

Retos para la participación de los gobiernos locales en la seguridad pública: el caso brasileño



Carolina Ricardo

San José, Costa Rica

03 de setiembre de 2013

Objetivos generales de la presentación

- Presentar el caso brasileño de participación de los gobiernos locales en la seguridad pública
- Analizar los principales retos para esa participación desde el estudio de caso brasileño
- Presentar consideraciones finales con recomendaciones y sugerencias



Punto de partida: el paradigma democrático de la seguridad pública

- En el marco democrático, la seguridad pública es mucho más amplia que la idea de arrestar, juzgar y penalizar.
- La seguridad pública es un **derecho social universal**, garantizado a todos los ciudadanos sin ningún tipo de distinción y **centrase en la seguridad y la libertad individuales**

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD – diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación, integración, participación



Punto de partida: el paradigma democrático de la seguridad pública

- Dos dimensiones complementarias:

Debate nacional
derecha X izquierda

- control de la criminalidad y la violencia, con la consecuente mejora de las agencias de seguridad y justicia penal (policía, poder judicial, fiscalía y sistema carcelario);
- prevención: conocimiento de las causas y situaciones que proporcionan la dinámica criminal y violenta; capacidad de implementar políticas que integran distintos áreas (seguridad, salud, educación, infraestructura urbana, asistencia social, entre otros) en acciones planificadas y **locales**.

Municipios



La experiencia brasileña – marco normativo

- Artículo 144 de la Constitución Federal establece que la seguridad pública es deber del estado, derecho y responsabilidad de todos
- Protagonismo de los estados - 54 policías - civiles y militares - de ciclo incompleto, como principal responsable de la seguridad
- No hubo movilización alrededor del tema de la seguridad pública y el marco legal no refleja la incorporación democrática del tema



La experiencia brasileña – marco normativo

- Gobierno federal: policía federal, de ciclo completo, con actuación en los crímenes de competencia federal
- Párrafo 8º del artículo 144 menciona la posibilidad de los municipios crearen guardias municipales para proteger sus bienes, servicios e instalaciones
- Este diseño legal-institucional refuerza seguridad como sinónimo de policía y no contribuye a la consolidación del nuevo paradigma de seguridad

Municípios =
guardia

MARCO NORMATIVO: UN RETO



La experiencia brasileña - Avances institucionales nacionales

- 1997 – SENASP: órgano nacional para establecer directrices nacionales para la seguridad
- 2001 - I Plan Nacional de Seguridad Pública: el tema desde la perspectiva de la política pública / Documento general, sin prioridades definidas y con baja visión sistémica – **integración de proyectos preventivos en al ámbito local**
- 2001 – Fondo Nacional de Seguridad Pública: alterado en 2003 para **ampliar la posibilidad de participación municipal**

Municípios >
guardia



soudapaz.org
@soudapaz

La experiencia brasileña - Avances institucionales nacionales

- 2002 – II Plan Nacional de Seguridad Pública: base de la política nacional de seguridad / *“Reformas sustantivas en la esfera municipal: la seguridad pública en el municipio – Guardia Municipal”* – foco en la guardia
- Creación del Sistema Único de Seguridad (SUSP): integración de las tres instancias de la federación y la sociedad civil en la implementación de una política pública de seguridad



La experiencia brasileña - Avances institucionales nacionales

- Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía (PRONASCI): aporte financiero para municipios / 94 frentes temáticos (prevención para jóvenes, para mujeres víctimas de violencia, creación de centros de mediación de conflictos, equipamientos para las guardias y policías, creación de territorios de paz)
- Gabinetes de Gestión Integrada Municipal (GGIM): articulación entre instituciones de seguridad pública y justicia criminal en el nivel municipal / gestión del SUSP y PRONASCI en el ámbito local



La experiencia brasileña - Avances institucionales nacionales

- Las iniciativas mencionadas muestran que ha habido un importante esfuerzo federal para ampliar la política pública de seguridad, buscando reconocer al municipio su protagonismo en el tema.
- La guardia municipal, sin embargo, siempre termina siendo el agente principal priorizado en las iniciativas federales



Actuación municipal en la seguridad pública

- Desde los 90 alcaldías participan de la seguridad apoyando financieramente a los estados, pero sin participar activamente de la planificación de la política de seguridad
- Años 2000: participación más directa de los municipios. Además de la creación de guardias municipales, las alcaldías han establecido órganos de gestión de la seguridad pública, como secretarías o coordinadorías, y consejos municipales.

Foro
Metropolitano de
Seguridad



INSTITUTO
SOU DA PAZ

soudapaz.org
@soudapaz

Actuación municipal en la seguridad pública

- Datos de la MUNIC (perfil de los municipios brasileños del IBGE)
- En 2006, de los 5.564 municipios de Brasil:
 - 22,1% órgano de gestión de la seguridad pública
 - 8.0% Consejo Municipal de Seguridad Pública
 - 4,12% Guardia Municipal.
- En 2012, de los 5.565 municipios de Brasil:
 - 22,9% órgano de gestión de la seguridad pública
 - 11,5% Consejo Municipal de Seguridad Pública
 - 17,8% Guardia Municipal.



Actuación municipal en la seguridad pública

- La creación de esas estructuras demuestra la voluntad política para invertir en el área de seguridad pública por parte del alcalde
- No hay implantación sistémica de los diversos órganos para la implementación de una política de seguridad pública municipal.



Guardias municipales

- Brasil posee 993 municipios con guardia municipal (MUNIC2012, IBGE).
- Las guardias no tienen mandato claro (art.144, 8º) y esa falta de definición contribuye a su crisis de identidad institucional, generación de conflictos con otras fuerzas de seguridad y falta de claridad del papel ante a la comunidad
- Búsqueda de identidad basada en el modelo de la policía militar y no en un modelo preventivo y comunitario necesario para una fuerza de seguridad local



Retos de las políticas nacionales de seguridad

- Aunque el Fondo Nacional de Seguridad y el Pronasci hayan creado fuentes de financiación a las alcaldías, incluso con propuestas temáticas para programas preventivos, tal incentivo no ha sido suficiente para que las alcaldías pasaran a implementar políticas públicas amplias de seguridad articulando el control y la prevención de la violencia
- Dependencia financiera del Gobierno Federal
- No incorporación de la función seguridad pública en el presupuesto municipal



Retos de las políticas nacionales de seguridad

- Gran número de los proyectos preventivos implementados no tenían buena calidad, hubo falta de profesionales calificados y de repertorio técnico y metodológico en los cuadros locales
- No hubo el verdadero rediseño institucional en la seguridad pública. La reforma traída por el SUSP y su implementación no ha salido del papel. El Pronasci ha sido paralizado, sin perspectiva de continuidad
- El debate gira alrededor del tema del poder de policía a las guardias municipales



Retos en la relación con los gobiernos de los estados

- No existe ningún estándar o protocolo que regule la relación entre los municipios y los gobiernos de los estados en materia de seguridad pública, siendo que esta relación varía de local a local y conforme al perfil del gestor municipal y de los comandantes de la policía local

FALTA EL REDISEÑO INSTITUCIONAL AMPLIO



Retos de los órganos de gestión

- Las secretarías no asumen la responsabilidad por articular diferentes sectores del gobierno local (educación, salud, asistencia social, entre otros) para actuar conjuntamente en las políticas de seguridad - **baja capacidad de articulación, especialmente si no hay liderazgo del alcalde**
- No cuentan con equipo especializado en temas de seguridad y prevención del delito en el ámbito local, ni con presupuesto suficiente para permitir inversiones continuas en el área
- Baja calidad de las acciones y foco en la guardia



Retos de la participación

- Diferentes tipos de consejos: no hay estándares que orienten su funcionamiento y tampoco su actuación de manera integrada
- Participación difusa y poco efectiva
- Consejos comunitarios: el foco es la demanda por mayor presencia policial, sin que haya una calificación de la discusión
- Consejos municipales: baja capacidad de articular políticas preventivas amplias con participación de actores de otras áreas, como educación, salud, asistencia social.



Retos de los Gabinetes de Gestión Integrada Municipal (GGIM)

- Insuficiencia presupuestaria y la ausencia de funcionarios dedicados exclusivamente a este ámbito – **DISCONTINUIDAD**
- Fenómeno de colonización del GGI por la guardia municipal
- Falta capacidad de pensar integralmente la política de seguridad local

Investigación SENASP y
FBSP



INSTITUTO
SOU DA PAZ

soudapaz.org
@soudapaz

Consideraciones finales

- En Brasil las dos últimas décadas han sido caracterizadas por la **entrada del gobierno local en la política de seguridad pública**. Tanto el gobierno federal, como los municipios han desarrollado diversas acciones en esta dirección. Incluso los gobiernos de los estados han reconocido la importancia del municipio
- El proceso no es lineal, sino marcado por profundos desafíos



Consideraciones finales

- La falta de definición legal en lo que toca el rol de la municipalidad en la seguridad ya crea de antemano dificultades al desarrollo de las atribuciones y competencias municipales. Esta falta de mandato deja un amplio margen a la actuación municipal que termina siendo ocupada por las guardias municipales, que, también en la ausencia de un mandato claro, **terminan reproduciendo un modelo de policía que no funciona.**
- Cuando existen esfuerzos para ampliar el papel preventivo de las ciudades, hay falta de cuadros calificados y repertorio técnico y metodológico adecuados



Consideraciones finales

- Existen **innúmeras posibilidades para la acción preventiva municipal**: prevención de la violencia doméstica y de la violencia intrafamiliar, de la violencia escolar, intervención preventiva en el diseño urbano, la definición de las guardias con atribuciones preventivas y comunitarias.
- Importancia de **institucionalizar el órgano gestor municipal**, con fondos propios y suficientes y con la formación de profesionales preparados, además de la guardia municipal.



Consideraciones finales

- El gestor local debe de asumir la seguridad en el nivel local como una **prioridad en la agenda**. De esta manera, los **recursos federales pasan a ser complementarios** y no definidores de la política local
- Hace falta demandar una **alteración legal amplia**, que establezca claramente el rol del municipio en la seguridad, en conjunto con la jurisdicción de los estados y del gobierno federal, con el establecimiento de porcentajes de transferencia presupuestarias para la política de seguridad pública en todos esos ámbitos



Consideraciones finales

ES DECIR...

... en términos de seguridad, no se puede pensar el municipio solo, sino en integración con los otros entes federados en un verdadero sistema de seguridad pública, con todas las reformas que se hagan necesarias...



INSTITUTO
SOU DA PAZ

soudapaz.org
@soudapaz

!GRACIAS!

www.soudapaz.org / [@isoudapaz](https://www.instagram.com/isoudapaz)

carolina@soudapaz.org

55 11 3093-7334



soudapaz.org
[@soudapaz](https://www.instagram.com/soudapaz)