

# EL QUEHACER UNIVERSITARIO EN LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD INTEGRAL

*M.BA. Luis Diego  
Salas\**

## Resumen

La seguridad integral implica un nivel de protagonismo de la Universidad en la generación de conocimiento tanto para el fortalecimiento de las instituciones así como en la generación de capacidades ciudadanas de demanda. Este artículo plantea la posibilidad de trabajar el tema en la UNA desde un enfoque basado en los derechos humanos y desde un afianzamiento con la relación de esta con el Ministerio de Seguridad de Costa Rica desde una perspectiva técnica, donde enfoques educativos innovadores como la educación dual, que promueve la Escuela de Secretariado Profesional, puede ser una herramienta valiosa.

**Palabras clave:** seguridad integral, gestión del conocimiento, violencia, universidad, educación dual

## Abstract

The integral security implies a level of participation from the University in knowledge development for the strengthening of the institutions as well as the creation of citizen capacities of demand. This article raises the possibility of working the subject in the National University Of Costa Rica from an approach based on the human rights and from a reinforcement with its relationship of this with the Ministry of Security of Costa Rica from a technical perspective, where innovating educative approaches like the dual education, comes promoting from the School of Professional Secretaryship valuable tools.

**Key words:** integral security, generation of knowledge, violence, university and dual education

---

\* Costarricense, Sociólogo y Administrador de Empresas. Académico Escuela de Secretariado Profesional y Escuela de Relaciones Internacionales. Ex asesor en materia de participación social de la Viceministra de Seguridad Pública y de la Dirección de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública. Ex miembro de la comisión para el mejoramiento de la Escuela Nacional de Policía Francisco J. Orlich. Consultor Externo de Agencias del Sistema de Naciones Unidas en temas de participación social y seguridad.

## 1. Introducción

**H**oy hacer y pensar policía, significa pasar del enfoque reactivo al preventivo en el cual, no solamente se desarrolla prevención situacional, sino que se da el salto a la prevención social. El primer tipo actúa sobre el delito cuando ya ha aparecido, mientras que el segundo trata de prevenir las causas estructurales que lo generan. En su conjunto, esto remite al concepto de Seguridad Integral.

Tener políticas de generación de conocimiento permite una mayor profundidad y dirección estratégica en cualquier organización. Algunos han aumentado la tecnificación y el instrumental policial sin que hayan logrado este objetivo. Otros se han preocupado además por crear espacios y mecanismos de reflexión, investigación y retroalimentación de los conocimientos adquiridos en la misma práctica policial. La Ley General de Policía Civilista señala claramente en el artículo 75 que las tareas de adiestramiento y capacitación estarán a cargo de la Escuela Nacional de Policía Francisco J. Orlich (ENP) para el caso nacional.

Actualmente la ENP experimenta un proceso de transición que invita a pensar en el papel potencial de la Universidad para la acción preventiva de la policía desde una perspectiva civilista. Se plantea en este documento que es posible des-

de la Universidad Nacional fomentar una cultura de generación de conocimiento desde el desarrollo de procesos prácticos con estudiantes en su etapa de formación. Esto como forma de garantizar la seguridad ciudadana como derecho y como ejercicio de responsabilidad social de la academia para garantizar el desarrollo de capital social.

## 2. Panorama conceptual preliminar: Seguridad Integral un derecho, la Academia un aliado valioso para garantizarlo

En un Estado fundamentado en un régimen de derecho democrático, se hace básica la presencia de una comunidad jurídica que define claramente los derechos y las responsabilidades de los diferentes actores sociales que confluyen en ella. Se constituye como un contrato social básico y el acuerdo mínimo entre los ciudadanos. Este se encuentra más allá de cada individuo y regulará normativamente la actuación en la vida social. Tal aspecto es la base de una institucionalidad como la garante del funcionamiento del acuerdo colectivo. La única relación que puede ser efectiva para la internalización de una sociedad basada en la ley desde los derechos humanos es la existente entre sujetos de derechos.

En un régimen democrático, basado en el respeto a los derechos humanos, predominan los principios de libertad, igualdad y fraternidad.

Esta es la idea de la modernidad, en este contexto como proyecto inacabado.

Las acciones individuales y colectivas deben ir orientadas a la construcción de tales fines sociales. Esto supone la relación armónica entre las condiciones de equidad e igualdad. La primera supone una labor fundamental del Estado cual es garantizar las diferentes medidas para el acceso equitativo a las oportunidades. La segunda, además de la acción estatal supone un alto componente de participación de la comunidad ciudadana.

Efectivamente, existen en las sociedades democráticas distintos grados de alcance de estos ideales que dependen fundamentalmente de la variación del accionar estatal y ciudadano en la promoción de las garantías de equidad e igualdad. No obstante, un panorama óptimo de esta relación garantiza como premisa básica, la dignidad ciudadana tanto en su interrelación con otros, así como en su interrelación individual u organizada con la institucionalidad.

La existencia de una ciudadanía autorreconocida como sujeto jurídico y social que mantiene una relación con el mundo de la institucionalidad basada en el respeto al marco de derechos, plantea una serie de obligaciones de Estado, como lo debe ser garantizar espacios para la construcción de re-

flexión y conocimiento. Esto no es tarea única de esta instancia sino también una posibilidad de la iniciativa privada.

Es acá donde la educación pública para el caso nacional, debe entonces garantizar un mecanismo para promover garantías de desarrollo equitativas, aunque el contexto social y económico presente condiciones de igualdad y equidad no adecuadas para el ejercicio pleno de derechos.

Cuando además de pobreza como producto de esta relación no armónica equidad – igualdad no existen los espacios para la generación y problematización del conocimiento, nos encontramos con la pérdida de sentido social. Esto implica escasa generación de capital social, requisito básico del desarrollo humano.

Las deficiencias en términos de estas relaciones no armónicas (pobreza y vulnerabilidad /equidad e igualdad) se presentan, si no son manejadas estratégicamente, como violencia.

Efectivamente, existen por lo tanto diferentes dimensiones de la violencia en una sociedad y dependen del tipo de vulnerabilidades específicas. Es decir, es posible entender la violencia como la reacción a la imposibilidad social de cumplir las promesas de la modernidad en términos de igualdad, libertad y

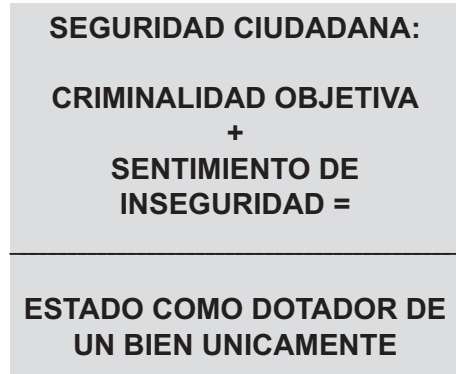
fraternidad, en las cuales se basan prácticamente todos los regímenes democráticos del mundo.

Dentro de la institucionalidad, se ha planteado la necesidad de un ente que permita solventar las acciones que vayan más allá de ese acuerdo generado por los ciudadanos para la convivencia. No obstante, esta visión clásica de la seguridad ha sufrido importantes variaciones, de cara por un lado a una creciente complejidad social y por otro, por la también creciente necesidad de articular una lectura de seguridad a toda la actuación en la vida social. La seguridad no es solamente un servicio que presta un Estado para reprimir el delito, sino que constituye un derecho básico consagrado en esa comunidad jurídica y concebido como un ejercicio de actuación ciudadana. Este es un primer punto de acercamiento entre la Seguridad y la Universidad.

Existe un vínculo que define la seguridad en doble vía, la tutela de los derechos humanos y el ejercicio por parte del Estado de acciones integrales que permitan condiciones de desarrollo que eviten los efectos de la insuficiencia en la relación Equidad/Igualdad Pobreza/Vulnerabilidad en un Estado.

Esto trasciende la visión clásica de seguridad como bien público y el campo de acción de la criminalidad y el delito. El diagrama da cuenta de esa visión clásica:

### Diagrama 1: Visión clásica de Seguridad Ciudadana



En la experiencia nacional, la promoción de la seguridad ciudadana no solamente ha implicado el desarrollo de esta ecuación que efectivamente es un compromiso estatal, sino que ha significado, desde la misma seguridad, crear las sinergias para la tutela de otros derechos, empezando por el fenómeno de la criminalidad, pero llevándolo a otras dimensiones.

La participación ciudadana ha incidido en la forma de abordaje de la propia policía en las experiencias de campo. Esto nos ha dado lecciones valiosas de cómo aterrizar técnicamente la definición de seguridad ciudadana en virtud del tema del desarrollo.

En este marco es donde ha sido posible incluir más variables de mayor complejidad y además de mayor alcance en términos de ejercicio de derechos tal y como lo muestra el diagrama 2:

## Diagrama 2: Seguridad Ciudadana como posibilidad de articulación de Derechos Humanos

### SEGURIDAD CIUDADANA:

CRIMINALIDAD OBJETIVA  
+  
SENTIMIENTO DE  
INSEGURIDAD =  
POSIBILIDAD DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
+  
COORDINACIÓN  
INTERINSTITUCIONAL  
RENDICIÓN DE CUENTAS =  
ESTADO COMO UN SISTEMA  
COHERENTE Y LÓGICO DE  
ACCIÓN BASADO EN LA  
PLANIFICACIÓN DEL  
DESARROLLO

SEGURIDAD CIUDADANA CON  
PERSPECTIVA DE  
INTEGRALIDAD DE DERECHOS  
Y COMO VENTANA DE  
OPORTUNIDAD

Es posible que la seguridad desde su dimensión ciudadana pueda constituirse en oportunidad para la garantía integral de los derechos ciudadanos, lo que efectivamente plantea un continuo de las distintas generaciones de derechos, desde las libertades y garantías fundamentales hasta los derechos civiles y políticos.

En otras palabras, si se toma como válida tal perspectiva se llegaría a una transformación necesaria en la forma de concepción y aterrizaje de las políticas públicas de seguridad en al menos cuatro aspectos:

- a. **Una mayor democratización de la gestión en seguridad:** Esto por cuanto en la medida en que la gente participa más y mejor, las decisiones se alejan del experto para convertirse en temas de acción pública, donde puede darse la construcción de nuevas formas de relacionamiento ciudadanía – institucionalidad en esta materia.
- b. **Una mayor coherencia de la oferta institucional basado en la integralidad de los derechos:** En otras palabras, si la seguridad se vuelve un eje estratégico de desarrollo, esta no solamente deberá ser pensada por el ente especializado de Estado, sino que deberá pensarse en términos sistémicos que implican necesariamente la generación de estrategias de desarrollo de largo plazo y no solamente en programas de combate a las insuficiencias generadas por las relaciones antes descritas (pobreza–vulnerabilidad / equidad–igualdad), donde además la ciudadanía sea un actor con autoridad social y con decisión en el proceso. Además supone altos y eficientes niveles de la institucionalidad pública.

**c. Una paradoja:** Definitivamente plantea un Estado en una relación profunda con la ciudadanía, que introduce necesariamente una forma de acción de la esfera política en su conjunto y de los políticos que va más allá de las prácticas tradicionales caudillistas y clientelistas. Ahora, eso genera un Estado con mayor poder y de mayores competencias que tiene como aliado a una ciudadanía organizada en materia preventiva. Efectivamente, la dimensión privada, se ha convertido mediante el planteamiento de legislaciones basadas en derechos humanos, en una esfera de acción pública. La paradoja es, ¿Cómo en nombre de la profundización de la democracia y la integridad de derechos, puede existir también el riesgo potencial de un Estado con tendencias autoritarias?, ¿Qué tipo de formación ciudadana deben tener los programas de seguridad ciudadana dirigidos a la población para que el norte no se pierda?, ¿Cómo deberá transformarse el aparato policial para garantizar que no se vaya más allá?

**d. El papel de la Universidad como eje promotor de la Reflexión desde la Seguridad Integral:** Esta situación plantea

una oportunidad para que la Universidad pueda convertirse en un actor que dentro de este enfoque de Seguridad Integral promueva la generación de conocimiento que le permita a la ciudadanía y a la propia institucionalidad desarrollar las habilidades para construir de manera dialogada y reflexionada, los diferentes límites que deben ejercerse por parte de cada uno de los actores en el contexto de la seguridad como derecho. Es acá donde se desea centrar la reflexión. Finalmente este ente institucional es el que tiene una responsabilidad estratégica para la resolución y manejo operativo de la paradoja antes planteada.

### **3. El conocimiento como motor del salto del enfoque de acción policial**

El Reglamento de los Cuerpos Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública (MSP) da la tarea de generación de conocimiento a la Dirección de Seguridad Comunitaria y la ENP. Desde lo reactivo, es el Departamento de Planes y Operaciones quien debe obtener información para la acción<sup>1</sup>. En las delegaciones, el analista policial lleva estadísticas sobre incidencias, horas y los modus operandi

<sup>1</sup> Desgraciadamente en la policía nacional, no existe una instancia que haga inteligencia desde el punto de vista policial. La gestión suele ser centralizada en San José. Con el nombramiento de nuevos directores regionales profesionales y con la conformación de equipos EDOS esto tiende a cambiar, pero por la acción local y no por una política intencional de gestión de inteligencia policial.

de la delincuencia<sup>2</sup>. Ninguno genera conocimiento preventivo, por limitaciones metodológicas, financieras y estratégicas.

Como consecuencia, no existen conocimientos en materia social que permitan la intervención policial antes de que el hecho delictivo se dé. Hay corresponsabilidad de otras instituciones ya que el manejo de información en niveles locales (distritales y cantonales) suele ser deficiente. Además, no es toda la policía la que sabe leer indicadores desde el punto de vista preventivo<sup>3</sup>.

Se piensa entonces, que existe toda una tarea pedagógica que la Universidad Nacional puede desarrollar para el salto del MSP en la gestión del conocimiento. Para ello, la seguridad desde su visión integral pueda convertirse en un eje estratégico y transversal de las diferentes investigaciones y de los conocimientos que se generan.

#### **4. ¿Por qué la Universidad Nacional debe asumir una tarea de tal magnitud?**

Actualmente, son tres los centros educativos que tienen forma-

ción superior en la materia, la Universidad Estatal a Distancia, Universidad Libre de Costa Rica y el Colegio Universitario de Cartago. Las disciplinas son ciencias policiales y criminología. Sin embargo, áreas como la sociología, la antropología, la planificación y otras son realmente incipientes o inexistentes desde el punto de vista del potencial aporte al conocimiento nacional en materia de prevención o atención del delito en el Ministerio de Seguridad Pública<sup>4</sup>.

La UNA, además de estas áreas, tiene una serie de condiciones básicas para trabajar en este campo. En primer lugar, existe una capacidad instalada y potencial de investigación. IDESPO, los TCU y los trabajos finales de investigación para optar por el grado de bachillerato o licenciatura, podrían ser aprovechados para generar experiencias de intercambio de conocimientos entre oficiales de policía y estudiantes<sup>5</sup>.

En segundo lugar, existe toda una tradición extensionista amparada en una idea de compromiso con la ciudadanía. Es decir, el conocimiento para el cambio, para

<sup>2</sup> Aunque existe toda una propuesta interesantísima de acción basada en la conformación de equipos EDO, generada por el Dr. Manuel Mora que desgraciadamente no opera a toda su intensidad de planteamiento.

<sup>3</sup> Los que pueden son policías que han participado del programa de seguridad comunitaria, no obstante desde la jerga policial, esto en ocasiones es sinónimo de "policía vago" o de "mal policía".

<sup>4</sup> No así en otras áreas como el Sistema Penitenciario nacional o el Organismo de Investigación Judicial y el propio Ministerio de Justicia donde si hay una mayor injerencia laboral de estos profesionales.

<sup>5</sup> La historia de coordinación MSP y UNA no es nueva. Ya existen cercanías históricas con Vicerrectoría de extensión y la Escuela de Planificación Social las cuales además de exitosas, refuerzan la necesidad de ir más allá en términos de los alcances. Eventualmente, se hace necesaria, la firma de un convenio entre ambas instituciones. La propuesta existe.

mejorar la calidad de vida. Esta puede ser una oportunidad valiosa a fin de garantizar desde la formación que efectivamente lo consagra en la Ley General de Policía que menciona en términos del efectivo policial como prevenir, conservar, mantener y en el último de los casos reprimir las manifestaciones de violencia.

Otro elemento fundamental tiene que ver con la visión de país y la necesidad de pensar en una política de Estado en materia de seguridad. Una policía que sea civilista requiere de un mayor grado de exposición al conocimiento universitario como vehículo de mejoramiento de calidad y efectividad de su acción. Solamente si los profesionales en formación se acercan a la policía desde que se inician, podrán abrir nichos, romper barreras históricas, culturales y mentales. Esta situación puede ayudar a mejorar la calidad y excelencia académica en las áreas de cooperación, investigación, docencia, extensión y producción universitaria en vista de que se abre la oportunidad de aplicar conocimientos en materia social, en un campo además de que resulta virgen para ciertas disciplinas sociales.

Adicionalmente, podrían generarse beneficios académicos para funcionarios y estudiantes ya que existen áreas (por ejemplo biología marina) donde los conocimientos de la universidad podrían dotar de una serie de herramientas a la policía

para mejorar sus sistemas de control y detección de actividades ligadas al narcotráfico y otras actividades ilícitas en aguas nacionales, sólo por citar un caso.

Además, como ya se está haciendo, el desarrollar programas interdisciplinarios que favorezcan el intercambio de estudiantes y personal administrativo – policial para un mayor conocimiento profesional de sus diferentes disciplinas y áreas de trabajo y estudio dan muchas pistas sobre el qué pueden aportar ambas instancias para un conocimiento más profundo de la realidad social. Esta ha sido la experiencia de Planificación Social, donde se desarrollan una serie de investigaciones que permitirán a la Dirección de Seguridad Comunitaria contar con indicadores de gestión y éxito claves para valorar su trabajo.

Vincular la producción universitaria de conocimientos a las distintas necesidades que se establezcan por parte de la policía para garantizar la realización de tareas desde un enfoque preventivo del delito y teniendo por norte la calidad de vida de la ciudadanía.

## **5. Una posible primer vía de acercamiento preliminar**

La Escuela de Secretariado Profesional amparada en el estatuto orgánico de la UNA que señala la responsabilidad de propiciar el desarrollo integral de los miembros de



la comunidad universitaria y brindarles una formación humanística, basada en el estudio de la realidad nacional y a la luz de los temas y logros de la cultura universal ha desarrollado el proyecto de Educación Dual que consiste en un diseño curricular utilizado para el análisis del puesto de trabajo, el proceso laboral y funcional, donde se identifican las competencias como un conocimiento aplicado: hacer produciendo, hacer entendiendo.

Se aprende en la realidad a partir de la experiencia propia de sus significados. Este modelo establece una marcada diferencia en el cómo se concibe la formación profesional en el tanto, se da un salto de un enfoque centrado en la preparación de las personas para el trabajo a un descubrimiento y desarrollo de aptitudes para la vida social, productiva y comunal en el cual no solamente se observa el medio laboral, sino también el resto del entorno social. En este tanto, no solamente se dedica a la formación de “trabajadores eficientes” sino también de ciudadanos.

Este modelo parte de un entorno sociocultural concreto, que es en el que se trata de incidir, no solamente desarrollando producción, sino garantizando la innovación y la transferencia tecnológica.

Algunas de las empresas que se han incorporado a esta acción son: Banco Nacional de Costa Rica,

Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional y Ministerio de Educación Pública.

La educación dual podría ser el vehículo para una mayor cercanía entre el estudiantado de ciencias sociales y temas concretos y con posibilidades de mercado como el de la seguridad. Esto tendría una serie de implicaciones importantes. En primer lugar, podría trabajarse desde el inicio de formación, el proceso de graduación del estudiantado, además con un mayor grado de direccionamiento en función de las necesidades, lo cual permitirá un mayor grado de profundidad del conocimiento, en vista de que la exposición a diferentes enfoques teóricos y técnicos, supone una re-actualización de la academia en su conjunto, en vista de la posibilidad de desarrollo de la problematización y generación de síntesis crítica.

Por consiguiente, existe un supuesto fundamental para los docentes, como lo es un compromiso con la excelencia, en la medida, que implica también altos niveles de actualización y una vocación de profundización con un entorno cambiante en el que existen diferentes actores, con visiones y aspiraciones distintas; sin embargo, debemos conciliar desde la academia.

## 6. Conclusiones

Sin duda alguna, el papel de la Universidad en la garantía y la

promoción de la Seguridad Integral en el contexto nacional, se encamina en doble vía, hacia el lado de la oferta institucional, donde desde la UNA es posible el desarrollo de sinergias que generen conocimientos estratégicos para garantizar un enfoque civilista, así como para el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia.

Por el lado de la demanda, el papel de la Universidad tiene una responsabilidad en términos de desarrollo de capital social en la ciudadanía. Una sociedad que no reflexione hoy sobre estos temas, desde una perspectiva de derechos, es una sociedad que presenta un alto riesgo de vivir tendencias autoritarias y represivas. En un contexto de agudización de las desigualdades, no solamente se vuelve un asunto de extensión universitaria, sino en una responsabilidad para el país.

Desde la Universidad Nacional, por sus abundantes recursos infraestructurales, pero sobre todo por el gran capital humano que se presenta en el campo de las ciencias sociales, esta relación con el Ministerio de Seguridad Pública para la generación de conocimiento estratégico, no solamente es posible, sino necesario para una adecuada gestión de la seguridad integral.

Este tipo de posibilidades plantean la posibilidad de un salto en los enfoques de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, el Modelo de Educación Dual que la Escuela de Secretariado Profesional de la Universidad Nacional, podría convertirse en un modelo a profundizar y extender en las otras Escuelas de la Facultad.

## 7. Bibliografía

Berger, Peter, Thomas, Luckman. *La Construcción Social de la Realidad*. Paidós Ediciones, 1974.

Casas, Kevin. "Violencia, (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica: Una aproximación conceptual y democrática" en: MSP-Funpaden. *Memoria Taller de Respuestas Democráticas*. San José, Costa Rica, julio de 2004

Castells, Manuel. *La Sociedad de la Información*. Tomo 1. Madrid España. Editorial Alianza 100, año 2000.

CID-Gallup Centroamérica. *Informe Gráfico Resumen: Opinión de los jefes de hogar y cónyuges participantes en el Programa de Seguridad Comunitaria*. San José, Costa Rica, Noviembre 2001.

Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública. *Reporte de efectivos policiales destacados en el país*. Documento

- inédito elaborado para la comisión de cambio de la Academia Nacional de Policía.
- Dirección de Seguridad Comunitaria y Comercial. *Manual Organizativo y Funcional de los Equipos Regionales de Seguridad Comunitaria y Comercial*. San José, Costa Rica, Julio del 2004.
- Fallas, Helio. 2002. *Sistema de Auditoría de la Calidad de los Programas Sociales. Metodología de trabajo*. San José: PNUD-MTSS.
- Fullmen. María. *Dos Caras de la misma moneda : Seguridad y Desarrollo Social*. Documento inédito.
- González, Mauricio. *Observatorios ciudadanos de la niñez y adolescencia*. UNICEF, 2004.
- Ministerio de Seguridad Pública. *Plan Institucional 2003*. San José, Costa Rica, Marzo 2004.
- Ministerio de Seguridad Pública. *Plan Institucional 2004*. San José, Costa Rica, Marzo 2005.
- Mora, Manuel. *Doctrina Costarricense de Seguridad*. Escuela Nacional de Policía Francisco J. Orlich. Documento inédito.
- PNUD-UNIMER. *Estudio sobre sentimiento de inseguridad en la población costarricense para el año de 1998*. San José, Costa Rica, 1999. Informe de Consultoría.
- República de Costa Rica. *Código Municipal*. San José, Costa Rica. Diciembre del 2003.
- República De Costa Rica. *Ley General de Policía (7410)*. San José, Costa Rica, Enero 2005.
- República de Costa Rica. *Decreto N° 23.881-SP de Diciembre 12 de 1994*. San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa, Marzo, 2000.
- Roseau, Jean. *El Contrato Social*. Editorial Preloyé, 1978.
- Salas, Diego. *Diario de Campo del proceso de trabajo en Seguridad Comunitaria*. Documento inédito.
- Salas, Diego, Pacheco, Esteban, Lee, Alberto. *Sistema de asignación de metas regionales*. Ministerio de Seguridad Pública, Dirección de Seguridad Comunitaria, 2004. Documento inédito.
- Salas, Diego. *Auditoría de Calidad a alternativas especializadas y no especializadas del Patronato Nacional de la Infancia*. PNUD-UNICEF, San José, Costa Rica, Noviembre 2003. Informe de consultoría.

Se agradece la colaboración a la Dirección de Seguridad Comunitaria por todo el material facilitado a nivel de presentaciones que constituyen quizá la base medular de trabajo a nivel bibliográfico.

