

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

11 de marzo de 2008

Las nociones de control social y de participación suelen generar debates por la aparente contradicción que encierran. Habitualmente cuando se piensa en control social se piensa en control por parte del Estado. Este concepto en no pocos países latinoamericanos se opone a *comunidad* y a *sociedad*, aunque se aproxima a la noción de *lo público*. Lo público vendría a configurarse en algunos lugares como aquello que no tiene dueño ni destinatario, aquello que se configura como un espacio sin reglas, a pesar de ser un escenario, teóricamente, basado en leyes fundamentales como las constituciones nacionales.

En sociedades democráticas se espera que la participación social, a través de mecanismos de representación, incida en la dirección de las acciones públicas. Pero, debido a las características propias de los sistemas democráticos en muchos países de América Latina, los mecanismos de participación social suelen verse profundamente influenciados por las formas de intercambio que constituyen las lógicas electorales. Así, los condicionamientos políticos que pueden recaer en prácticas e instituciones policiales se presentan para sus miembros como un problema de difícil reversión. Las acciones definidas como centrales en un gobierno pierden vigencia en el próximo, o cambios en la trayectoria interna de un mandato pueden modificar todo un programa de acción. Por motivos semejantes, la apertura de espacios para la participación ciudadana, no garantiza una real dinámica participativa. A esto se suma la falta de credibilidad mutua entre agentes policiales, instituciones, población civil y políticos, contribuyendo con las características históricas que los Estados latinoamericanos han ido adquiriendo, socavando así, en cierto modo, los principios ideales supuestos en el concepto de democracia, que de forma generalizada han estado ausentes de las prácticas de nuestras sociedades.

En el Chat realizado por la Red de Policías de América Latina, el día 11 de marzo de 2008, durante una hora y media fueron debatidos los asuntos referidos a *Participación y Control Social*. La consigna se discutió entre miembros de la red representantes de diferentes países, entre ellos, Venezuela, Brasil, México, Guatemala.

Cómo se entiende el tema por los participantes

Para algunos participantes se planteó la duda sobre la existencia de alguna relación entre la idea de participación y control social, con la rendición de cuentas. También se presentó el problema de los límites de la participación, siendo que a veces pareciera confundirse participación con vigilantismo, o simplemente con espacios de denuncia.

Los proyectos de participación comunitaria forman parte de los sistemas de rendición de cuentas y requieren mecanismos específicos para la generación de información desde dentro y desde fuera de las instituciones policiales. Pero, la participación social es mucho más que rendir cuentas. Es una actitud ciudadana de cooperación y cogestión con la policía.

Puede tomarse la definición que ofrece la ley venezolana, al decir que la rendición de cuentas comprende la planificación, supervisión y evaluación sobre el desempeño policial y se desarrollará siempre conforme a los principios de transparencia, periodicidad, responsabilidad individual y por los actos de servicio, la adopción de estándares, el balance entre la supervisión interna y externa y la participación articulada de la comunidad. Pero también hacen falta criterios para el manejo de la rendición de cuentas.

La participación puede considerarse como algo amplio, siendo que el control está incluso en la participación. En Guatemala, por ejemplo, con el reciente cambio de gobierno, se está tratando de fortalecer la participación social. Existe la Ley de Consejos de Desarrollo, que son espacios sociales legales, con diferentes niveles: regional, departamental, municipal, local, a través de los cuales se busca incidir en las políticas públicas de seguridad.

Es importante tener en cuenta que las policías están cambiando para bien social, y las instituciones son el reflejo de sus sociedades. Esto quiere decir que nuestra labor se extiende a la formación de nuevos ciudadanos, conscientes de su compromiso de participación.

Existen varios niveles de cuestiones en relación con los mecanismos de participación que merecen ser expuestos: 1) la naturaleza política de estas herramientas; 2) su mandato e institucionalidad; 3) su composición; 4) su normatividad; 5) su funcionamiento; 6) sus recursos y presupuestos; 7) su status en cuanto parte de una política pública; 8) los límites y alcances de su acción; la naturaleza reactiva en términos de control policial; 9) su aceptación pública y colectiva; 10) su papel o función en la gestión; 11) su limitación en cuanto mecanismo de rendición de cuentas, etc.

Los criterios objetivos de inclusión o participación, en los asuntos de seguridad pública obedecen a dos principios paradójales, por lo tanto selectivos: el primero es la legitimidad o representación política, y el segundo sigue los criterios morales contruidos por las propias comunidades, las cuales definen sus fronteras identitarias, y por eso excluyen otros grupos sociales, por ejemplo las minorías políticas y morales.

Aspectos relacionados al tópico central

Llama la atención que siempre que se habla de policía pareciera que se hace referencia a un grupo aparte, lo que nos llevaría a pensar cuál es la obligación de los policías con la institución policial desde el desarrollo social.

Dificultades que reconocen

En México, por ejemplo, lo que se inicia como participación ciudadana suele convertirse en política, y los consejos ciudadanos han servido para favorecer a los involucrados, quienes aprueban las solicitudes del secretario, sin involucrarse comprometidamente con la policía ni con la comunidad. Pero la sociedad que realmente sufre la inseguridad no es tomada en cuenta, así como tampoco la voz de los policías. Este tipo de exclusión es política y opera como mecanismo de control social. El Estado monopoliza la administración de los consejos ciudadanos porque no acepta la exigencia de seguridad.

En Río Grande do Sul los consejos pasaron a asumir responsabilidades del Estado, y también sufren de influencias políticas. Pero, en líneas generales, no demuestran una gran participación de las comunidades carentes, lo que deberíamos incentivar.

Teóricamente la participación está más o menos clara para cada uno de los países. Particularmente en el caso de Río de Janeiro existen los consejos comunitarios, pero lo que se entiende por “comunitario” suele ser bastante ambiguo. Lo mismo sucede con términos como *participación* y *control*. Generalmente la participación de personas de la *favela* en los consejos es muy precaria, además de ser siempre vista con desconfianza.

A pesar de ser este el panorama, el hecho de que la población de las *favelas* haga denuncias en el consejo comunitario es un gran avance y muestra que existe cierto grado de confianza que posibilita la participación, al menos en este nivel. De todos modos, el concepto que existe de *consejos* en Río de Janeiro es elitista y segregador, y podría decirse que su principio es “incluir excluyendo”. La policía del *asfalto*, o zonas

urbanizadas, es diferente de la policía de la *favela*, y esto con seguridad se refleja en los consejos. Suele afirmarse que en la *favela* no hay policía: todo es tiro, palizas y bombas. En el caso de Guatemala no todos los actores sociales, incluyendo los estratégicos, conocen sus responsabilidades, y esto redundará en malos procesos.

Con respecto a los consejos comunitarios de seguridad pública, si bien son una excelente iniciativa, en Río de Janeiro a veces funcionan para que los miembros le pidan a la policía tratamiento especial, tratamiento privado.

Un problema generalizado en Venezuela es que la gente no cree tener el derecho a controlar su policía, ni la responsabilidad de participar activamente en el diseño de sus formas de actuación, de gestión, de formación, ni presupuestarias.

Casos y situaciones ejemplares

En Venezuela se ha retomado el trabajo de la Comisión Nacional para la Reforma Policial y se pudo hacer la ley con todas las recomendaciones de la Comisión. En este momento se encuentra en el Tribunal Supremo, y ya tiene el *ejecútese* presidencial.

En México, recientemente, fueron aprobadas reformas al sistema de justicia penal y de seguridad pública, donde se redefine el papel de la policía y la investigación penal, entre otras cosas. Sólo resta pasar por el senado.

En México se está desarrollando un proyecto de Monitor Civil (observación ciudadana) en la Montaña de Guerrero, una región indígena en la costa del Pacífico. Este proyecto está impulsado por una alianza entre una organización defensora de derechos humanos activa desde hace quince años, y dos organizaciones no gubernamentales, una de las cuales es INSYDE. En este momento se está capacitando al equipo que funcionará como monitor. Su trabajo gira en torno a dos ejes: la defensa y la denuncia de los abusos de la policía y del ejército, por un lado, y por otro la relación con los cuerpos policiales de la zona para colaborar en acciones de mejoría. El Monitor Civil supone una relación de construcción positiva con la policía.

En Guatemala se ha creado una Subdirección General para la Prevención del Delito, que depende de la Policía Civil de Guatemala, y se ocupa de promover programas de prevención, de fortalecer la participación y la organización ciudadana. También, desde 1999, existe la figura de las Juntas Locales de Seguridad, cuyos objetivos son importantes pero no los han logrado alcanzar con satisfacción debido a que la participación social efectiva es compleja y la ciudadanía no está bien informada, pero también porque muchos actores se resisten a los cambios, por conveniencia.

En el caso de Río de Janeiro las diferentes formas y expresiones que existen de participación social son muy reactivas y poco por-activas. En Río Grande do Sul existe un Consejo Municipal de Seguridad, pero su función ha estado restringida a la ayuda en la compra de materiales para la policía.

Existe también la experiencia de los Consejos de Participación Ciudadana, instituidos por ley en estados y municipios a nivel Federal, pero su funcionamiento depende de las circunstancias locales.

Para el caso de Venezuela los consejos comunales, hasta ahora, no han intercedido en asuntos de policía, se orientan a temas de derechos sociales. La nueva ley establece mecanismos de contraloría interna y externa. Estos son los espacios oportunos para que la gente misma diseñe los reglamentos.

Propuestas de abordaje y posibles cambios puntuales

Una alternativa a los problemas vinculados con el monitoreo de los consejos sería que éste fuese desarrollado por un organismo como el de Derechos humanos, con autonomía técnica y capacidad de sanción.

Bajo el punto de vista de un modelo democrático de seguridad ciudadana, para desarrollar una estrategia de movilización y participación social que no discrimine a las minorías hay quienes sostienen que sería preciso involucrar a las personas en las acciones por medio del cabildo o de los legisladores, a través de políticas públicas. En el caso de Río de Janeiro, esta posibilidad se ve reducida como mecanismo, debido a que la discriminación es grande y la participación política es mínima. Hay que tomar precauciones, porque al no tener en claro cuáles son las limitantes de la policía, estos consejos pueden tornarse en verdugos y no en parte de la solución.

El espacio del consejo comunitario debería ser, fundamentalmente, un espacio de información, donde presentar demandas y hacer propuestas sobre cómo debería o podría ser el trabajo de la policía.

Para resolver, en cierto modo, la resistencia del Estado a responder a las demandas de seguridad ciudadana hay que educar sobre formas de participación y organización. Pero, considerando el control político de la participación debería impulsarse su fortalecimiento como alternativa independiente. Para ello, el monitor civil en un inicio puede ser una posibilidad viable, un monitor ciudadano-policial que funcione con un órgano descentralizado y colegiado para establecer responsabilidades. Tal vez esto permitiese eliminar la contaminación política. Sólo que entonces habría que trabajar

también la participación de la policía y la seriedad con la que ésta entienda el papel de los consejos.

Todavía tenemos una pregunta central: cómo hacer para que los movimientos sociales y las comunidades organizadas pasen de la actitud reactiva a una acción pro-activa de prevención y protección social? Combinando estrategias de denuncia y acercamiento, evitando que se privatice la seguridad o que se torne una tiranía de los grupos sociales que sabotee la universalidad del derecho a la seguridad pública, discutiendo lo que es seguridad pública con la población, de manera educativa, retomando el control por parte de la comunidad en el marco de la ley, pero involucrando a todos los responsables por la seguridad, Policía-Ciudadano-Estado, y fortaleciendo la seguridad ciudadana, la rendición de cuentas, la participación social, la democracia, todos los valores que constituyen el bien común.

Los participantes fueron:

Rachel Maître

Edwin Chipix, Sub-Comisario de la Policía de Guatemala

Soraya Achkar

Ernesto Cardenas, investigador del Instituto para la Seguridad y la Democracia

Jun Sukekava

Vanessa Cortes

Haydee Caruso

Marco Antonio Bicalho

Jacqueline Muniz

Carballo Blanco

Luis Gabriel Salazar Vazquez