apartado colocan el tema de la violencia contra las mujeres sin ninguna referencia al tema de la seguridad ciudadana o las acciones que ya tenían lugar en esta materia en la Municipalidad.

Como se sabe, en El Salvador existe una Ley contra la Violencia Intrafamiliar que no es directamente penal, aunque ha originado modificaciones puntuales del Código Penal. Para implementar dicha Ley existe un programa del ISDEMU y actuaciones directas de los Juzgados de Familia y de Paz, la Procuraduría General de la República, la Fiscalía General de la República y la PNC. También en el plano nacional, estas instituciones intervinientes no están articuladas en relación con las políticas nacionales de seguridad pública en términos programáticos, sino como recursos necesarios. Ello dificulta también la relación entre las municipalidades y las entidades nacionales que se ocupan de la VIF, todo ello en un cuadro general particularmente difuso de relaciones entre lo nacional y lo local en materia de políticas de seguridad ciudadana.

3.2. Santa Lucía Cotzumalguapa en Guatemala

Este Municipio, situado en el Departamento de Escuintla, ubicado al sur del país, tiene una experiencia reciente en materia de políticas de seguridad ciudadana. A fines del 2005 se estimaba habitado por 85.000 mil habitantes, con una composición similar por sexo, que residen en un 58% en las zonas urbanas y donde cerca de 5.000 es población indígena que habla en cachiquel.

El actual gobierno municipal que da inicio en el 2004, presenta mayoría del partido de oposición URNG y es Alcalde el Dr. Julio Paz. Dicho gobierno impulsa el pasado año 2005 la constitución de la Comisión de Seguridad Ciudadana y la elaboración de la Política Pública Municipal de Seguridad Ciudadana, con el apoyo de la Fundación Ebert. La propuesta de Política, que está siendo aprobada por el Concejo, contiene un Plan de Acción Anual (que comienza en mayo del 2006 y termina en junio del 2007).

En realidad, desde el comienzo de la Administración, se han desarrollado distintas acciones focales en materia de seguridad ciudadana, entre las cuales pueden mencionarse el proceso de capacitación de la Policía Municipal de Tránsito, un mapeo de zonas de alto riesgo del Municipio, un diagnóstico FODA de la Policía Nacional Civil, el establecimiento de la Mesa de Concertación de Seguridad Ciudadana, con presencia de la Policía Nacional Civil, representantes del

Organismo Judicial, Ministerio Público, comerciantes, transportistas y líderes/as comunitarios/as.

Con motivo de la elaboración de la Política se realizó un diagnóstico de los principales hechos delictivos del Municipio, cuyos resultados indican un nivel elevado si se compara con los promedios nacionales. En efecto, si para el 2004, la tasa nacional de homicidios era de 40 por 100 mil habitantes, esa cifra se eleva hasta 89 por 100 mil en el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa (donde ese mismo año se registraron 73 homicidios). Los responsables consultados, indican que existen maras que chocan entre sí, provocando con frecuencia agresiones e incluso muertes entre la población joven. Hay que considerar que este municipio pertenece al departamento de Escuintla, que junto al de Izabal, presentan las tasas más altas de homicidio del país (cerca de 80 homicidios por 100 mil habitantes), por encima de la propia ciudad capital que presentaba una tasa de 68, en ese año de 2004.

Por el contrario, el nivel de delitos contra la propiedad, siendo alto, está por debajo del promedio nacional: en el 2004, la tasa nacional de delitos registrados contra la propiedad era de 166 por 100 mil habitantes, mientras que esa tasa era de 134 en Santa Lucía (donde se registraron 114 delitos contra la propiedad ese mismo año). No obstante, ese diagnóstico no ha tenido continuidad y solo hay previsión municipal de mantener un observatorio especial para la juventud.

Las competencias legales del Municipio están determinadas por la Constitución, las leyes ordinarias y el Código Municipal. De acuerdo a la normativa vigente, las competencias en materia de seguridad pública pertenecen a los organismos centrales y, en particular, a la PNC; si bien, tanto en la Constitución como en el Código Municipal, se plantea la autonomía de los municipios. De hecho, cuando se explicitan en dicho Código las competencias municipales, de una forma cerrada, la única mención sobre asuntos de seguridad está referida a “la prestación del servicio de Policía Municipal”, el cual se describe de forma general en el artículo 79, donde se afirma que “Velará por el cumplimiento de los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el Concejo Municipal y el Alcalde”.

En Santa Lucía, existen dos Policías Municipales, la general, con 17 agente, y la especializada en Tránsito, con 16 agentes. Esta última coordina con la PNC en todo lo referido al tránsito, pero no hay colaboración interinstitucional en materia de control de la violencia y el delito. La Policía Municipal tiene como principal función la protección del patrimonio municipal y cumple tareas de prevención, aunque no puede perseguir los delitos.

Sin embargo, pese a la reducida dotación de Policía Municipal, se ha incrementado poderosamente la demanda de actuación de la Municipalidad, creciendo así la tendencia a denunciar los delitos ante esta entidad. En este contexto, el gobierno municipal trata de dar seguimiento a la actuación de la Policía Nacional y le da apoyo en recursos, como por ejemplo, cuando le

proporciona gasolina para el patrullaje. Ante el problema de las maras, el gobierno local se apoya en la actuación de la PNC en términos de control, pero realiza también acciones preventivas con las familias de los jóvenes mareros.

En el caso de Santa Lucía, el tema de la VIF está contemplado como parte de la Política de Seguridad Ciudadana, si bien estableciéndose como un compromiso de la Comisión de Seguridad Ciudadana: “Disminuir la violencia intrafamiliar a través de campañas educativas, llamando a líderes sociales y religiosos a colaborar en esta labor”. Ahora bien, El gobierno municipal no tiene una política explícita en materia de género y la Oficina Municipal de la Mujer es de reciente creación. Hasta ahora, se ha formado un grupo de mujeres de apoyo a la Comisión municipal y existe en el Municipio un centro de Justicia apoyado por USAID que ofrece capacitación sobre VIF. Según las consultas realizadas, tanto el grupo de mujeres como las actividades que se están organizando en materia de VIF, no están articuladas todavía con las actividades generales que se desprenden de la Política Municipal de Seguridad Ciudadana.

A nivel nacional, el país cuenta con una ley contra la violencia intrafamiliar y una Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI) que tiene el impulso de la Secretaría Presidencial de la Mujer. Sin embargo, el nivel de descentralización de las instancias que trabajan en torno a la VIF todavía es reducido y pocas municipalidades tienen constituidas redes locales en esta materia. Y cuando lo hacen, frecuentemente actúan segmentadamente respecto de las políticas de seguridad ciudadana.

3.3. San Miguelito en Panamá

El caso de la Municipalidad de San Miguelito en Panamá incorpora particularidades especialmente importantes en el contexto del istmo centroamericano. En realidad, el gobierno municipal que encabeza el Alcalde Héctor Valdés, refleja la conjunción de una alta voluntad política en materia de seguridad ciudadana con unas condiciones jurídicas y administrativas únicas en la región.

La preocupación de años anteriores en esta materia por parte del gobierno local, cobra una nueva dimensión en el año 2005 con el proceso de sistematización y de conformación de una estrategia, desarrollado con el apoyo de la Fundación Ebert. En ese año, se impulsa el Observatorio sobre Violencia y Seguridad que absorbe información de la Policía Judicial, los fiscales, la Policía Nacional y de Tránsito. Desde esta iniciativa, se logran establecer protocolos de registro que permiten formatos únicos de las muertes por causa externa, tanto de homicidios como de suicidios y por accidentes de tránsito.

Este Observatorio genera datos duros para dar seguimiento a los indicadores gruesos en materia de violencia y criminalidad en el municipio de San Miguelito. Sin embargo, las consultas realizadas muestran que todavía existe debilidad para el diagnóstico, el procesamiento e interpretación de los datos. El Área de

Seguridad, que dirige directamente la Vicealcaldía, tiene como tarea consolidar ese procesamiento de la información, para su mejor uso.

Los datos para el año 2005 reflejan una situación de inseguridad, que si bien no presenta los altos niveles que los medios le adjudican a este municipio, si es cierto que están por encima de los promedios nacionales. En efecto, este municipio perteneciente a la provincia de Panamá, que presenta niveles de Desarrollo Humano por debajo del promedio nacional y cuya población se estima en 325.000 habitantes, muestra una tasa de homicidios por 100 mil habitantes apreciablemente superior a la media nacional: en el año 2005, cuando la tasa nacional era de 13 homicidios por 100 mil habitantes, esa cifra era de 20 en el caso de San Miguelito.

En general, los datos obtenidos en San Miguelito están desagregados por sexo y así es posible conocer que las mujeres son el 22% de las muertes ocasionadas por tránsito, también el 22% de los suicidios y solo un 4% de los homicidios; cifra apreciablemente baja respecto del promedio nacional que se sitúa cerca del 10%. Esto último, parece guardar relación con las altas tasas de homicidio que presenta este municipio y que significa una ocurrencia muy alta de muertes de jóvenes varones (entre 15 y 29 años).

La municipalidad desarrolla un programa con jóvenes resocializados que lleva directamente el Alcalde, el cual tiene amplia experiencia de trabajo con las bandas juveniles que efectivamente están presentes en San Miguelito. Este programa se constituirá más articulado y formalmente con el apoyo del BID. También existe un programa de cárceles, puesto que hay dos instalaciones penitenciarias en San Miguelito y la municipalidad impulsa en ellas trabajo de rehabilitación.

La estrategia establecida por el gobierno local se orienta, no tanto a elaborar y definir una política municipal al respecto, como a la producción de diagnósticos por corregimiento, para elegir finalmente un barrio y realizar en éste una intervención integral que sirva como plan piloto. En estos momentos, se está eligiendo ese barrio y preparando el modelo de intervención.

Ahora bien, la mayor singularidad que presenta San Miguelito es que carece de Policía Municipal, entre otras razones porque tiene competencias directas sobre Corregidores y Juzgados de Policía Nocturno, así como sobre el destacamento de la Policía Nacional que opera en su municipio. En efecto, el Código Administrativo de Panamá establece que la Jefatura de las fuerzas policiales en el distrito tiene una doble autoridad: a nivel nacional, la que ejerce la el Jefe del ramo y a nivel local, el jefe político, que es el Alcalde. Esa autoridad local que hace del Alcalde el jefe de la Policía del distrito municipal, se ve fortalecida en los distritos de Ciudad de Panamá, San Miguelito y Colón que además tienen responsabilidad sobre los Corregidores y los Jueces de Policía Nocturnos, que son de primera instancia (con facultad para poner sanciones de tres meses a un año de cárcel). De esta forma, el Jefe de zona de la Policía da cuentas directas al Alcalde de San Miguelito, que es su jefe territorial inmediato.

Ciertamente, estas competencias directas en términos de fuerzas de seguridad y del sistema básico de justicia, cambian notablemente las condiciones del gobierno local para llevar adelante una política municipal de seguridad ciudadana. En primer lugar, significa que la municipalidad no necesita de policía municipal. Pero sobre todo implica altos niveles de descentralización en materia de seguridad que, aunque solo estén establecidos en esas condiciones para tres municipios de Panamá, suponen un modelo diferente en el istmo centroamericano.

En San Miguelito también se ha constituido un plan piloto para atender la VIF, en el contexto del proyecto nacional que apoya el BID en esta materia. De esta forma, en el 2004 se estableció un Plan Local de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar/Doméstica, que contempla tres ejes: prevención, atención y promoción. Para el primer eje, el objetivo es elaborar un modelo de prevención primaria de VIF/VID con participación intersectorial que modifique factores socioculturales de riesgo, eleven la autoestima de la persona, la familia y la comunidad y fortalezcan los factores protectores en la población.

En cuanto a la atención se procura crear/revisar normas, protocolos, reglamentos de atención integral a víctimas y ofensores de VIF/VID y su aplicación en diversos sectores, por medio del consenso y voluntad política, considerando las necesidades y limitantes identificadas en los diagnósticos realizados en el distrito. Y, finalmente, el eje de promoción busca promover nuevas formas de convivencia ciudadana para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos y las relaciones armoniosas, igualitarias y equitativas por medio de acciones de sensibilización, capacitación y divulgación de los derechos humanos con la participación activa de los sectores involucrados.

El aspecto positivo que tiene este proyecto nacional, que está realizando un plan piloto en dos municipalidades (uno de IAs cuales es San Miguelito) con la intención de extenderlo a otros distritos, es que articula esfuerzos desde el plano nacional al plano local. Ello tiene lugar, aunque la Alcaldía Municipal de San Miguelito no tiene aprobada una política explícita de género y tampoco posee Oficina Municipal de la Mujer. Sin embargo, los planes para atender la VIF parten de una matriz programática que tratan este tipo de violencia como un tema completamente aparte de la violencia social y las políticas de seguridad. De esta forma, la estrategia contra la VIF tiene dificultades para articularse adecuadamente a la política pública nacional sobre seguridad ciudadana que está por aprobarse en Panamá. Y esta situación se replica a escala local, donde el Plan Local de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar/Doméstica tiene sus propias estructuras, apreciablemente segmentadas de la estrategia municipal de seguridad ciudadana.

3.4. San José en Costa Rica

La experiencia de la Municipalidad de San José esta marcada por el hecho de corresponder a la ciudad capital de la República, donde las instituciones centrales tienen una presencia considerable, también en materia de seguridad ciudadana.

Ahora bien, este gobierno local refiere a un cantón específico, donde, según INEC, vivía en el 2005 una población de 340.894 personas, de las cuales 172.726 son mujeres (50.7%) y 168.168 son hombres (49.3%). Dicho cantón es exclusivamente urbano, donde coexisten áreas residenciales, comerciales e industriales y presenta desigualdades sociales importantes entre los distritos que lo componen, si bien como conjunto, presenta un nivel de desarrollo humano algo superior a la media nacional. En San José se concentra una apreciable cantidad de inmigración extranjera: en el año 2000 había 47.240 personas, de las cuales, 22.641 eran mujeres y 24.599 hombres; esa cantidad de inmigrantes supone el 15,3% de la población total del cantón, proporción que es el doble de la media nacional (7,7%), siendo la mayoría de estos de origen nicaragüense.

Es en este tipo de cantón donde el gobierno municipal ha impulsado diferentes acciones en materia de seguridad ciudadana y estudia las condiciones para establecer una política municipal al respecto. Es importante consignar que ello se produce en un momento de transformación gerencial y administrativa de dimensiones considerables, donde se estudia como quedaría el servicio de seguridad ciudadana. Este cambio está impulsado por el Alcalde Johnny Araya, que repite su mandato, como representante del Partido Liberación Nacional (PLN).

Hasta el momento, la preocupación creciente sobre esta problemática del gobierno municipal se desarrolla a través de una unidad de seguridad ciudadana, con bajo presupuesto, que dirige políticamente las acciones focales y un cuerpo de Policías Municipales de 300 efectivos (50 mujeres), que actúa principalmente para proteger el patrimonio municipal y en tareas directas en cuatro de los once distritos municipales.

Una ventaja que tiene el cantón es que diversas instituciones realizan diagnósticos sobre violencia y delincuencia en la capital. En cuanto a indicadores gruesos, el Poder Judicial muestra que la tasa de homicidios en este cantón es apreciablemente mayor que el promedio nacional: en el año 2004, la tasa en San José era de 17 por 100 mil, mientras que se situaba en torno a 7 el promedio del país (uno de los más bajos de América Latina). También se encuentra en los niveles más altos la tasa de delitos de robo y hurto: si el promedio nacional es de 700 por 100 mil (el aspecto de mayor crecimiento en los últimos quince años), en San José esa tasa era de 1363 para el año 2003. El informe nacional sobre Desarrollo Humano de 2005, que realiza el PNUD, dedicado al tema de la seguridad ciudadana, compuso un indicador agregado, denominado Índice de Seguridad Cantonal, que sitúa a San José como el cantón con el mayor nivel de inseguridad de todo el país.

En este contexto, las acciones del gobierno municipal se han dirigido a sectores especiales, como la operación de recogida de indigentes, que duermen en las calles del cantón, que tuvo un alto efecto político y mediático. Por su parte, la Policía Municipal centra su actuación en el control de patentes y el control de ventas ambulantes (que ocupa el 40% de las horas/policía) y la vigilancia de

espacios municipales, donde se ha iniciado una colaboración con la Fuerza Pública. Con la formación del nuevo gobierno nacional de Liberación Nacional, el gobierno local ha impulsado acuerdos con el Ministerio de Seguridad Pública, que han dado lugar a una serie de operativos conjuntos para reducir diversas manifestaciones de actividad delincriminal en la capital. Cabe destacar que se ha creado una unidad especial en la PM sobre control de drogas de menor cuantía, que opera (con 5 agentes) en coordinación con la OIJ y el Ministerio de Seguridad.

En todo caso, las acciones del gobierno local se realizan en un contexto normativo, donde las competencias municipales no están muy claras. El Código municipal establece brevemente la competencias de las municipalidades, si bien contiene un inciso que abre posibilidades al afirmar que una de las atribuciones es “Administrar y prestar los servicios públicos municipales”, sin especificar cuales son estos. Lo cierto es que, según las personas consultadas, esta franja gris de la normativa permite que las municipalidades “agarren competencias” o desarrollen acciones directas en materia de seguridad ciudadana.

No obstante, se han producido algunos intentos de cambio normativo que todavía no han fructificado. Uno de ellos fue el de la creación de impuestos para la Policía Municipal, que fue rechazado en términos de tasas. Existe también otro proyecto de Ley referido a la posibilidad de ubicar a la PM dentro del Estatuto General de Policía. Sin embargo, las fuentes consultadas consideran que sería más efectivo si se realizara una revisión normativa general que armonizara competencias desde lo nacional a lo local.

Es importante recordar que los distritos de San José son los que han experimentado con frecuencia las experiencias piloto impulsadas por las instituciones centrales. Así sucedió con el lanzamiento y desarrollo de los sistemas de Seguridad Comunitaria, desde mediados de los años noventa. En los últimos años se han producido talleres de prevención del delito y se está impulsando al respecto un plan piloto en Barrio México.

La proliferación de Comités de Seguridad Comunitaria, también en la capital, ha planteado el tema de su relación armónica con los gobiernos municipales. Ello guarda relación con la discusión sobre el fundamento de la agenda de las políticas públicas municipales, entre ellas la de seguridad ciudadana. En el caso de Costa Rica, el Código Municipal ha establecido un blindaje claro respecto del origen de las políticas, en relación con la elección programática que constituye legítimamente a los gobiernos. Así en su artículo 13 establece que el Concejo debe: “Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido”. Es decir, la base de las políticas no puede desconectarse del acto de decisión popular que significa elegir un determinado programa de gobierno. Y la participación ciudadana debe complementar y no sustituir ese proceso democrático. Todo lo cual significa que, en San José, probablemente el debate sobre políticas de seguridad ciudadana será parte de la discusión sobre programas de gobierno, en las próximas elecciones municipales de final de año.

En materia de VIF, San José está asistido directamente por los servicios nacionales que trabajan esta problemática. La actuación al respecto se realiza a través de la Oficina Municipal de la Mujer, que participa en la Red de Prevención y Atención del cantón. La propia oficina atiende casos que generalmente remite a las instancias especializadas centrales. La institucionalidad nacional creada para atender este tipo de violencia, en especial el Plan Nacional (PLANOVI), que coordina el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), se ha esforzado por establecer el papel de las municipalidades en este sistema, si bien el planteamiento programático general esta realizado por aparte de las políticas de seguridad. En realidad, tanto la Ley contra la Violencia Doméstica como el PLANOVI, establecen la conexión con el ámbito de seguridad a través del uso (de considerables dimensiones) de recursos de seguridad y justicia, pero, como sucede en otros países, desde un punto de partida segmentado de las bases programáticas de las políticas de seguridad ciudadana.

4. LOS NUCLEOS DUROS DE UNA POLITICA MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, CON ENFOQUE DE GENERO

La revisión de las experiencias municipales seleccionadas, así como los conocimientos generales al respecto, permiten identificar algunos factores que pueden resultar decisivos a la hora de impulsar una política municipal de seguridad ciudadana, de carácter integral y con enfoque de género.

La descripción de cada uno de ellos se realiza apuntando, por un lado, al tema sustantivo que se trate y, por el otro, tomando como referencia lo observado en cada una de las experiencias municipales analizadas. Así, se expone la siguiente relación de factores que pueden considerarse los núcleos duros a resolver en el desarrollo de este tipo de políticas.

1. Existencia y características de las políticas de seguridad ciudadana a nivel nacional

Desde luego, los Municipios no están completamente condicionados por las políticas nacionales de seguridad ciudadana, a la hora de diseñar e implementar las suyas propias; pero no cabe duda que tomar en consideración ese marco nacional puede resultar decisivo en términos de oportunidades y amenazas del entorno mediato e inmediato.

La revisión preliminar muestra que en Panamá, El Salvador, Guatemala y Costa Rica existe un proceso de transformación de las políticas de seguridad ciudadana desde los años noventa. En los casos de El Salvador y Guatemala, esa modificación se orienta claramente hacia las políticas de Mano Dura, mientras en los casos de Costa Rica y Panamá, la orientación de esta modificación todavía no está concluida y sus actuales gobiernos se encuentran elaborando sendas políticas de seguridad.

Es necesario consignar que, pese al incremento sustantivo de la inseguridad ciudadana, las políticas públicas en esta materia son en todos los países políticas de gobierno y no de Estado; es decir, se generan e impulsan desde el Poder Ejecutivo y no responden a una política integral de Estado concertada por todos los poderes públicos. Así, puede existir como sucede por diversas razones en Costa Rica y El Salvador, una política de seguridad gubernamental que no guarde relación sinérgica con la política de persecución del delito y/o con la normativa y la jurisprudencia con las que opera regularmente el Poder Judicial. En esta dirección también parece orientarse Panamá, pese a ser el único país que ha aprobado una política criminológica que pretende orientar las políticas de seguridad ciudadana, pero esa orientación se dirige al gobierno y no tiene influencia en los distintos poderes públicos del Estado.

2. Relación, en el plano nacional, de las políticas de seguridad ciudadana con la estrategia o acciones contra la VIF

En los cuatro países hay normativa, políticas o planes contra la VIF, si bien la cobertura de su acción es claramente diferente. La mayor cobertura tiene lugar en Costa Rica y después en Panamá y El Salvador. La debilidad más evidente al respecto la presenta Guatemala.

En todos los países estudiados, las acciones sobre VIF se han desarrollado sin conexión programática con las políticas nacionales de seguridad ciudadana y lo han hecho principalmente desde los Mecanismos Nacionales de promoción de la mujer y la equidad de género (Institutos, Secretarías o Direcciones ministeriales). Pese a esa ausencia de conexión programática, en todos los países las estrategias de lucha contra la VIF tienen una relación en términos de demanda de recursos respecto de los que se emplean para el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana. Esta demanda de recursos es mayor cuando los sistemas de prevención y atención de VIF tienen mayor cobertura. Por ejemplo, en Costa Rica se estima que la mitad de horas/policía de la Fuerza Pública se emplea en atender casos de este tipo de violencia, independientemente de la gravedad de los mismos.

Esta falta de integración de las estrategias contra la VIF en el planteamiento programático de las políticas nacionales de seguridad ciudadana, causa distorsiones en el plano nacional, que generalmente tienen efectos pertinentes en el plano local.

3. Existencia de diagnóstico nacional sobre los niveles de violencia social e inseguridad ciudadana, incluyendo VIF

En el análisis preliminar, se evidencia que hay niveles muy diferentes de violencia social e inseguridad ciudadana en los cuatro países seleccionados (El Salvador, Guatemala, Panamá y Costa Rica). En los dos primeros países, pertenecientes al denominado Triángulo Norte, los niveles de violencia social son extremadamente altos y, si se utiliza como indicador grueso la tasa anual de homicidios, puede

apreciarse que en El Salvador y Guatemala se establece una tasa en torno a 50 homicidios por 100 mil habitantes al año, mientras en Costa Rica es de 7 y de 13 en el caso de Panamá.

La presencia de niveles extraordinarios de violencia social establece un cuadro en el que la composición entre acciones de prevención y acciones de control se modifica notablemente, respecto de la composición necesaria en los países que no tienen esos niveles de inseguridad (lo que no significa que estén exentos de ese riesgo). En suma, este factor (existencia de niveles altos de violencia social) determina en buena medida el carácter de las políticas de seguridad ciudadana, tanto a nivel nacional como local.

No obstante, la necesidad de consolidar un diagnóstico básico exige también que dicho diagnóstico tenga el consenso de la mayoría de fuerzas políticas y sociales, así como del conjunto de los poderes públicos. Sin la existencia de ese diagnóstico compartido será más difícil establecer una política nacional de Estado en materia de seguridad ciudadana.

Por su parte, el diagnóstico existente en cuanto a la VIF se caracteriza en los cuatro países por falta de precisión, especialmente en cuanto a su dimensionamiento cuantitativo. También se evidencia que la observación de la VIF se hace de forma completamente desconectada del cuadro general de la violencia social. Así, la metodología sobre VIF suele basarse en datos absolutos sobre la misma, sin compararla con otras formas de violencia, y mucho menos estableciendo relaciones coadyuvantes entre esas distintas expresiones violentas.

4. Identificación del papel que otorgan a los poderes municipales las políticas nacionales de seguridad ciudadana (si lo hacen)

Una relación adecuada entre lo nacional y lo local es decisiva para el desarrollo de una política integral de seguridad ciudadana. Esa relación debe ser de colaboración en la perspectiva de una progresiva descentralización, que facilite la efectiva implementación de la autonomía municipal. Ahora bien, un indispensable punto de partida es hoy reconocer si las políticas nacionales le otorgan o no un claro papel a los gobiernos municipales.

Pues bien, en el examen preliminar se aprecia que eso no se hace en ninguno de los países estudiados. En efecto, en ninguno de ellos se explicita claramente el papel que pueden jugar los municipios en el contexto de las políticas nacionales de seguridad ciudadana. En la práctica, ese papel se entiende frecuentemente, desde las institucionales nacionales, como meramente subsidiario. Incluso, como sucede en El Salvador, puede haber importantes fricciones entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales en materia de seguridad ciudadana, especialmente cuando tales gobiernos locales están en manos del principal partido de la oposición. Afortunadamente, eso no sucede en el caso de Santa Tecla debido principalmente a la voluntad del gobierno municipal de establecer bases de colaboración estable con las instancias nacionales.

Es importante consignar que, salvo excepciones, tampoco las municipalidades tienen idea clara o información sobre el papel -o la ausencia de éste- que les otorgan las políticas nacionales de seguridad ciudadana.

5. Identificación de parte del gobierno municipal de la necesidad de dotarse de una política de seguridad ciudadana

Un factor fundamental refiere a la existencia o no de una clara pulsión de parte del gobierno municipal de dotarse de una política en esta materia. Tanto si se trata de una política explícita ex/ante, que se constituya en punto de partida, como si esta explicitación se hace con el desarrollo de una estrategia consistente al respecto, en algún momento de ese proceso.

En las experiencias observadas, puede apreciarse que en dos de ellas (Santa Tecla y Santa Lucía) existe intención clara del gobierno local de dotarse de una política explícita y aprobada por el Concejo; en otra (San José) esta posibilidad esta siendo evaluada, manteniéndose hasta ahora en el plano de impulsar acciones focales de seguridad ciudadana y otra (San Miguelito) que ha diseñado una estrategia de aproximación progresiva, complementando las acciones focales, con el lanzamiento de un plan piloto a nivel barrial, para ver si luego puede replicarse en el resto del Municipio.

Es necesario consignar que los casos seleccionados están marcados por el hecho de haber estado apoyados por agentes externos y principalmente la Fundación Ebert, para el diseño de una política de seguridad ciudadana (si bien todas ellas tenían antecedentes de actuación al respecto). Pero hay que subrayar que esos casos seleccionados son mas bien una excepción a la regla general de que las Municipalidades responden a la demanda creciente de la ciudadanía en materia de seguridad, en condiciones precarias y regularmente mediante acciones dispersas o realizadas de forma poco sistemática; entre otras razones, porque carecen de referencias o modelos positivos al respecto.

No obstante, hay que subrayar la cantidad creciente de actividades que todas las Municipalidades presentan en materia de prevención. Puede afirmarse que existe un campo inagotable de posibilidades y demandas en esta materia, debido principalmente al hecho ya mencionado de la pronunciada percepción de inseguridad que existe entre la ciudadanía. Por otra parte, debe quedar claro que la existencia formal de una política explícita no garantiza la existencia de capacidades concretas ni de acciones muy consistentes.

6. El modelo de generación de la agenda de políticas públicas municipales y, en concreto, la de seguridad ciudadana

Ciertamente, la posibilidad de impulsar una política integral de seguridad ciudadana desde el gobierno municipal guarda relación con el modelo de generación de la agenda de políticas que exista en esa municipalidad. En las

experiencias observadas hay dos modelos que reflejan las tendencias existentes hoy en la región: una, la que conecta directamente el origen de las políticas públicas con el programa de gobierno ofrecido en las elecciones y con el propio gobierno democráticamente electo y, otra, basada en la constitución de órganos de participación directa de organizaciones sociales, generalmente denominados Comités de Desarrollo Local, que impulsan diagnósticos y presupuestos participativos, generalmente sobre la base de que el sistema de representación está dañado y no puede ser fuente consistente de generación de políticas públicas.

La experiencia de la anterior administración en Santa Tecla muestra la expresión de este segundo modelo, bastante extendido en los países donde las instituciones del gobierno central no cubren bien el territorio y fuertemente apoyado por algunas agencias de cooperación internacional. No obstante, esta experiencia muestra, paradójicamente, que el ejercicio del presupuesto participativo no dio mucha relevancia a la actuación en materia de seguridad, que fue objeto más directamente de una decisión del gobierno municipal y de la voluntad política del Alcalde mismo.

El otro modelo está establecido en Costa Rica, mediante determinación directa del Código municipal, que entrega la facultad de generar políticas al Concejo, pero sobre la base del programa de gobierno del alcalde electo. Este modelo obliga, en puridad, a hacer del tema de las políticas municipales de seguridad un asunto de debate público electoral o bien de difuminarlo en ese debate, para después realizar acciones en esta materia sin elevarlo necesariamente al nivel de política pública. Esta segunda opción es la más extendida hasta el momento en Costa Rica y, de hecho, es la que ha tenido lugar en San José.

La decisión en torno al modelo de gestión pública municipal es algo que tienen pendiente todavía las fuerzas progresistas de la región. El sector que defiende la participación directa suele tratar de resolver los problemas del sistema representativo insuflando participación, que es tendencialmente sustitutiva de la democracia representativa. No obstante, hay cada vez más sectores que están de vuelta de ese participacionismo sustitutivo y aprecian la sinergia entre los fundamentos de la representación y la participación para fortalecer la democracia nacional y local. Ello significa, especialmente en materia de seguridad ciudadana, conectar el origen de esta política al programa de gobierno democráticamente electo y establecer con claridad los espacios de participación directa de las organizaciones sociales.

7. Competencias legales de las municipalidades en materia de política de seguridad ciudadana (prevención y control)

Este tema es probablemente uno de los que está menos claro en el panorama de la gestión local y que, sin embargo, resulta clave respecto de la posibilidad de desarrollar una política explícita de seguridad ciudadana a nivel municipal.

En la revisión de las experiencias se observan dos aspectos destacables. En primer lugar, la falta de conocimiento preciso que existe al respecto por parte de los responsables municipales que tienen a su cargo los asuntos de seguridad ciudadana sobre la base legal de sus competencias reales y sus actuaciones concretas. La información que manejan es relativamente difusa y constituye más una preocupación que una certeza. De hecho, tampoco tienen un diagnóstico claro al respecto.

En segundo lugar, una revisión preliminar muestra que las competencias legales de las Municipalidades son apreciablemente diferentes entre los países estudiados e incluso al interior de uno de ellos, Panamá. Las competencias sobre seguridad ciudadana no se identifican claramente en los Códigos Municipales de Guatemala, El Salvador y Costa Rica. La diferencia al respecto entre estos tres países es que en el caso de El Salvador estamos ante un Código Municipal “abierto”, es decir donde la normativa permite a los Municipios adquirir las competencias que sean necesarias para el mejor desarrollo municipal, sin limitación clara (aunque en el mismo Código se establece la preeminencia de la normativa y las instituciones nacionales).

En el caso de Panamá, donde no existe Código Municipal, sino legislación ordinaria municipal y Código Administrativo general, la normativa vigente establece fuertes competencias a los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana. Es cierto que existen diferencias en cuanto a las competencias al respecto entre tres Municipios (Panamá, San Miguelito y Ciudad Colón) y el resto de los Municipios del país. En los tres Municipios mencionados, el gobierno municipal tiene competencias políticas directas en materia de policía y juzgados auxiliares (en especial los Juzgados Nocturnos).

No obstante, el modelo de competencias de Panamá tiene que ser altamente valorado en la región, precisamente desde el momento que está demostrando que ese modelo es posible y funciona sin introducir un caos al tratar de descentralizar las funciones en materia de seguridad a favor de la autonomía de los municipios. Esto no quiere decir que se desconozca la necesidad de que la seguridad ciudadana tenga una coordinación y rectoría central para el conjunto del territorio nacional, porque en esta materia la constitución de espacios municipales estancos, produciría una gran cantidad de fisuras, cuando se sabe que es precisamente la existencia de intersticios lo que aprovecha la delincuencia, en especial la más peligrosa y organizada.

En todo caso, todos los sectores consultados coinciden en que serían necesarias una revisión y armonización normativas, que permitieran una mayor seguridad a los gobiernos locales a la hora de establecer políticas y acciones que den respuesta a la demanda creciente en esta materia.

8. Existencia de diagnósticos municipales sobre violencia social e inseguridad ciudadana, incluyendo percepciones de demanda ciudadana y especificidad de VIF

En la revisión de experiencias se aprecia debilidad o incluso inexistencia de diagnósticos municipales sobre violencia social e inseguridad ciudadana. El único caso donde este aspecto tiene una presencia más continua es el de San Miguelito en Panamá, donde se ha establecido un observatorio en esta materia, que ha permitido un procesamiento de datos básicos para el año 2005, si bien sería necesaria una revisión de mayor profundidad en cuanto al mantenimiento del funcionamiento estable del Observatorio y de su uso.

Esa misma situación existe respecto de la información específica sobre VIF. Sólo en San Miguelito se ha realizado un esfuerzo en esta dirección, aunque la base de datos estadísticos es apreciablemente frágil. En las municipalidades de los otros tres países, hay diagnósticos fragmentarios o no existe diagnóstico municipal al respecto. Quizás la mejor situada al respecto es San José, pero por el hecho de ser capital donde operan la mayoría de las instituciones centrales que trabajan esta problemática.

No obstante, pese a la inexistencia o debilidad de diagnósticos sobre violencia social a nivel municipal, lo que las municipalidades perciben claramente es la presencia de una demanda creciente de parte de la ciudadanía para que las Municipalidades intervengan en la solución de los problemas de seguridad ciudadana. Y la experiencia reciente muestra que, si las Municipalidades responden en alguna medida a estas demandas, se produce un crecimiento considerable de las mismas. Existe preocupación al respecto entre los responsables municipales en esta materia acerca de la dificultad de establecer límites claros en cuanto a las posibilidades efectivas de los Municipios para dar respuesta satisfactoria a estas demandas crecientes.

9. Identificación del papel que otorgan a las municipalidades las políticas nacionales sobre VIF

Contrariamente a lo que sucede con las políticas generales de seguridad ciudadana, en el caso de las políticas y planes sobre VIF, impulsados por los Institutos u Oficinas de la Mujer, sí puede apreciarse la mención de un papel específico de las Municipalidades al respecto, incluso si no están claras las competencias o las capacidades de las Administraciones Municipales en esta materia.

En concordancia con la mayor cobertura de las políticas contra la VIF, es en Costa Rica donde el INAMU impulsa más el papel de las Municipalidades al respecto, incluso si el respaldo legal de las Municipalidades en esta materia no está consolidado y tampoco sus capacidades operativas.

Sin embargo, en Panamá tiene lugar la misma diferenciación interna que en materia de competencias municipales sobre seguridad ciudadana: el Plan Nacional contra la VIF ha elegido San Miguelito como caso piloto para implementar un Plan Local contra la VIF, el cual se encuentra ya formulado y en implementación. No sucede así con otras Municipalidades del país.

Tampoco hay determinaciones concretas en caso de las Municipalidades estudiadas en El Salvador y Guatemala, si bien los gobiernos municipales cuentan con la influencia y el apoyo de las organizaciones de mujeres nacionales y, sobre todo, de programas establecidos al respecto por distintas agencias de cooperación (algo que tiene fuerte presencia en todos los casos seleccionados).

Ahora bien, es necesario consignar que el otorgamiento de un papel a las Municipalidades por parte de las políticas o planes nacionales contra la VIF tiene lugar manteniendo claramente la segmentación que presentan estas políticas respecto de las políticas generales sobre seguridad ciudadana. Únicamente en el caso de Panamá, donde se está en proceso de elaboración de una Política nacional de Seguridad Ciudadana, se está considerando teóricamente la acción contra la VIF como parte de esa política general, si bien hasta el momento esto no ha sido así y todavía falta el diseño efectivo, en términos institucionales y operativos, para que esa articulación se produzca realmente.

10. Acciones autónomas de las municipalidades en materia de VIF y su relación con las políticas municipales sobre seguridad ciudadana

En el examen de las experiencias municipales seleccionadas, puede apreciarse la existencia de acciones concretas sobre VIF, desarrolladas principalmente por las Oficinas Municipales de la Mujer, incluyendo el caso de Santa Lucía de Guatemala, donde esta Oficina es de muy reciente creación. Estas acciones tienen un fuerte componente de inducción de parte de organizaciones externas, tanto de las Oficinas Nacionales de la Mujer, como de organizaciones nacionales de mujeres o de agencias de cooperación. En gran medida, se trata de acciones de contención y orientación, que, paradójicamente, tienen poca capacidad de seguimiento posterior, frágil respaldo legal y deficiente conexión con programas nacionales a efectos de una fácil derivación de los casos.

Todo lo anterior contribuye a que, también a nivel municipal, las acciones contra la VIF surjan desconectadas programáticamente de las acciones en materia de seguridad ciudadana. Incluso en el caso de San Miguelito, las líneas de actuación en materia de VIF carecen de puntos reales de contacto con las acciones sobre seguridad ciudadana.

5. HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA QUE INCLUYE LA ESPECIFICIDAD DE LA VIF: ENTRE LO NACIONAL Y LO LOCAL

Cuando se trata de llegar a la elaboración de propuestas, especialmente en materias emergentes, suelen aparecer dos tendencias opuestas: la tentación de la

soberbia modélica y su contrario, la falsa modestia de los lineamientos tentativos o, todavía peor, la de los pequeños pasos.

Ciertamente, es fácil entender la reticencia a los modelos acabados sobre todo cuando se trata de trabajar desde las experiencias locales. No tener en cuenta las particularidades del lugar ni los conocimientos adquiridos, suele ser la clave del fracaso de muchos proyectos a ese nivel. Igualmente, tratar de imponer modelos puede suponer dar saltos abruptos en procesos que requieren el tiempo necesario. Pero evitar esos errores no puede ser excusa para eludir la obligación de sugerir propuestas orientadas hacia el mejoramiento de la situación.

Una fórmula para resolver ese dilema consiste en hacer las dos cosas: recomendar un modelo y, al mismo tiempo, hacer recomendaciones de cómo avanzar hacia este o como adaptarlo mejor a las condiciones existentes. Eso es lo que se hace a continuación respecto a cómo avanzar hacia una política municipal de seguridad ciudadana, de carácter integral y con enfoque de género.

5.1. Elementos de un modelo posible de política integral de seguridad ciudadana, desde el plano local

Lo deseable a la hora de elaborar una política municipal de seguridad ciudadana es que el marco general nacional en esta materia sea el adecuado. Por ello conviene hacer algunos alcances en este plano, aunque sobre la base del entendimiento de que estos no agotan el tema en absoluto. Una política integral de seguridad ciudadana a escala nacional debería seguir los siguientes criterios:

- a) Partir de un diagnóstico básico compartido sobre la gravedad y las características principales de la violencia social y la criminalidad en el país, que incluya la particularidad de la VIF
- b) Poseer un enfoque de armonización de derechos de todos los sectores que intervienen en la situación de violencia y criminalidad.
- c) Buscar el establecimiento de una política de Estado que tenga perspectiva de largo plazo y parta de la concurrencia de todos los poderes del Estado de Derecho, para lograr una concertación nacional en esta materia.
- d) Realizar una cabal estimación de los recursos necesarios y los recursos posibles y disponibles para implementar esa política.
- e) Definir los diseños institucionales y operativos para llevar efectivamente a la práctica los lineamientos de la política, identificando con claridad el papel de los gobiernos locales.
- f) Identificar la estrategia nacional contra la VIF, manteniendo su especificidad, pero dentro del diseño programático y la estimación de recursos de las políticas de seguridad ciudadana.

g) Realizar la armonización normativa necesaria para articular los procesos interinstitucionales y el reparto adecuado de competencias entre lo nacional y lo local

h) Desde la política de Estado y el enfoque de armonización de derechos, impulsar la combinación de elementos de prevención y de control que responda a las necesidades de un diagnóstico riguroso (evitando los desbalances tipo Mano Dura o sus opuestos).

g) Desarrollar una prevención desagregada (primaria, secundaria) que permita distinguir las actuaciones para resolver los conflictos y reducir la violencia, evitando así la tipificación extensiva del delito y su consiguiente penalización.

h) Identificar la autonomía de la política de seguridad ciudadana respecto de las políticas de desarrollo, pero estableciendo la transversalidad de esta problemática en los niveles del conflicto y violencia social (introduciendo las referencias preventivas en las políticas de desarrollo).

A partir de este modelo referencial en el plano nacional, pueden identificarse los rasgos principales del modelo de política municipal de seguridad ciudadana:

a) Desde luego, existencia de un marco nacional adecuado con una política de seguridad ciudadana que considere el papel de los municipios en esta materia.

b) De igual forma, una estrategia contra la VIF, que, formando parte de la política de seguridad ciudadana, identifique el papel de los municipios, evitando que las acciones municipales contra la VIF se segmenten de la política municipal de seguridad ciudadana.

c) Responder a las demandas de seguridad de la ciudadanía con una política municipal sistémica de seguridad ciudadana.

d) Esa política municipal de seguridad ciudadana es parte de un modelo de gobierno y gestión pública según el cual, el origen de las políticas públicas no está conectado del programa elegido por la ciudadanía y de la legitimidad del gobierno democráticamente constituido.

e) Diseñar e implementar la política municipal de seguridad ciudadana desde una perspectiva participativa que no sustituye la legitimidad del gobierno local para determinar sus políticas públicas, sino que actúa adecuadamente, especialmente en su fase de debate y diseño, así como su seguimiento y evaluación.

f) Contar con una armonización normativa nacional y local que entregue de forma clara a las municipalidades las competencias necesarias para poder impulsar una política de seguridad ciudadana; esas competencias deben reconocerse

explícitamente en los Códigos Municipales o la normativa municipal existente en cada país.

g) Consolidación de un diagnóstico sobre la situación municipal de violencia social y delincuencia que, incluyendo VIF, articula la percepción e información ciudadanas con el registro permanente de los datos incidentales (que puede recibir o no la denominación de observatorio).

h) La naturaleza sistémica de este modelo de política municipal de seguridad ciudadana exige no solo la identificación de los lineamientos para la acción, sobre la base del diagnóstico riguroso, sino el diseño de su correspondiente institucionalización, que incluye la planificación estratégica y operativa.

i) Realizar una estimación rigurosa de los recursos disponibles y previsibles de la municipalidad que se trate para reconocer los límites de la respuesta municipal a la demanda creciente de seguridad por parte de la ciudadanía.

j) Desarrollar la colaboración interinstitucional con las instancias nacionales que operan en el municipio, mientras se avanza hacia un modelo de descentralización que pone los instrumentos de seguridad y justicia locales bajo el mandato político del gobierno local (modelo de San Miguelito).

k) Desarrollar una estrategia municipal contra la VIF que, articulada con la estrategia nacional, forme parte desde lo programático de la política municipal de seguridad ciudadana.

5.2. Actuar mientras se crean las condiciones del modelo

La ventaja referencial del modelo no puede desviar la atención de la urgencia de adoptar acciones municipales para responder las demandas de seguridad de la ciudadanía en cada distrito. De igual forma, la urgencia de la actuación no debe hacernos perder el norte del largo plazo que refiere al modelo deseado.

Las municipalidades tienen un papel de gran potencial en los niveles de prevención que van desde la prevención primaria hasta la prevención disuasoria. En materia de control y persecución del delito deben buscar la colaboración con las instituciones nacionales, si quieren tener alguna eficacia al respecto; sobre todo, teniendo en cuenta que la posibilidad de lograr que esas institucionales nacionales que actúan en el territorio local se pongan también a la órdenes del gobierno político local, como sucede en el caso de San Miguelito.

Es necesario insistir que la fórmula apuntada en Panamá, y más profundamente, en las ciudades de Panamá, San Miguelito y Colón, ofrece un buen modelo de descentralización de las políticas de seguridad ciudadana. Como se ha mencionado, porque evita la necesidad de emplear recursos para dotarse de una policía municipal que trate de responder a la demanda creciente de la ciudadanía en materia de seguridad. Quizás no se trate de suprimir por completo la existencia

de una reducida policía municipal dedicada sobre todo a proteger el patrimonio municipal. Pero parece muy difícil e incluso inconveniente desarrollar una amplia policía municipal que responda al crecimiento de la violencia y de la delincuencia. Más bien, el desarrollo de esta fórmula (incremento de la policía municipal) conduce a la existencia de municipios como compartimentos estancos en materia de políticas de seguridad; algo que suele producir una enorme cantidad de intersticios que son fácilmente aprovechados por los grupos delincuenciales mejor organizados.

En contraste con este riesgo, la fórmula panameña, y concretamente de San Miguelito, permite unas fuerzas policiales y un Ministerio Público que actúan en el territorio municipal sabiendo que tienen una doble jefatura: por un lado, su correspondiente jefatura nacional y, por el otro, la jefatura política del territorio, a la que están legalmente obligados a rendir cuentas. Este modelo permite no perder la perspectiva nacional y, sin embargo, avanzar hacia una descentralización política notable que favorece el desarrollo de una política municipal de seguridad ciudadana, sin crear necesariamente intersticios territoriales y funcionales.

Ahora bien, el avance hacia esa fórmula en otros países puede resultar lento en comparación con las urgencias de actuación actuales. Por ello, las municipalidades necesitan hacer un diagnóstico, situacional e institucional, que permita saber hasta donde puede dar satisfacción a la enorme potencialidad que tiene en materia de prevención, tanto primaria como secundaria, e incluso disuasoria. Como se ha insistido, la población puede estar más abierta a compartir información con el poder local y también más dispuesta a participar en organizaciones preventivas que pueden ir desde el control del trasiego y distribución menor de drogas, hasta el apoyo a las familias con hijos implicados o en riesgo de estarlo, respecto de las pandillas juveniles.

El examen de las experiencias seleccionadas muestra una polarización entre casos donde se ha establecido formalmente una política sin que las capacidades y las acciones reales sean muy consistentes y, al contrario, la realización de acciones de alto impacto sin estar sistematizadas y orientadas por una política estructurada (como muestra el caso de San José). Todo parece indicar que, para lograr una política integral de seguridad ciudadana, las municipalidades presentan fuertes necesidades respecto de QUÉ hay que enfrentar, pero también sobre el CÓMO hacerlo, tanto en el plano metodológico como en el operativo. El esfuerzo de apoyo realizado por la FES hasta el momento, muestra sus luces y sus sombras, pero el avance en esta sistematización puede permitir el paso a una segunda fase con criterios más sólidos y sin abandonar la flexibilidad metodológica necesaria.

5.3. Estrategia contra la VIF como parte de las políticas de seguridad ciudadana

El balance analítico ya mencionado sobre el funcionamiento de los sistemas públicos contra la VIF, realizado por GESO a principios de este siglo, llegaba a la

conclusión de que era necesario transitar a una nueva fase que supusiera “el paso del trabajo inicial y más grueso, al trabajo más eficiente y fino” (p. 274). Dicho en breve, abandonar el escenario, que era eficaz en la promoción de la denuncia y menos eficaz (o incluso ineficaz) en el tratamiento de la problemática, y pasar a un nuevo escenario en el que los sistemas públicos lograran empezar a revertir el problema mediante una actuación más ajustada a las claves identificadas del proceso, lo cual incluía una revisión diagnóstica del fenómeno de la violencia doméstica.

Sin embargo, cuando se estaba tratando de avanzar, con el apoyo del BID y otros organismos internacionales en esa dirección, comenzó a tomar fuerza la alternativa de la penalización extensiva, cuya lógica consiste en penalizar los escalones bajos de la VIF para evitar la escalada hacia los casos fatales. La preferencia a favor de esta alternativa ha supuesto un esfuerzo por introducir leyes de penalización, cuya defensa argumental se hacía sobre la base de identificar el problema de la VIF por aparte del contexto general de la violencia social y la criminalidad.

Es decir, todavía está en pie la tarea pendiente apuntada en el estudio, que se concretaba en tres elementos fundamentales:

- a) revisar el diagnóstico sobre el fenómeno de la VIF, de forma específica y en sus relaciones con los otros tipos de violencia;
- b) aumentar sustantivamente la eficacia de los sistemas, identificando los factores de éxito en el campo de la prevención secundaria, referido principalmente a los grupos de riesgo y avanzando hacia una perspectiva integral de la actuación de los sistemas públicos;
- c) ubicar las políticas y estrategias contra la VIF en el contexto de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

Esta tarea pendiente establece los lineamientos gruesos de un programa integral para combatir la VIF en América Latina. Todavía hay una gran laguna y solo se han realizado algunos estudios en la región para identificar las determinaciones de género que existen en la violencia social y su desarrollo. También, es muy débil la investigación sobre VIF que no la descontextualiza respecto del conjunto de la violencia social, como ya se pudo de manifiesto en el apartado sobre marco situacional.

Respecto del esfuerzo por incrementar sustantivamente la eficacia de los sistemas públicos contra la VIF, se ha avanzado más en buscar el funcionamiento cabal de los sistemas existentes, que en progresar en el ámbito de la prevención secundaria y muy especialmente en cuanto a estrategias de control del riesgo.

Ciertamente, una condición indispensable para partir de un enfoque integral consiste en abandonar el enfoque que en la práctica identifica género con mujer,

pasando a un enfoque género-inclusivo que considera que los hombres son parte del problema, pero también parte de la solución.

Parece muy evidente que un sistema selectivo de control del riesgo, que no opere también sobre los hombres resulta claramente incompleto y por tanto ineficaz. Con frecuencia, cuando se discute la necesidad de pasar a una identificación del perfil del riesgo, éste se hace descansar exclusivamente en las mujeres, cuando es necesario explicitar que el verdadero control del riesgo que los sistemas públicos han de registrar, debe referirse tanto a los hombres como a las mujeres, tanto a las víctimas como a los victimarios.

Por otra parte, para mantener una visión integral, es necesario evitar la contradicción que supondría un sistema orientado hacia el control del riesgo, en medio de una norma penal unilateral que trata de aplicarse extensamente como estrategia de prevención. La orientación de los recursos y la direccionalidad del proceso no soportarían ese tipo de divergencias. La estrategia de control del riesgo es una alternativa y no un complemento a la penalización unilateral extensiva.

Asimismo, desde una perspectiva integral, la estrategia de control del riesgo no puede basarse en un conjunto de elementos sueltos, sino que debe adoptar un carácter enteramente sistémico. Es decir, la búsqueda de soluciones efectivas deben dirigirse, por un lado, a utilizar la penalización de forma selectiva, agravando las penas en los casos de violencia grave -evitando los efectos contraproducentes de la penalización extensiva- y, por el otro, a la necesidad de constituir un subsistema de control del riesgo, que permita establecer indicadores de alarma del conjunto de los casos que se registran, para operar de manera diferente con aquellos que sean seleccionados por presentar esos indicadores.

En suma, para enfrentar en su conjunto el fenómeno de la violencia de género desde una perspectiva integral, se requiere actuar en los siguientes aspectos:

- Armonizar el marco normativo y la acción de política pública. Como se mencionó, ésta es una de las graves deficiencias que se encontró en el estudio sobre sistemas públicos en la región, realizado para el BID. Una de las soluciones más adecuadas para enfrentar este problema refiere a la aprobación de una ley integral que contenga aspectos preventivos, de atención y punitivos, tratando de evitar el uso de la penalización extensiva para prevenir la escalada, y más bien, lograr una articulación con la acción pública, que facilite la colaboración entre los operadores de justicia y los funcionarios que trabajan en los sistemas.
- En consonancia con lo anterior, eso significa incluir las estrategias contra la VIF en relación con las políticas de seguridad ciudadana, no haciéndolo solo al final en términos de solicitud de recursos, sino integrándola desde el principio en términos programáticos.

Esa acción sistémica debería contar con los siguientes elementos:

- Fortalecer o crear, en los países en donde no exista, un sistema nacional que articule la acción de las instituciones que deben operar en dicho sistema, así como las que se realizan desde la sociedad civil, trabajando tanto en el nivel central como en el local.
- Emitir campañas preventivas de amplio espectro que tengan dos planos:
 - el referido a los aspectos valóricos condenatorios y de represalia,
 - la visión alternativa de un nuevo trato entre los géneros, más equitativo y constructivo, según el cual los conflictos se resuelvan de manera no violenta.
- Construir un subsistema de control del riesgo. Tal subsistema debe de partir de un aumento sustantivo en la calidad de los procesos de detección de los casos de riesgo, basado en la conformación de un cuadro de indicadores de alerta temprana, que sea capaz de discriminar los casos que son potencialmente de alto riesgo. El sistema debe de ser capaz de procesar y dar seguimiento especial de esos casos, utilizando procesos especiales de atención y sistemas de desactivación del riesgo, como, por ejemplo, el uso del dispositivo electrónico utilizado en varios países para distintos tipos de personas violentas, que permite una alarma temprana cuando la persona agresora se aproxima a su víctima. El subsistema debe también dar atención preventiva a los posibles agresores, así como debe poseer un módulo de prevención para las posibles víctimas, que les permita identificar el verdadero riesgo que corren.
- Establecer un sistema preventivo telefónico (911) que no sólo convoque a las víctimas y a las mujeres, sino que convoque de manera específica a los agresores/as (sobre todo frente a la agresión a menores) y a los hombres. Este servicio telefónico debería funcionar las 24 horas (al igual que hoy funciona este servicio para las víctimas). Los hombres deben saber que pueden solicitar ayuda en cualquier momento del día, de otros hombres que están debidamente preparados para atenderlos.
- Aumentar la calidad en la atención a las víctimas de violencia, lo que significa realizar una atención no contaminada por la desvalorización ideológica de los hombres, sino basada en la autonomización y construcción de alternativas vitales de las víctimas de esta violencia. En este contexto, es también necesario detectar el tipo de participación de las víctimas en los conflictos violentos, tanto para reconocer procesos de subordinación asociada, como para detectar las mujeres que presentan comportamientos violentos en la resolución de conflictos.
- Otorgar atención a los victimarios. Es imprescindible el tratamiento de las personas que no encuentran alternativas a la resolución violenta de los

conflictos. En este contexto, es necesario un trabajo específico con los hombres, en referencia con la construcción de su identidad de género (“quiero ser un hombre no violento”).

Esta perspectiva tiende a lograr un aumento sustantivo de la eficacia y capacidad de la respuesta pública ante la VIF, pero tiene que quedar claro que este problema no es de fácil ni rápida solución y que, probablemente, como la criminalidad en general, sólo podemos aspirar a reducirla a bajos niveles, pero difícilmente a erradicarla por completo. No debemos confundir la necesaria orientación de *cero tolerancia* con la idea de que vamos a ser capaces de lograr la meta deseada de cero casos. De todos modos, es importante consignar que parece posible llegar a consensos productivos en torno a esta orientación basada en el control del riesgo, una estrategia viable que significa aumentar notablemente la calidad de los sistemas públicos para detectar, atender y prevenir este tipo de violencia; ubicándola programáticamente en relación con las políticas integrales de seguridad ciudadana.

Esta perspectiva general otorga sentido al tipo de actuación que debe emprenderse a nivel municipal, siempre sobre la base de dos supuestos fundamentales: a) la existencia de una articulación adecuada entre las estrategias de nivel nacional y las que deben impulsarse a nivel local; b) la necesaria ubicación que deben tener las acciones municipales contra la VIF en el contexto de las políticas municipales de seguridad ciudadana, de carácter integral y con enfoque de género.

6. FUENTES CONSULTADAS

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. *Plan Estratégico Participativo 2002-2012*. Versión CD

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. *Memoria de labores 2002*.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. *Memoria de labores 2003*.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. *Memoria de labores 2005*.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. *Ordenanza para la participación ciudadana del Municipio de Santa Tecla*.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. *Política Municipal de Seguridad Ciudadana*.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla. *Justificación jurídico-social que respalda la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana Santa Tecla*. 2006

Alianza Ciudadana Pro Justicia. *Justicia independiente: una exigencia ciudadana*. Panamá, 2004

Alianza Ciudadana Pro Justicia. *Audito ciudadano de la justicia penal en Panamá*. Panamá, 2004

Arroyo Vargas, Roxana. *Propuesta de monitoreo de la Ley contra la Violencia Doméstica*. San José: Corporación Gráfica, 2005

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. *Código Municipal*.

Cálix, Álvaro y Membreño, Mario. *Enfoque y perspectivas en la región. Base conceptual de la seguridad ciudadana en América Central*. Costa Rica: FES, 2006

Cálix, Álvaro y Membreño, Mario. *Propuesta de base conceptual para el abordaje progresista de la seguridad ciudadana en la América Central*. Costa Rica: FES, 2006

Centro de Estudios de Guatemala (CEG). *Las maras... ¿amenaza a la seguridad?* Informe especial, 2005

Corte Suprema de Justicia. *Manual de aplicación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar*. San Salvador, 2004

De León-Escribano, Carmen Rosa. *El problema de las armas en Guatemala*. Guatemala, 2001

Defensoría del Pueblo. *Constitución Política de la república de Panamá*.

Escobar, Santiago y otros. *La seguridad ciudadana como política de Estado*. Serie PROSUR. Santiago de Chile: Graphos Comunicaciones Ltda., 2005

Fundación Género y Sociedad (GESO). *Violencia social y género en Centroamérica: un estudio comparado sobre El Salvador, Guatemala y Costa Rica*. Costa Rica: GESO, 2005

García A., Gomáriz E., Hidalgo A., Ramellini T., y Barahona M. *Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina: un estudio regional comparado*. Costa Rica: GESO, 2002

Fundación Friedrich Ebert. *Seguridad Ciudadana y Políticas de Estado: el reto de las fuerzas democráticas y progresistas en Panamá*. Panamá: FES, 2005

Fundación Friedrich Ebert. *Sistematización "Seguridad Ciudadana y políticas de Estado: el reto de las fuerzas democráticas y progresistas en Centroamérica. El caso de Panamá"*. Panamá: FES, 2005

García, Ana Isabel. *Prevención de la Violencia Intrafamiliar*. Comentario presentado en el Foro Interamericano Seguridad y convivencia ciudadana: examinando experiencias y desafíos. Colombia, setiembre 2005

Gomáriz, Enrique. *Elementos para el diseño de una política integral de seguridad ciudadana*. Presentación preparada para la Mesa Permanente de Seguridad Ciudadana en Costa Rica. Julio, 2006

Hillebrand, Ernst. *Marco conceptual por el trabajo de la FES en el tema seguridad ciudadana en América Latina*. Chile: FES

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). *Código Municipal actualizado y concordado, con comentarios e índice analítico*. Costa Rica: IFAM, 2006

Mosquera, Antonio. *Seguridad ciudadana desde el nivel local. Propuesta de fortalecimiento de las funciones municipales*. Guatemala, 2005

Municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa. *Política pública municipal de seguridad ciudadana en el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa*.

Municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa. *Hacia un modelo progresista en seguridad ciudadana*

Orellana, Gloria. *Santa tecla en la búsqueda del cien por ciento en seguridad ciudadana*. Diario Colatino, 26/05/06

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005: Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Costa Rica: PNUD, 2006

Programa PROMUDE/GTZ. *Propuesta de un perfil referencial de municipalidades*. San Salvador, 2002.

Proyecto Fortalecimiento Institucional de la Policía Nacional Civil (FORPOL). *Criminalidad y violencia en Guatemala. Análisis y recomendaciones bajo una perspectiva de género*. Guatemala: Magna Terra Editores, 2005

Red URB-AL 12. *Diagnóstico de inequidades de género, municipio de Santa Tecla. Diciembre 2004-Abril 2005*.

República de Panamá. *Código Administrativo*. Panamá: Editorial Mizrachi & Pujol, S.A.

Entrevistas realizadas

Santa Tecla

- Guadalupe Caballero. Directora de la Unidad de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Alcaldía de Santa Tecla
- Manuel de Jesús Cornejo. Jefe del Cuerpo de Agentes Metropolitanos, Alcaldía de Santa Tecla

Santa Lucía

- Delfina Mux, Subsecretaria, Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)
- Cirilo Pérez. Síndico 2º y Presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana del Municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa

San Miguelito

- Rosina Pérez. Directora Nacional de la Mujer, Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU)
- Ilsa Blanco. Directora de la Unidad de Seguridad Ciudadana, Municipalidad de San Miguelito

San José

- Laura Chinchilla, Ministra de Justicia
- Maureen Clarke. Vicealcaldesa, Municipalidad de San José
- Vivian Villavicencio. Encargada de la Oficina Municipal de la Mujer, Municipalidad de San José
- Rafael Arias. Asistente del Alcalde, Municipalidad de San José
- Marcelo Solano. Asistente Administrativo Policía Municipal, Municipalidad de San José