BID
Banco Interamericano de Desarrollo

Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años

Preparado para la División de Innovación para Servir al Ciudadano por:

Laura Chinchilla
Doreen Vorndran

Coordinadores y Editores:

Nathalie Alvarado
Mauricio Bastién
Bárbara Cedillo
Gina Cárdenas
Pavel Munguía
Andrés Restrepo
Viviana Vélez
Karelia Villa

Sector de Instituciones para el Desarrollo

División de Innovación para Servir al Ciudadano

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN Nº IDB-DP-640

Noviembre de 2018

Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años

Preparado para la División de Innovación para Servir al Ciudadano por:

Laura Chinchilla
Doreen Vorndran

Coordinadores y Editores:

Nathalie Alvarado
Mauricio Bastién
Bárbara Cedillo
Gina Cárdenas
Pavel Munguía
Andrés Restrepo
Viviana Vélez
Karelia Villa

Noviembre de 2018

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

http://www.iadb.org

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Contacto: Mauricio Bastién, gustavoba@iadb.org.

BID

EL DIÁLOGO
Liderazgo para las Américas

INFORME DEL PROGRAMA DE ESTADO DE DERECHO PETER D. BELL
Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años

Laura Chinchilla y Doreen Vorndran

Noviembre 2018

Este informe forme parte de un proyecto conjunto emprendido desde el 2017 por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell del Diálogo Interamericano. Las opiniones y recomendaciones expresadas en este informe reflejan únicamente las opiniones del autor y no necesariamente las opiniones de la junta directiva, el personal o los miembros del Diálogo Interamericano, o de cualquiera de sus socios, donantes y/o instituciones de apoyo. El Diálogo Interamericano es una organización no partidaria comprometida a la independencia intelectual, la transparencia y la rendición de cuentas. Si bien se alienta a los donantes a participar en las actividades del Diálogo, no influyen en nuestros productos de ninguna manera. Nuestros patrocinadores no tienen control sobre la redacción, la metodología, el análisis o los hallazgos de los esfuerzos de investigación del Diálogo.

Primera edición.
Impresa en Washington, DC.

Foto: © Banco Interamericano de Desarrollo

Diseño: Tamar Ziff / Diálogo Interamericano.

BID
EL DIÁLOGO
Liderazgo para las Américas

INFORME DEL PROGRAMA DE ESTADO DE DERECHO PETER D. BELL
Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años

Laura Chinchilla y Doreen Vorndran

Coordinadores y Editores:

Nathalie Alvarado
Mauricio Bastién
Bárbara Cedillo
Gina Cárdenas
Pavel Munguía
Andrés Restrepo
Viviana Vélez
Karelia Villa

Noviembre 2018

RESUMEN

En la última década, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe han avanzado hacia una gestión sistémica de los problemas de la Seguridad Ciudadana y Justicia integrando estrategias de prevención y control del crimen y la violencia, la aplicación de justicia y la reinserción social. Pasamos de abordajes de naturaleza reactiva y represiva, al diseño y la instrumentación de modelos que apuestan por la integralidad, los derechos humanos y la coordinación multisectorial. Asimismo, las instituciones de seguridad se descentralizaron para incluir múltiples actores institucionales y sociales en los distintos niveles de gobierno. Además, en materia de políticas públicas, se impulsó la utilización de un abanico de herramientas de gestión por resultados, coordinación, planificación, financiamiento y evaluación de programas. Desafortunadamente, los avances conceptuales y doctrinarios no se han incorporado con la velocidad necesaria para atender los altos niveles de crimen y violencia que enfrenta la región. Los cuatro principales desafíos institucionales que trae consigo el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana son: i) la integralidad, ii) la multisectorialidad, iii) la rigurosidad y iv) la sostenibilidad y escalabilidad. En el presente documento se formulan diez recomendaciones que apuntan al desarrollo de acciones que aceleren la transformación de la gobernanza de la seguridad.

Clasificaciones JEL: H10, H11, O21, O22

Palabras clave: gobernanza de la seguridad, política pública de seguridad y justicia, seguridad ciudadana.

Tabla de contenido

Presentación....9

1. Introduccion....11
2. Avances conceptuales y desafíos en la gestión institucional....12
   - 2.1 El desafío de la integralidad.... 15
   - 2.2 El desafío de la multisectorialidad....15
   - 2.3 El desafío de la rigurosidad....16
   - 2.4 El desafío de la sostenibilidad y la escalabilidad....17

3. Instrumentos para la gobernanza del sector seguridad.... 18
   - 3.1 Los marcos juridicos de la nueva institucionalidad....18
   - 3.2 La organizacion institucional del sector....18
   - 3.3 El capital humano como clave de las reformas de seguridad....25
   - 3.4 Las herramientas de planificacion y financiamiento 26

4. Innovaciones y buenas practicas en las politicas publicas....29
   - 4.1 Definicion y reconocimiento de la problema....29
   - 4.2 Diseño de la politica publica....31
   - 4.3 Implementacion....32
   - 4.4 Monitoreo y Evaluacion....32

5. Recomendaciones....34

6. Conclusiones....37

Referencias 39

PRESENTACIÓN

En la última década, la región de América Latina y el Caribe (ALC), ha venido acumulando aprendizajes en el sector de seguridad ciudadana y justicia, tanto en el ámbito operativo como en el de conocimiento, a través de reformas institucionales y el desarrollo de intervenciones focalizadas en la reducción del crimen y la violencia que tanto afectan a la región. Asimismo, también ha generado lecciones aprendidas, resultado de esfuerzos no siempre exitosos en materia de prevención y control de la violencia, judicialización del crimen y reinserción social.

Desde 1998, el BID incluyó el tema de Seguridad Ciudadana y Justicia dentro de la agenda de desarrollo, basado en los resultados de los primeros estudios realizados en la materia, que mostraron los altos costos económicos que este fenómeno ocasionaba a la región y otros de naturaleza no monetaria, pero igual de compleja como son el sufrimiento y trauma generado por la inseguridad, en las personas y familias, especialmente en la población más vulnerable. Esta decisión coincidió con el surgimiento del tema en las agendas gubernamentales, ya que los altos niveles de violencia y delincuencia por los que atravesaban algunos países de la región repercutían de forma adversa en la formación de capital social y humano y ejercían un impacto económico sustancial. El delito y la violencia interferían en las interacciones económicas, la provisión de servicios como la educación, o incluso la capacidad de los gobiernos para crear o mantener la infraestructura física en su país, afectando su productividad y competitividad.

Paulatinamente, la experiencia regional en este ámbito y la evidencia que se fue construyendo, demostraron la necesidad de entender la gestión de los problemas de prevención y control de la violencia, de manera sistémica. Lo anterior, entendiéndolo como una cadena de valor que integra las distintas etapas de la gestión: la prevención, el control, la aplicación de justicia, y la rehabilitación social.[1] Esto demandó el funcionamiento de mecanismos de coordinación entre las múltiples instituciones que participaba en el sector, procurando una intervención equivalente en cada una de ellas y garantizando una mejor seguridad ciudadana y una efectiva impartición de justicia.[2] Es decir, la articulación de las áreas de seguridad ciudadana y de justicia penal para dar una respuesta integral a los países de la región en el diseño y la implementación de los programas.

Como organismo multilateral, el BID viene acompañando desde entonces a los países de la región con apoyo técnico y financiero en temas de seguridad ciudadana y justicia con un enfoque integral, y con intervenciones basadas en evidencia y conocimiento generado en su mayoría de la región. En este sentido, el Banco enfoca su actuación en cuatro áreas principales: (i) reforzar las acciones de prevención social de violencias que afectan a jóvenes y mujeres, para contrarrestar los factores que propician el riesgo de ser víctima o victimario; (ii) fortalecer la formación y profesionalización de la policía para acercarla al ciudadano con el fin de prevenir y atender el delito; (iii) reducir las barreras para la mejor impartición de la justicia penal, racionalizar el uso de la prisión preventiva, y promover programas de rehabilitación y mecanismos alternativos a la prisión y, (iv) reforzar la capacidades institucionales, nacionales y locales, de rectoría del sector, y la coordinación intersectorial.

Como parte de estos esfuerzos, el BID ha financiado 30 proyectos, que abarcan intervenciones en los diferentes eslabones de la cadena de seguridad ciudadana y justicia, tanto a nivel nacional como local, con un monto total de USD$1.15B en 23 países en las últimas dos décadas. Asimismo, ha acompañado a los países con asesoría técnica a través de financiamiento no reembolsable por USD$70 millones, que ha permitido probar modelos innovadores de gestión para seguridad ciudadana y justicia y evaluar de manera rigurosa intervenciones en este sector. Lo anterior, no hubiera sido posible, sin la confianza depositada por las autoridades de los distintos países de América Latina y el Caribe y en especial por los Ministerios de Seguridad/Interior/Gobernación, quienes han impulsado la priorización de estos temas en sus respectivas agendas nacionales.

En la última década, la demanda de apoyo al BID por parte de los países miembros ha aumentado significativamente. Del 2013 al 2016, se aprobaron diez operaciones de préstamo por un monto total de USD $322 millones. Este aumento de la solicitud de apoyo por parte de diferentes países refleja la creciente preocupación de los gobiernos de la región para atender esta problemática, tomando en cuenta el valor agregado que el Banco puede ofrecer como aliado estratégico a lo largo de todo el ciclo del proyecto.

1 Cabe resaltar que el Banco no financia actividades que por sus características y contenidos puedan ser interpretados como una interferencia política o en los asuntos nacionales del país o con otros riesgos operacionales; así como a actividades de seguridad nacional, crimen organizado transnacional, o control de armas.

2 En el estudio What Works in the Criminal Justice System (And What Doesn't), se reconoce la importancia de conocer intervenciones efectivas en materia de justicia para hacerle frente a los contextos de crimen e inseguridad que experimenta la región. Pousadela, I., What Works in the Criminal Justice System (And What Doesn't), Policy Brief, No. IDB-PB-227, 2014.

Es así como, con base en la experiencia de la implementación de las operaciones de Seguridad Ciudadana y Justicia en la región en la última década, se han venido identificando elementos clave para contar con una gobernanza adecuada para la seguridad ciudadana, entre los cuales son los siguientes:

- **La seguridad ciudadana es mucho más que la lucha contra los delitos.** Abarca conceptos como el cumplimiento de normas de convivencia, la resolución de los conflictos, la eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros. **Es decir, su fin último es la protección de los derechos y libertades fundamentales de todos los ciudadanos.**

- **Una buena gestión institucional es indispensable para una efectiva política de seguridad ciudadana.** Para ello, necesitamos (i) **voluntad política**, (ii) generar **procesos con continuidad**, definiendo bien objetivos y metas, y, (iii) construir una **buena gobernanza**, que permita la participación ordenada y coordinada de diferentes actores relevantes.

- **No se puede hacer políticas públicas a ciegas.** Necesitamos información de calidad para comprender y abordar este problema. Debemos continuar apoyando la adopción de diferentes herramientas y técnicas que permitan medir y monitorear el impacto del crimen; evaluar los resultados de políticas y programas, y, diseñar intervenciones mejor focalizadas y más efectivas.

- **La violencia urbana afecta principalmente a los jóvenes, tanto como víctimas, como victimarios.** Según la evidencia, los jóvenes entre 15 y 29 años son el grupo más vulnerable a la violencia con el 40% del total de homicidios en la región, de cuya cifra el 8% son niños.

- **La violencia contra la mujer tiene niveles de epidemia en la región, y sin embargo, parecería invisible.** Una de cada tres mujeres en la región ha experimentado algún tipo de violencia física o sexual, en algún momento de su vida. Atender esta situación es urgente y requiere una respuesta integral de las autoridades y de la sociedad, que incluya la provisión de mejores servicios de prevención y atención.

- **La transformación de la calidad del servicio y la manera como la policía se relacionan con los ciudadanos empiezan por la inversión en el capital humano.** Una mejor formación y especialización de la policía dignifica el trabajo de los servidores públicos y moderniza el perfil de estas instituciones para garantizar mejoras de largo plazo.

- **Debemos privilegiar, cuando sea posible, la adopción de medidas que nos permitan evolucionar hacia un sistema que asegure la rehabilitación en comunidad.** La privación de la libertad debe ser considerado como el último recurso para la rehabilitación de la población en conflicto con la Ley Penal.

De manera paralela al aprendizaje regional, en el BID se ha hecho a lo largo de los últimos años, un trabajo arduo de generación de conocimiento en esta área, creando en conjunto con los países de la región, los siguientes productos: (i) La Semana de Seguridad Ciudadana, la cual se anualmente desde hace diez años, convirtiéndose en la única plataforma de diálogo permanente entre autoridades responsables de la seguridad ciudadana en la región y en un espacio de divulgación de conocimiento aplicado de frontera; (ii) el curso de "Líderes para la gestión de conocimiento en seguridad ciudadana y justicia", creado para capacitar a actores y funcionarios públicos en contenidos teórico – prácticos de la gestión en seguridad ciudadana y justicia, con base en la experiencias acumulada en la región en esta última década; (iii) evaluaciones rigurosas de programas de prevención social de violencias, estrategias policiales y sistema judicial; y, (iv) estudios comparativos regionales, como los realizados sobre la calidad del gasto en seguridad por país; la estimación del costo de la violencia para ALC; las mediciones de victimización y percepción de la violencia en el Caribe; de la violencia contra la mujer en el Caribe; estudios sobre el perfil de la población penitenciaria en la región, entre otros.

El siguiente documento ofrece una perspectiva integral de los importantes avances que se han logrado en la región y sobre los desafíos que aún quedan pendientes. Es indiscutible que aún existen situaciones complejas en nuestra región, pero también hay señales de que vamos por buen camino. Aquellos países que han apostado por reformas integrales en el sector de seguridad están viendo hoy importantes resultados en la reducción de los delitos, demostrando que es posible construir sociedades donde se pueda vivir mejor.

.

1 Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) vienen librando una guerra de baja intensidad, pero de alta mortalidad y de exorbitantes costos económicos, sociales y políticos. Pese a que la región no registra conflictos armados activos[3] , ostenta altos niveles de violencia con la tasa de homicidios más alta del mundo –22,3 frente a 5,3 (promedio global) por cada 100 mil habitantes en 2015 [4]–. Aun cuando existen diferencias en las dimensiones del problema entre países, las tasas de homicidios de las distintas subregiones han tendido a igualarse. Ello se explica por la caída de estas en algunos países de Centroamérica[5] y el Caribe, y un fuerte incremento en Venezuela que arrastra el promedio de Suramérica.

La violencia hace especialmente vulnerables a los jóvenes, quienes tienen más probabilidades de ser víctimas de delitos y están más expuestos a caer en redes criminales por su alta participación en delitos violentos[6] . Luego, a la pérdida de vidas humanas se suma el costo económico que se estima en promedio del 3% del PIB de la región –dos veces lo estimado para los países desarrollados–; llegando incluso a duplicarse en países centroamericanos como Honduras y El Salvador (BID, 2017).

Estas condiciones han creado un estado de alarma social al punto que se calcula que el 43% de la población siente constantemente temor a ser víctima de un delito, y la seguridad pública se ha convertido en una de las preocupaciones que más aqueja a los ciudadanos (Corporación Latinobarómetro, 2017). Todo ello confluye para que el tema se vea envuelto en las redes del populismo punitivo[7] , generando incentivos perversos en quienes buscan obtener créditos inmediatos –especialmente en el ámbito mediático y electoral– respondiendo desde las pasiones y no desde las razones; convirtiendo a la seguridad ciudadana en uno de los mayores desafíos para la gobernanza[8] democrática de la región.

Ahora bien, merece la pena resaltar que, a lo largo de los últimos años de esfuerzos de la región por atender y prevenir el fenómeno de la violencia, se vislumbran avances en el campo de la seguridad ciudadana, tanto a nivel conceptual como de diseño institucional y de política pública. En el plano conceptual, pasamos de enfoques de negación de la responsabilidad del Estado a abordajes de naturaleza reactiva y represiva, para finalmente instituir un nuevo paradigma que, apuesta por la integralidad, los derechos humanos y la coordinación multisectorial para la prevención de la violencia y el delito. En el plano del diseño institucional, pasamos de la centralidad de las instituciones de defensa nacional hacia sistemas y sectores integrados por múltiples actores institucionales y sociales dotados de un abanico de herramientas de gestión, coordinación, planificación y financiamiento. Finalmente, en materia de políticas públicas se vienen identificando y documentando intervenciones exitosas en la contención y disminución del delito y la violencia, aunque persiste el desafío de expandir su impacto a nivel geográfico –sin desconocer las necesidades locales– y hacerlas sostenibles en el tiempo. Afianzar los avances conceptuales e institucionales y construir en base a la evidencia empírica se convierten en tareas prioritarias para fortalecer las respuestas ante el desafío de la seguridad ciudadana.

Este estudio se propone abordar el reto de cómo mejorar la gestión institucional y la efectividad y sostenibilidad de las políticas públicas en el marco de una visión sistémica de la cadena de valor de la Seguridad Ciudadana. En otras palabras, de cómo consolidar una efectiva gobernanza de la seguridad ciudadana, fundamentada en los principios de los derechos humanos y la democracia.

La Gobernanza entendida por el conjunto de procesos y mecanismos mediante los cuales las sociedades u organizaciones definen y gestionan sus políticas públicas; determinan liderazgos; definen quienes participan del proceso y cómo se rendirá cuentas. En materia de Seguridad Ciudadana, la gobernanza alude a todos los factores, normas, actores que se coordinan para producir una estructura institucional, para generar un bien público o implementar una política pública, considerando la participación de las policías, el ministerio

3 Técnicamente persiste el que involucra a la organización guerrillera Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia, pero desde 2016 se adelantan diálogos de paz con el gobierno.

4 Consultado en el Banco de datos del Banco Mundial. Indicadores de desarrollo mundial. Sitio web http://databank.bancomundial.org/data/source/world-development-indicators.

5 En el caso de la subregión de Centroamérica, la caída en las tasas de homicidios ha estado jalonada principalmente por Guatemala, Nicaragua y Panamá desde 2010, y Honduras desde 2013. Aunque El Salvador y Costa Rica se sumaron a esta tendencia decreciente entre 2010-2013, nuevas alzas se empezaron a registrar a partir de 2014.

6 Los resultados de una encuesta realizada por la Corporación Andina de Fomento (2014) a un grupo de víctimas de delitos en varias ciudades de América Latina, revelan que la mayoría (85%) fueron agredidos por menores de 35 años.

7 Basombrío y Dammert (2013) exponen que el populismo punitivo se sustenta en quienes consideran que la impunidad del delito es alentada por el exceso de garantías para los delincuentes y que ello desprotege a las víctimas y a la sociedad en su conjunto. De allí que se estime necesario o urgente tomar medidas más duras y hasta excepcionales para enfrentarlo (p. 1).

8 Siguiendo la línea conceptual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997), entiéndase que la gobernanza transciende la acción en solitario del Estado para integrar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la toma de decisiones de política.

público, los gobiernos regionales y locales, sector privado y sociedad civil.[9]

La ciencia de la gestión de la seguridad ciudadana y de la prevención de la criminalidad y la violencia es un campo de reciente investigación (Fixsen et al., 2005), pero que crece rápidamente (Homel y Homel, 2012). Según esta literatura, una buena gobernanza del sector requiere: (i) contar con un ente rector fuerte y una estructura institucional especializada; (ii) basar la gestión en información de calidad y evidencia oportuna; (iii) definir, implementar y evaluar la estrategia de intervención (Mertz, 2014); y (iv) contar con mecanismos efectivos de coordinación horizontal entre ministerios sectoriales relevantes y coordinación vertical entre niveles de gobierno.

Este documento consta de cuatro secciones. La primera sección aborda los avances conceptuales en torno al tratamiento de la seguridad ciudadana, y los desafíos que tales avances introducen a la gestión institucional. La segunda sección expone el análisis de los principales instrumentos de gobernanza que inciden en la organización y gestión del sector seguridad. En la tercera sección se examina el ciclo de la política pública para dilucidar claves que explican los resultados más promisorios e innovadores de iniciativas políticas. La última sección plantea recomendaciones y posibles extensiones del estudio.

2 Avances conceptuales y desafíos en la gestión institucional

Para los propósitos de este estudio, el análisis conceptual del tratamiento de la seguridad ciudadana se agrupa en tres paradigmas diferenciados en el tiempo (Cuadro 1). Cada uno ha plasmado su huella y juntos han configurado escenarios donde se sobreponen enfoques y medidas, en ocasiones contrapuestas[10] , que nos alertan sobre las dificultades de afianzar los nuevos paradigmas de la seguridad.

El primero, bajo la consigna *"sálvese quien pueda"*, se caracteriza por una actitud de indiferencia y negación por parte de los organismos públicos frente al problema de la violencia y el delito. Fue el paradigma dominante hace aproximadamente tres décadas cuando la inseguridad empezaba a aflorar como un tema de preocupación ciudadana. Su enfoque atrasó la incorporación del tema a la agenda pública y, en consecuencia, se promovieron soluciones de naturaleza privada e individual. Bajo este paradigma se evidenció un crecimiento vertiginoso de los servicios de seguridad privada[11] , del armamentismo civil[12] y un cambio acelerado en el perfil urbanístico de muchas ciudades, en las que la segregación social de espacios propició la desigualdad en el acceso a servicios de calidad –entre ellos, la seguridad– según la capacidad adquisitiva de cada quien.

Ante el agravamiento del problema de la inseguridad y la creciente percepción de alarma social, empezó a ganar terreno el paradigma de la *"mano dura"*, inspirado en el populismo punitivo. Este enfoque privilegió la adopción de medidas represivas a nivel legislativo, administrativo, judicial y comunitario[13]. En el plano legislativo se promovieron nuevos tipos penales, se amplió la aplicación de penas privativas de libertad y se disminuyó la edad de responsabilidad penal (ver más en Basombrío y Dammert, 2013). En el plano administrativo se promovieron nuevos tipos penales, se amplió la aplicación de penas privativas de libertad y se disminuyó la edad de responsabilidad penal (ver más en Basombrío y Dammert, 2013). En el plano administrativo se crearon unidades especiales de Policía a las que se les amplió sus facultades en

9 BID, 2018, Curso Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y Justicia, Módulo 2

10 Así lo ejemplifican los casos de algunos países de Centroamérica y México, donde al mismo tiempo que instituciones de seguridad siguen un proceso de reformas inspiradas en principios de actuación acordes con el Estado de derecho y la democracia, se continúa convocando a las Fuerzas Armadas para que asuma funciones de la Policía en la lucha contra el crimen (González, 2014).

11 Según reporta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), entre 2012 y 2013 existían en la región unos 2,6 millones de policías mientras el número de vigilantes privados ascendía a más de 3,8 millones. En Guatemala, por ejemplo, la tasa de vigilantes privados llegó a un poco más de 900 por cada 100 mil habitantes, mientras que la de policías apenas alcanzaba los 150.

12 América Latina y África son las regiones del mundo con mayor cantidad de armas de fuego per cápita. Particularmente en América Latina el impacto negativo es mayor por la proliferación y mala utilización de armas pequeñas y livianas asociadas con la criminalidad común (Sáenz, 2007). En efecto, el porcentaje de homicidios que se cometen con ellas supera ampliamente el promedio mundial –78% en Centroamérica, 53% en Suramérica y 51% en el Caribe, frente al 32% global– (Muggah y Aguirre, 2018).

13 Estas políticas proliferaron especialmente en algunos países de Centroamérica durante la primera década del siglo XXI. En Guatemala se recuerda la puesta en marcha en 2003 del Plan Escoba, dirigido al control de la delincuencia juvenil. Durante su vigencia se desplegaron fuerzas conjuntas de policías y militares para realizar detenciones masivas de jóvenes sospechosos de pertenecer a pandillas, se crearon los tribunales especiales denominados "juzgados de alto impacto", se reestableció la pena de muerte y se emitieron declaratorias de estados de excepción en algunas zonas. Ese mismo año se puso en marcha en El Salvador el Plan Mano Dura y posteriormente el Plan Súper Mano Dura, mediante los cuales se endurecieron las penas, se concedieron nuevas facultades a la Policía y se desplegaron operativos conjuntos Policía-Ejército en zonas marginales para el control de pandillas y maras (Programa Estado de la Nación, 2008).

CUADRO 1. PARADIGMAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Fuente: Elaboración de los autores.

Paradigma	Enfoque predominante	Acciones que privilegia
Sálvese quien pueda	La violencia y el delito no son prioridad del Estado sino un asunto que debe resolver cada quién.	Privatización de servicios de seguridad. Vigilantismo. Segregación del espacio urbano.
Mano dura	La violencia y el delito son el resultado de conductas transgresoras y se solucionan neutralizando a los individuos con medidas represivas.	Endurecimiento de penas y disminución de la edad de responsabilidad penal. Crecimiento de la población privada de libertad. Ampliación de las potestades de la Policía e incorporación de las Fuerzas Armadas en la preservación del orden público. Instauración de medidas de excepcionalidad –toque de queda, redadas, retenes en carreteras–.
Convivencia ciudadana y prevención	La violencia y el delito son el resultado de causas múltiples que demandan estrategias integrales y multisectoriales, en el marco de los derechos humanos.	Intervenciones integrales y multisectoriales. Incidencia sobre factores de riesgo asociados a la violencia y el delito. Fortalecimiento del nivel local en el diseño e implementación de políticas y programas. Gestión con base en evidencia y riguroso manejo de datos y estadísticas. Participación de la sociedad civil como complemento a la acción púbica y en tareas de prevención.

materia de detención e investigación, y las Fuerzas Armadas se incorporaron a la ejecución de rutinas de naturaleza policial (ver más en Arias et al., 2012; Rico y Chinchilla, 2006). En materia judicial se intensificó el recurso de la prisión preventiva y la aplicación de sanciones más drásticas, lo que condujo al crecimiento de la población penitenciara y a un grave deterioro en las condiciones de internamiento[14] . Finalmente, a nivel comunitario se extendió el vigilantismo y se empezaron a registrar casos de linchamientos sociales y de "justica por mano propia"[15]. A pesar de que el 95% del electorado apoyó las políticas de Mano Dura en algunos países de Centroamérica, estas políticas no funcionaron bien (Holanda, 2013). Por ejemplo, en otra latitud, la política de criminalidad punitiva en los Estados Unidos en los años setenta, parece haber tenido en el mejor de los casos, un modesto impacto en la reducción de tasas de criminalidad, pero ha tenido un impacto significativo en la distorsión de los mercados laborales, al reducir el bienestar de la infancia, socavar la participación cívica y política (Travis, Western y Redburn, 2014). En una línea similar, los beneficios de políticas como Mano Dura, son superados por sus costos, ya que después de su implementación las tasas de homicidio experimentaron reducciones y posteriormente se dispararon al alza. Estas políticas socavan la voluntad de los ciudadanos de denunciar el delito generando impunidad para la actividad delictiva (Gingerich y Oliveros 2018)[16].

14 Carranza (2012) reporta que en las últimas dos décadas las tasas de población penitenciaria en América Latina se incrementaron de manera exorbitante. En países como Brasil y El Salvador se triplicaron, y en otros como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay se duplicaron.

15 En Honduras, por ejemplo, se estima que entre 1998 y 2007 fueron asesinados más de 3.600 jóvenes por parte de escuadrones de limpieza social (Programa Estado de la Nación, 2008).

16 Gingerich, Daniel; Scartascini, Carlos. A heavy hand or a helping hand? Information provision and citizen preferences for Anti-Crime Policies. BID, 2018

Pese a que algunos elementos de estas estrategias fallidas siguen gravitando en el sector seguridad, la carencia de resultados positivos derivados de su aplicación indujo a un cambio conceptual en el tratamiento del tema. Es así como nace el nuevo paradigma de la convivencia ciudadana y prevención, que se caracteriza por abarcar un enfoque de derechos humanos –tanto para las víctimas como para los ofensores–, defender el respeto a los principios del Estado de derecho, y reconocer la naturaleza multifactorial de la inseguridad y la violencia.

Un paradigma que aboga por estrategias integrales y acciones preventivas basadas en evidencia[17]. Lo cierto es que hoy continúa inspirando el diseño de políticas y programas.

De ahí que se define seguridad ciudadana como la capacidad de los Estados, en asocio con el sector privado, los particulares, la academia y asociaciones comunitarias, vecinales y ciudadanas, de proveer y coproducir un marco de protección de la vida y el patrimonio de los individuos, que les permita a los ciudadanos convivir pacíficamente, sin miedo, en aras de alcanzar una mejor calidad de vida[18] .

Lamentablemente, los avances conceptuales y doctrinarios no se incorporan con la velocidad deseada en el funcionamiento de las instituciones y en la formulación de las políticas públicas; fundamentalmente porque plantean exigencias de cierta complejidad a las instituciones y a sus procesos de gestión. A nuestro criterio, son cuatro los principales desafíos institucionales que trae consigo el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana (Cuadro 2).

CUADRO 2. DESAFÍOS INSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Fuente: Elaboración de los autores.

DESAFÍO	COMPONENTES
Integralidad	Estrategias articuladas que promuevan una visión compartida del problema y de los principios orientadores, aunque cada actor tenga capacidades e intervenciones diferenciadas.
Multisectorialidad	Estructuras organizativas que faciliten la coordinación y la cohesión interinstitucional entre autoridades nacionales, estatales y municipales. Organización y capacitación de la sociedad civil e integración del sector privado.
Rigurosidad	Fiabilidad de la información y las estadísticas. Profesionalización del personal. Acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs).
Sostenibilidad y escalabilidad	Efectivo liderazgo de la sociedad civil. Mecanismos de financiamiento permanentes. Diseño y planificación, evitando la trampa de la experiencia piloto.

2.1 El desafío de la integralidad

El abordaje integral de la violencia y el delito parte del reconocimiento de la naturaleza multicausal del problema y promueve intervenciones que combinan acciones preventivas y de control, incluyendo la prevención social, la prevención situacional, y las propias de la policía, la administración de justica y el sector penitenciario (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012; 2014b). De allí que la noción de integralidad sea central al nuevo paradigma de la seguridad y haya

17 Hace referencia las nociones de seguridad ciudadana desarrolladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010a) y el Banco Interamericano de Desarrollo (2012).

18 BID, 2018, Curso Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y Justicia, Módulo 1.

venido ganando terreno tanto en el discurso público como en documentos oficiales que sustentan diagnósticos y propuestas programáticas. Sin embargo, la efectiva incorporación de esta noción al quehacer institucional sigue siendo limitada porque:

1. El llamado a la integralidad invita a la incorporación de diversos organismos y sectores a la gestión de la seguridad que tradicionalmente no eran vistos como parte del sector –organismos especializados en educación, recreación, salud, planificación urbana, infancia y juventud, género, entre otros–. No obstante, el abordaje integral de la seguridad va más allá de la simple sumatoria de nuevas instituciones y enfoques, toda vez que supone una visión compartida del problema y una comunión en torno a los principios orientadores y las prioridades programáticas, independientemente de que cada actor tenga capacidades y alcances de intervención diferenciados. Esto es algo que no está siendo debidamente atendido.

2. Aun cuando existe anuencia de parte de diferentes organismos a trabajar con un enfoque de prevención de la violencia, su personal no cuenta con el conocimiento, las técnicas y los instrumentos necesarios para impactar las variables de riesgo social asociadas al delito y la violencia con la propiedad que se requiere. Por lo general, las políticas de carácter social en las áreas de educación, salud, urbanismo y otras, no tienen necesariamente como objetivo principal la reducción de la delincuencia sino la mejora de ciertas condiciones de la población. De allí que su efecto sobre las tasas de criminalidad nunca será directo sino inducido y con resultados diluidos en el tiempo[19]. Por ejemplo, los programas sociales de naturaleza selectiva que atienden a grupos específicos en situación de vulnerabilidad ofrecen buenas condiciones para impactar factores de riesgo asociados a la criminalidad. Sin embargo, es muy común que quienes los lideran tengan objeciones a que se asocie pobreza y exclusión con delincuencia y violencia –lo que se conoce como criminalizar la pobreza–, lo que dificulta su integración a la gestión de la seguridad.

2.2 El desafío de la multisectorialidad

Asociada a la integralidad se conectan nociones como la gestión multisectorial e interinstitucional, que hacen referencia a la necesaria participación de diversos actores sociales e institucionales del plano nacional y subnacional –en ocasiones incluso del internacional– en la gestión de la seguridad. Ahora bien, la incorporación tanto de las entidades públicas del plano nacional como de los gobiernos locales, la sociedad civil, la academia y el sector privado plantea diversos desafíos, tales como:

1. En lo que respecta a las instituciones gubernamentales, el llamado a la acción concertada sobre la base de plataformas programáticas integrales supone un reto mayúsculo para las administraciones públicas acostumbradas a trabajar de manera aislada, reacias a compartir información y recursos, y con poca inclinación a articular y coordinar (Beliz, 2012). Las resistencias pueden ser mayores según los mecanismos de convocatoria y de coordinación que se utilicen, e incluso según el nivel de gobierno o el tipo de organismo que asuma el liderazgo. Esto plantea la necesidad de diseñar estructuras organizativas que faciliten la coordinación y la cohesión interinstitucional.

2. La relación entre las administraciones político-territoriales es una de las más importantes, pero a la vez más complejas de articular. Los enfoques de prevención situacional y de gestión de factores de riesgo han acrecentado la importancia que tiene el nivel subnacional y los gobiernos locales en la gestión de la seguridad ciudadana. En efecto, aspectos como la recuperación de espacios públicos, el diseño urbanístico para la integración social, la promoción de actividades recreativas, entre otras, han hecho que una parte fundamental de las políticas de prevención y control de la violencia y el delito se traslade al ámbito subnacional. Sin embargo, el énfasis en lo local plantea importantes desafíos en el diseño de mecanismos de complementación y coordinación entre las autoridades nacionales, estatales y municipales, que trasciendan en el tiempo pese a los cambios del gobierno en turno (Wilson Center, 2015).

3. Cada vez más la sociedad civil gana protagonismo como actor relevante en la gestión de políticas públicas. No obstante, su participación plantea dos importantes desafíos a la gobernanza de la seguridad. El primero, asociado a la dificultad de las instituciones públicas para trabajar con modelos de gestión participativa, dada la poca experiencia en ello. El segundo, por la dificultad para conseguir una participación eficaz y duradera de los ciudadanos que resista las tentaciones de la politización, la represión, y la improvisación. Lo anterior hace necesario plantearse la necesidad de transformar la cultura burocrática y crear instrumentos y métodos de trabajo que propicien la articulación de las instituciones con los grupos sociales, así como de atender los aspectos relativos a la organización y capacitación de la sociedad civil.

19 Chioda (2016) expone que se ha documentado ampliamente cómo ciertas políticas sociales –entre ellas, la atención a la primera infancia, la educación obligatoria, la reducción de la pobreza, entre otras– redundan en beneficios para la prevención del delito, pese a no haber sido pensadas para incidir en ello. Ante este panorama, la autora recomienda rediseñar las políticas existentes introduciendo un enfoque más deliberado en la prevención del delito y la violencia, a efectos de mejorar y ampliar los alcances de su incidencia.

4. El sector privado también juega un papel importante en la coproducción de la seguridad y la prevención del delito, especialmente el ligado a actividades productivas que reciben en mayor medida el impacto directo del deterioro de la seguridad –comercio, turismo y transporte–. Es así como la seguridad se ha vuelto un tema prioritario en las agendas de las cámaras empresariales, cuyos representantes hacen parte de comisiones especializadas convocadas por los gobiernos, y participan en la implementación de medidas o en el financiamiento complementario de programas[20] . Además, el sector privado se ha convertido en proveedor directo de seguridad tanto a través de empresas que ofrecen servicios y productos para vigilancia y protección, como participando en esquemas de concesión de la administración de centros penitenciarios. Si bien su integración a la gestión de la seguridad ofrece un gran potencial para fortalecer las políticas públicas, también implica desafíos como el de controlar la creciente privatización de servicios de seguridad con débiles marcos regulatorios, y el de amortiguar el desigual acceso de la población a servicios de seguridad de calidad.

5. Una de las respuestas más frecuentes al desafío de la multisectorialidad es la creación de consejos para la seguridad y la prevención del delito, con diferencias en su nivel de actuación (nacional, regional, local), atribuciones, estructura, financiamiento y dependencia a la que están adscritos. Estas estructuras han mostrado ser útiles para la definición de lineamientos de política, el establecimiento de prioridades programáticas, la asignación de recursos y la coordinación. Pese al avance que suponen, se observan problemas y limitaciones asociados a la excesiva burocratización y la ausencia de mecanismos rigurosos para el monitoreo de acciones y el cumplimiento de metas. Además, los lineamientos no siempre permean los niveles operativos de las instituciones, identificándose serios problemas de acoplamiento.

2.3 El desafío de la rigurosidad

Uno de los aspectos más destacados de los nuevos enfoques de la seguridad es el relativo a la necesidad de diseñar e impulsar políticas públicas basadas en evidencia empírica y con rigor científico (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). Esta exigencia supone al menos cumplir con tres condiciones: (i) disponibilidad y gestión de información fiable y oportuna, (ii) existencia de un recurso humano con capacidades técnicas para gestionar políticas asociadas al nuevo paradigma de la seguridad –tanto en las instituciones como en la sociedad civil–, y (iii) acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que faciliten la gestión de información para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas y programas. Cada uno de estos aspectos enfrenta importantes limitantes, como se analiza a continuación.

1. La disponibilidad y calidad de la información es fundamental en el proceso de toma de decisiones toda vez que permite determinar con mayor rigor la magnitud del problema y disminuir el efecto de criterios subjetivos asociados a la discreción política, la percepción de inseguridad y el termómetro de la opinión pública, y el efecto mediático. También facilita la construcción de líneas de base para medir el éxito o fracaso de las acciones que se implementan, y de predictores delictivos para estimar tendencias y anticipar acciones que procuren su neutralización y contención. A pesar de los avances que se registran en el área, persisten problemas que afectan la fiabilidad y oportuna disponibilidad de las estadísticas asociadas a la criminalidad y la violencia. Entre ellos se destacan: (i) la ausencia de sistemas de información que integren estadísticas provenientes de diferentes fuentes y que respondan a categorías uniformes y comparables en el tiempo, (ii) la dificultad para actualizar la información de manera periódica e incluso en tiempo real, (iii) el esporádico uso de encuestas de victimización, (iv) la débil incorporación de herramientas de georreferenciación de incidentes y otras variables relevantes, y (v) la dificultad de coordinar las diversas dependencias públicas que deben alimentar los sistemas de información.

2. El abordaje multicausal de la seguridad implica la consideración de un amplio número de variables en todas las fases del proceso de toma de decisiones y, por consiguiente, un personal con capacidades técnicas y profesionales específicas, y competencias transversales –como capacidad para trabajar en equipo, actitud proactiva y resolutiva, y habilidades para comunicar de manera horizontal y vertical–. La falta de ello en funcionarios públicos y en representantes de la sociedad civil se convierte en una gran limitante[21] . Sin embargo, el panorama se torna alentador en la medida que se ha visto cómo Jamaica, Honduras, Nicaragua y Panamá han realizado valiosos esfuerzos a nivel de selección, capacitación y evaluación de profesionales para la ejecución de proyectos de prevención de la violencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014a).

3. Es indudable que las TIC se han convertido en un elemento crítico para la gestión de la seguridad

20 Uno de los ejemplos más destacados es el del Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC), creado por el sector empresarial del estado de Chihuahua en México para apoyar financieramente intervenciones que mejoren la seguridad en el estado y fortalecer las instituciones de seguridad y justicia mediante la participación ciudadana. Más detalles pueden ser consultados en su sitio web http://ficosec.org/nosotros/

21 De allí que Beliz (2012) proponga la creación de un servicio civil profesional para la gestión de la prevención de la violencia.

ciudadana. Su incorporación al proceso de toma de decisiones permite potenciar los esfuerzos a todos los niveles –desde la gestión de la información para dimensionar los problemas y diseñar y evaluar políticas y programas, hasta la implementación de acciones y su monitoreo, especialmente aquellas asociadas a programas de prevención situacional–. Las aplicaciones más frecuentes de las TIC tienen que ver con sistemas de georreferenciación, videovigilancia y biométricos, que ya han sido incorporados en la gestión de la seguridad en diversos países. No obstante, se vislumbran dos escenarios preocupantes. Por un lado, el de aquellos países con una débil incorporación de las TIC a las tareas de la seguridad ciudadana, por desconocimiento o por carencia de recursos financieros para su adquisición. Para ellos resulta indispensable sensibilizar a los operadores en las áreas de la seguridad sobre el papel crítico que juegan este tipo de tecnologías y sobre el costo-beneficio de invertir en ellas. Por otro lado, países en los que la ausencia de criterios técnicos rigurosos ha llevado a procesos fallidos de adquisición de tecnologías que no responden a las necesidades. En este último caso, se hace imperioso promover criterios técnicos que respalden los procesos de adquisición de las TIC y fortalecer unidades técnicas especializadas en los temas de seguridad –dentro de las agencias o programas de gobierno digital– que se asesoren y garanticen controles de calidad a las adquisiciones.

2.4 El desafío de la sostenibilidad y la escalabilidad

La mejor prueba de éxito de una política pública es su capacidad de proyectarse hacia el futuro (sostenibilidad) y de ampliar sus niveles de cobertura e incidencia sin perder las condiciones esenciales que garantizan su calidad o identidad (escalabilidad[22]); algo que aún está lejos de conseguirse en materia de seguridad ciudadana en nuestra región, principalmente porque:

1. Algunos de los proyectos que se vienen ejecutando enfrentan dificultades para superar la prueba del tiempo, limitando su vigencia al plazo de financiamiento por parte de una agencia de cooperación internacional, al período de nombramiento de un director de programa, o al ciclo electoral de gobiernos locales o nacionales. Garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos convoca al menos tres factores claves: (i) profesionalización del personal a cargo de las tareas, para crear una masa crítica dentro de la administración pública capaz de abogar por la continuidad de los esfuerzos y su institucionalización; (ii) efectivo liderazgo de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones –principalmente por parte de grupos sociales dispuestos a aportar constructivamente y de manera autónoma[23]–, de manera que se apropien de los proyectos y se conviertan en centinelas y garantes de la continuidad de los mismos; y (iii) mecanismos permanentes de financiamiento. Éstos últimos pueden ser en términos de contrapartida a los fondos de la cooperación internacional siempre y cuando permanezcan más allá del vencimiento de plazos, o mediante recursos propios de las administraciones, debidamente estipulados en los planes de desarrollo y comprometidos en los presupuestos públicos.

2. Escalar las experiencias más allá de un espacio geográfico restringido –barrio o comuna– o de un pequeño segmento de la población objetivo –escolares, colectivos juveniles, grupos de mujeres, entre otros– sigue siendo un desafío del que se desprenden dos escenarios. El primero, es el denominado "la trampa de las experiencias piloto", que consiste en iniciativas pioneras –comúnmente financiadas por la cooperación internacional– que, si bien tienen la virtud de generar un efecto demostrativo, no logran replicarse o escalarse dadas las limitaciones originales de su diseño. El segundo, se refiere a las debilidades en los procesos de diseño y planificación de las políticas y proyectos que no prevén recursos, condiciones y horizontes de tiempo suficientes para alcanzar dimensiones mayores y plazos prolongados.

22 El término proviene de la ingeniería informática. Difiere de escalamiento, que sugiere el ascenso mas no procura necesariamente la condición de calidad.

23 El Foro Brasileño de Seguridad Ciudadana es un buen referente. Fue creado en 2006 con el objetivo de promover el diálogo entre actores claves de la seguridad, la investigación aplicada y la asistencia técnica (Leeds, 2013).

3 Instrumentos para la gobernanza del sector seguridad

Antes de los noventas el sector seguridad era sinónimo de defensa nacional y tenía como actor casi exclusivo a la Policía, que en muchos casos era un apéndice de las Fuerzas Armadas. Con la irrupción del paradigma de la seguridad ciudadana en el contexto de los procesos de democratización, se producen diversos cambios como: (i) la transformación de la Policía hacia organizaciones de naturaleza civil, (ii) la incorporación de nuevos actores institucionales a las tareas de seguridad, especialmente en el área de la prevención del delito y la inversión en la formación y especialización del capital humano, y (iii) el fomento de instrumentos legales, institucionales y programáticos más alineados con las nuevas características del sector seguridad (Rico, 1996). Todos estos componentes –leyes, instituciones, capital humano profesionalizado y especializado, planes y programas– han configurado la gobernanza que caracteriza hoy al sector seguridad en los países de la región.

3.1 Los marcos jurídicos de la nueva institucionalidad

Uno de los avances más significativos que experimentó el sector seguridad en la década de los noventa fue la promulgación de numerosas leyes que dieron sustento jurídico a transformaciones institucionales (Cuadro 3). El proceso de reforma ha sido particularmente más intenso en los últimos diez años, y en países como Brasil y México continúa hasta nuestros días. En términos generales, los marcos jurídicos de la nueva institucionalidad del sector seguridad comparten las siguientes características:

- Procuran la protección de los derechos de toda la población, con énfasis en grupos poblacionales especialmente vulnerables como la niñez y adolescencia, la mujer y los pueblos indígenas y afrodescendientes.

- Establecen una clara distinción entre las tareas de defensa nacional y las de seguridad ciudadana, y otorgan la rectoría del sector a los ministerios de seguridad interior–en algunos casos llamados ministerios de gobernación o de justicia–.[24]

- Priorizan la formación académica y profesionalización de las fuerzas de seguridad y personal civil a cargo de las funciones en materia de seguridad ciudadana.

- Reconocen la importancia de los controles democráticos sobre las instituciones del sector –especialmente sobre la Policía– los cuales pueden ser de naturaleza administrativa, política, jurisdiccional o social.

- Reconocen la importancia de los niveles subnacionales en la gestión de la seguridad y se asignan roles activos –aunque en diferente grado– a los gobiernos estatales y municipales.

- Validan el papel de diversas instituciones del ámbito social en la coproducción de seguridad –no sólo a las instituciones policiales–.

- Incorporan nuevos instrumentos para fortalecer la gestión de la seguridad. Los más significativos han sido la creación de instancias de coordinación y de instrumentos de planificación, y la autorización de impuestos y tasas especiales para el financiamiento de la seguridad, así como fondos para su administración.

3.2 La organización institucional del sector

Ya en algunos países se empieza a reconocer la necesidad de actualizar la normativa –especialmente la que data de hace dos décadas o más de promulgación– para adecuarla a los cambios vertiginosos que ha experimentado el tema de la seguridad en la región. Sin embargo, algunos de los procesos de reforma que han tenido lugar recientemente han provocado más inquietudes que tranquilidad. Este es el caso de México, donde la aprobación de la Ley de Seguridad Interior en 2017 fue duramente criticada por organismos de derechos humanos al considerarse que otorgaba amplias facultades a las Fuerzas Armadas para intervenir en actividades de seguridad pública, y adolecía de una definición precisa del concepto de seguridad interior (Human Rights Watch, 2017). Un movimiento de alarma generó también la aprobación de la Ley de Seguridad Soberana de Nicaragua en 2015, que a criterio del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2015) *"introduce un concepto jurídico-político totalmente nuevo –seguridad soberana– que fusiona los conceptos y las misiones relativas al orden interior con los conceptos y las misiones propias de la defensa nacional, abriendo un amplio y peligroso margen de discrecionalidad sobre su interpretación y aplicación futuras por parte del Ejecutivo y las demás instituciones que integrarían*

24 A excepción de Colombia donde la Policía Nacional forma parte de la llamada Fuerza Pública que incluye a las Fuerzas Armadas y está adscrita al Ministerio de Defensa.

CUADRO 2. DESAFÍOS INSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Fuente: Elaboración de los autores.

PAÍS	LEYES SOBRE SEGURIDAD, POLICÍA Y PREVENCIÓN
Argentina	Ley de Seguridad Interior, No. 24.059 (1991). Ley de Ministerios, No. 22.520 –Artículo 22 bis (1992).
Brasil	Ley que instituye el Sistema Único de Seguridad Pública y crea la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social, No. 13.675 (2018). Medida provisoria para la creación del Ministerio de Seguridad Pública, No. 821 (2018).
Bolivia	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una Vida Segura", No. 264 (2012).
Chile	Ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, No. 20.502 (2011).
Colombia	Ley por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional y se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Ciudadana, No. 63 – Arts. 14 y 15 (1993). Decreto por la cual se modifica los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se Integra al Sector Administrativo del Interior, No. 2893 (2011).
Costa Rica	Ley General de Policía, No. 7410 (1994). Ley que modifica la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia para que en adelante se denomine Ministerio de Justicia y Paz, y crea el Sistema Nacional de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana, No. 8771 (2009).
Ecuador	Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009).
El Salvador	Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Decreto No. 653 (2001). Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, Decreto No. 661 (2011).
Guatemala	Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto No. 11 (1997). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto No. 18 (2008). Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Acuerdo Gubernativo No. 166 (2011).
Honduras	Ley Orgánica de la Policía Nacional, Decreto No. 156 (1998). Ley de Policía y Convivencia Social, Decreto No. 226 (2001). Ley Orgánica de la Policía Nacional, Decreto No. 67 (2008).
México	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1996, 2009). Ley General para la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia (2012). Ley de Seguridad Interior (2017).

Nicaragua	Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua, No. 919 (2015). Ley de Organización, Funciones, Carrera y Régimen Especial de Seguridad Social de la Policía Nacional, No. 872 (2014).
Panamá	Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, No. 15 (2010). Ley Institucional de la Policía Nacional, No. 96 (2004).
Paraguay	Constitución Política de la Republica de Paraguay –Capítulo V, Art. 175 (1992). Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna, No. 1.337 (1999).
Perú	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, No. 27933 (2003).
Uruguay	Ley de Seguridad Ciudadana, No. 16.707 (1995). Ley Procedimiento Policial, No. 18.315 (2008).

el Sistema Nacional de Seguridad Soberana, en especial para resolver conflictos sociales y/o políticos, los cuales recibirían el mismo tratamiento que una agresión territorial externa."

Estos ejemplos nos advierten que las reformas normativas en materia de seguridad tienen el potencial de alterar importantes avances conceptuales, así como acuerdos políticos y sociales previamente pactados, por lo que se hace imperativo someterlos a procesos de consulta. Nos alertan también que los avances doctrinarios en materia de seguridad ciudadana están expuestos cambios qu[illegible]n necesariamente implican progreso.

En lo que respecta a la forma en que se organiza el sector seguridad –o el arreglo institucional–, se observan dos características. Primero, una definición de la rectoría del sector, delegada generalmente a los ministerios de seguridad interior –también llamados de gobernación o de justicia–.

Segundo, la creación de categorías como sistema y de figuras como consejos y comisiones (Cuadro 4).

La noción de sistema ha sido adoptada en Argentina, Brasil, Bolivia, Guatemala, México y Nicaragua. En ellos, la constitución o las leyes contemplan sistemas nacionales de seguridad, aunque con diferentes componentes. Mientras algunos integran solamente a entidades nacionales (Guatemala y Nicaragua), otros incluyen también órganos públicos regionales y locales (Argentina, Brasil y México), y hasta representantes de grupos poblacionales como pueblos indígenas (Bolivia).

Más allá de las particulares de cada uno, se destaca el deseo de propiciar una visión sistémica de la seguridad e incentivar estructuras organizativas más coherentes con ello en lo que respecta a los principios de actuación y las actividades a desplegar. Ejemplo de lo anterior es el Sistema Único de Seguridad Púbica de Brasil creado mediante la Ley 13.675 de 2018, cuyo objetivo consiste en *"promover una actuación conjunta, coordinada, sistémica e integrada de los órganos de seguridad pública y defensa social de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en articulación con la sociedad"* (Art. 1). Asimismo, la Ley 264 de 2012 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una Vida Segura" en Bolivia, hace especial énfasis en los conceptos de *"corresponsabilidad institucional de seguridad ciudadana"* y adiciona el interés por la *"participación ciudadana y el control social"* (Art. 5).

Pese al avance que supone la introducción de la noción de sistema, surgen críticas sobre el limitado impacto del concepto. En su mayoría, se orientan a recomendar un mayor desarrollo jurídico de la noción de sistema, y a complementarlo con arreglos institucionales que promuevan acciones articuladas y concertadas entre todos los actores que inciden en el sector seguridad. Es el caso de Argentina, por ejemplo, donde Buenader (2016) concluye que es necesario promover una mejor articulación y funcionalidad de los órganos, actividades y reglas que gobiernan el Sistema de Seguridad Interior del país, y sugiere una reformulación de las leyes estructurantes del mismo, de manera que sus objetivos y principios se articulen con las otras leyes que lo integran.

Entre los principales instrumentos que permiten materializar la visión sistémica del sector están los órganos de coordinación, incorporados en los instrumentos jurídicos de todos los países de la región –con excepción de Panamá y Uruguay– mediante las figuras de consejos o comisiones. Estas instancias constituyen un marco institucional, instrumental y funcional de naturaleza colegiada, concebidos para hacer frente a los desafíos que enfrenta la administración pública en materia de seguridad, mediante acciones de encuentro y trabajo interinstitucional al más alto nivel. Dependiendo del país, estas instancias varían en aspectos como las atribuciones que les son otorgadas, su integración, y los recursos normativos, institucionales y financieros que los soportan.

Sobre las atribuciones que les son otorgadas, todos cumplen funciones básicas de tipo consultivo, deliberativo y de coordinación; llegando incluso a asumir responsabilidades más amplias en algunos países. En Brasil, por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CONASP, por sus siglas en portugués) tiene la potestad de formular las políticas de seguridad, emitir directrices para su ejecución, supervisar la asignación y uso de recursos, y proponer cambios en la legislación pertinente. Asimismo, secunda la labor de los Consejos de Seguridad Pública de nivel estatal y municipal (Ley 13.675 de 2018, Art. 19). El apoyo a las instancias locales también es abordado por el Consejo de Seguridad Interior de Argentina, al plantear la coordinación e integración de los distintos niveles jurisdiccionales de actuación (Ley 24.059 de 1991, Art. 10). Sumado a las funciones anteriores, el Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana de Bolivia promueve mecanismos de participación y coordinación con la sociedad civil (Ley 264 de 2012, Art. 17); y al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC) de El Salvador se le atribuyen actividades de investigación y documentación de buenas prácticas, organización de mesas técnicas territoriales y sectoriales para la formulación de políticas, y apoyo a iniciativas a nivel comunal (Decreto Ejecutivo 62 de 2014).

Sobre la integración de estos órganos de coordinación, existen tres modelos en la región. En el primero la participación se ciñe a las principales instituciones del nivel nacional con incidencia en materia de seguridad –es el modelo que aplica en Costa Rica, Guatemala y Paraguay–. En el segundo se promueve la integración y articulación de órganos del nivel subnacional (estatal y municipal) –es el caso de Argentina, Chile, Colombia, México y Perú–. En el tercero se procura además la participación de actores de la sociedad civil –como en

CUADRO 4. ARREGLO INSTITUCIONAL DEL SECTOR SEGURIDAD

Fuente: Elaboración de los autores.

PAÍS	LEYES SOBRE SEGURIDAD, POLICÍA Y PREVENCIÓN
Argentina	Sistema de Seguridad Interior, integrado por: presidente de la Nación, gobernadores de las provincias, Congreso Nacional, ministros del Interior, Defensa y Justicia, Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria y policías provinciales, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval. Consejo de Seguridad Interior, integrado por: ministro del Interior, ministro de Justicia, secretario de Programación Para La Prevención De La Drogadicción Y La Lucha Contra El Narcotráfico, subsecretario de Seguridad Interior, titulares de Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional, y cinco jefes de Policía de las provincias. Se contempla la participación de miembros no permanentes, entre ellos: el ministro de Defensa; el titular del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; los gobernadores de provincia que así lo solicitaren, así como los legisladores integrantes de las Comisiones de Seguridad Interior de ambas Cámaras.
Brasil	Sistema Único de Seguridad Pública que contempla a: poderes ejecutivos del nivel federal, provincial y municipal, Consejos de Seguridad Pública y Defensa Social del nivel federal, Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil, Secretaría Nacional de Política Sobre Drogas, Secretarías Estatales, Provinciales y Municipales de Seguridad Pública, Policía Federal, Policía de Tránsito Federal, Policías Civiles, Policías Militares, Cuerpos de Bomberos, Guardas Municipales, Órganos del Sistema Penitenciario, Institutos de Criminalística, Medicina Legal e Identificación, Guarda Portuaria, Secretaría Nacional de Seguridad Pública, agentes de tránsito; Guardia Portuaria. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CONASP), integrado por: entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, Direcciones de las Fuerzas Policiales, y organizaciones de trabajadores de la seguridad pública y entidades de la sociedad civil relacionadas con los temas de seguridad y prevención del delito.

Bolivia	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, integrado por: Ministerio de Gobierno, entidades territoriales autónomas, Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana, Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana, consejos departamentales, regionales, municipales e indígenas. Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana, integrada por: ministro de Gobierno, ministro de Defensa, ministro de Justicia, ministro de Salud y Deportes, ministro de Educación y Comunicación. Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana, integrado por: ministro de Gobierno, fiscal general del estado, comandante general de la Policía Boliviana, los nueve gobernadores de departamento, las máximas autoridades de los Órganos Ejecutivos y las Autonomías Regionales, los nueve alcaldes de las ciudades capitales de Departamento y el alcalde de la ciudad de El Alto, representantes de la Federación de Asociaciones Municipales de los municipios, representantes de la Autonomía Indígena Originario Campesina, representantes a nivel nacional debidamente acreditados de las organizaciones sociales y juntas vecinales.
Chile	Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por: ministro del Interior y Seguridad Pública, ministro de Justicia, subsecretarios del Interior, de Prevención del Delito, de Justicia, representante de la Corte Suprema, fiscal nacional del Ministerio Público, defensor nacional de la Defensoría Penal Pública, director general de Carabineros de Chile, director general de la Policía de Investigaciones de Chile, director nacional de Gendarmería de Chile, director nacional del Servicio Nacional de Menores, director nacional del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades.
Colombia	Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, integrado por: presidente de la República, ministro de Gobierno, ministro de Defensa, ministro de Justicia, director general de la Policía Nacional, comisionado nacional para la Policía, un gobernador y un alcalde.
Costa Rica	Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, integrado por: Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Seguridad Pública, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Costarricense sobre Drogas, Consejo de Seguridad Vial e Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. Consejo Nacional de Seguridad, integrado por: presidente de la Republica, ministro de la Presidencia, ministro de Justicia, ministro de Seguridad Pública y Gobernación. Se puede llamar a integrarlo a quien el presidente considere necesario. Comisión Nacional para la Paz Social (CONAPAZ), bajo la rectoría del Ministerio de Justicia y Paz e integrado por: Ministerio de Justicia y Paz –que lo preside el Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación–, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura, Instituto Nacional de la Mujer y el Patronato Nacional de la Infancia.

Ecuador	Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), integrado por: presidente de la República, vicepresidente de la República, presidente de la Asamblea Nacional, presidente de la Corte Nacional de Justicia, ministro de Defensa Nacional, ministro del Interior, ministro de Relaciones Exteriores, jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, comandante general de la Policía. Podrán además participar representantes de entidades públicas y representantes de la sociedad civil que el presidente de la República considere necesario convocar.
El Salvador	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), integrado por: titulares o representantes del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Secretaría de Gobernabilidad, Secretaría de Participación Ciudadana, Secretaría de Transparencia y Anticorrupción, Secretaría Técnica y de Planificación, Fiscalía General de la República, Órgano Judicial, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, representantes del sector empresarial, municipal, iglesias, partidos políticos, medios de comunicación, y equipos técnicos de la cooperación internacional.
Guatemala	Sistema Nacional de Seguridad (CNS), integrado por: Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Defensa Nacional, Procuraduría General de la Nación, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE), y Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS). Consejo Nacional de Seguridad, integrado por: presidente de la República, vicepresidente de la República, ministro de Relaciones Exteriores, ministro de Gobernación, ministro de la Defensa Nacional, secretario de Inteligencia Estratégica del Estado, y procurador general de la Nación.
Honduras	Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), integrado por: Consejo Nacional de Seguridad Pública, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, Consejos Locales e Instancias Regionales, y Secretariado Ejecutivo del Sistema. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), integrado por: presidente de la República, secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el procurador general de la República, los gobernadores de los estados, el jefe del gobierno de la Ciudad de México, el comisionado nacional de Seguridad, y el secretario ejecutivo del SNSP.

México	Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), integrado por: Consejo Nacional de Seguridad Pública, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, Consejos Locales e Instancias Regionales, y Secretariado Ejecutivo del Sistema. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), integrado por: presidente de la República, secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el procurador general de la República, los gobernadores de los estados, el jefe del gobierno de la Ciudad de México, el comisionado nacional de Seguridad, y el secretario ejecutivo del SNSP.
Nicaragua	Sistema Nacional de Seguridad Soberana, integrado por: presidente de la República, Ejército –a través de la Dirección de Información para la Defensa del Ejército de Nicaragua, que a su vez tiene el papel de Secretaría Ejecutiva del Sistema–, Policía Nacional, Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, Ministerio Público, Procuraduría General de la República, y Ministerios de Estado que tienen competencia en seguridad alimentaria y nutricional.
Panamá	No se registra instancia alguna de coordinación especializada en los temas de seguridad ciudadana o prevención del delito.
Perú	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), integrado por: ministro del Interior –quien lo preside–, ministro de Justicia o su representante, ministro de Educación o su representante, ministro de Salud o su representante, ministro de Economía y Finanzas o su representante, un representante de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal de la Nación o su representante, el defensor del pueblo o su representante, dos presidentes regionales o sus representantes, el alcalde metropolitano de Lima o su representante, y los alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes.
Paraguay	Comisión de Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno, integrado por: ministro del Interior, viceministro de Seguridad Interna, comandante de la Policía Nacional, prefecto General Naval, director de Orden Público de la Policía Nacional, titular del organismo de inteligencia, y secretario ejecutivo de la Secretaría Nacional Antidrogas.
Uruguay	No se registra instancia alguna de coordinación especializada en los temas de seguridad ciudadana o prevención del delito.

Brasil[25], Bolivia, Honduras, Ecuador y El Salvador–. Determinar cuál es el mejor modelo para seguir debe considerar aspectos del proceso de toma de decisiones como (i) la eficiencia, típicamente asociada a consejos con pocos integrantes y presididos por una autoridad de alto nivel jerárquico, y (ii) la legitimidad, ligada a procesos con amplia participación intersectorial e interinstitucional.

También es cierto que determinar el modelo de integración de estos órganos colegiados va de la mano de la decisión sobre quién los preside, que por lo general recae en los ministros rectores del área; aunque en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua la responsabilidad recae sobre el presidente de la república. Ambos escenarios plantean cuestiones a considerar. Por un lado, las convocatorias realizadas por el presidente tienden a ser más efectivas que las de un ministro, pero se pone en riesgo la frecuencia de

25 Las sesiones del Consejo de Brasil han llegado a reunir hasta veintiséis entidades públicas y organizaciones sociales, según reporta el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2017).

las mismas y, en consecuencia, la continuidad. Por otro, con el presidente la gestión de los órganos puede tomar un curso más de índole político, mientras que con los ministros puede haber más espacio para desplegar actividades más técnicas.

Finalmente, los consejos o comisiones presentan grandes variaciones en términos de los recursos normativos, institucionales y financieros que los soportan. En algunos países se observan serias carencias normativas. Por ejemplo, el CNSCC de El Salvador fue creado por Decreto Ejecutivo y, en consecuencia, carece de respaldo legal pues puede ser fácilmente revertido por cualquier otro gobierno en el futuro. En otros casos, las leyes no son claras sobre el alcance de las funciones y potestades, dejando los órganos a merced de los criterios discrecionales de las autoridades de turno. Un caso reciente que ejemplifica este escenario es el protagonizado por el Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala, que recomendó la prohibición del ingreso al país del jefe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Iván Velásquez, *"…por considerarlo una persona que atenta contra el orden y la seguridad pública; afectando la gobernabilidad, institucionalidad, justicia y la paz del país"* (Chumil, 2018).

Las carencias más frecuentes que padecen estos órganos colegiados son las de tipo material y financiero. Pocos son los que cuentan con una secretaría técnica que acompañe su trabajo, y aún menos los que tienen asignado un financiamiento razonable y permanente. Como resultado, su funcionamiento está comúnmente sujeto a la voluntad política de las autoridades de turno y se pierde la continuidad en los esfuerzos que desde ellos se impulsan. Es el caso del Consejo de Seguridad de Costa Rica, que fue creado en 1994 pero convocado con irregularidad, con excepción de una administración que lo convocó con regularidad. También el caso del CONASP en Brasil, que se volvió a convocar en 2017 luego de casi dos años de inactividad en el marco de un acelerado deterioro de la seguridad ciudadana.

Teniendo en cuenta los principales factores que determinan la capacidad de gestión de los sistemas de seguridad y de sus instancias de coordinación, una de las estructuras mejor diseñadas es la del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) de México. Este órgano funge como instancia superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cuenta con una integración del más alto nivel político, lo que garantiza ejecutividad y respaldo a sus decisiones. Además, hace parte de un engranaje que lo obliga a mantener una interrelación orgánica con instancias regionales, consejos locales, las llamadas conferencias nacionales –especializadas en áreas temáticas– y las comisiones permanentes de carácter técnico, destinadas a apoyar la instrumentación de las políticas. Sumado a lo anterior, el CNSP cuenta con un secretariado ejecutivo que le otorga capacidades gerenciales y administrativas (más detalles en Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018).

Lo cierto es que los arreglos institucionales que se están intentando en la región para mejorar la gobernanza de la seguridad merecen ser considerados como una prioridad en las políticas de fortalecimiento institucional dado su gran potencial de impactar positivamente la gestión del sector, y considerando que existe espacio para optimizar su desempeño.

3.3 El capital humano como clave de las reformas de seguridad

A nivel regional, buena parte del debate sobre reformas de seguridad, en específico policiales, ha girado alrededor del tema de la democratización de la policía. En un contexto donde hace unos años, muchos países se regían bajo sistemas autoritarios, donde la policía ejercía un rol fundamental en el funcionamiento de estos sistemas, la discusión se ha focalizado en cómo transformar esa policía autoritaria en una democrática [véase, p.ej., Ungar 2011]. En el nuevo contexto político la policía tiene que responder a la ley, y no al gobierno, proteger derechos humanos, limitar el uso de la fuerza, y su prioridad debe estar en proteger a los ciudadanos. En los últimos años, aun cuando este debate no parece haber finalizado, América Latina y el Caribe se enfrenta ahora con un conflicto adicional: como reformar la policía en un contexto de alta violencia. A pesar de que en la mayoría de los países hubiese democracia en términos electorales, ésta nunca se consolidó, y la fragilidad de las instituciones y del Estado de derecho fue abriendo espacios territoriales y sociales que fueron llenando actores ilegales que ejercen el control y el poder por medio de la violencia, el convencimiento mediante prebendas, la solución de problemas o la atención de necesidades básicas.

Es claro que en el contexto de crimen y violencia que vive la región, y dadas las condiciones de la policía, existe una fuerte motivación para una reforma policial. Sin embargo, las preguntas recurrentes en algunos casos han sido ¿por dónde empezar?; ¿se requiere acabar con las instituciones ya existentes y empezar de cero?; o más aún ¿se requiere generar nuevas institucionalidades, paralelas al trabajo de prevención e investigación que debería hacer la policía?

Si bien es cierto, no hay respuestas absolutas que aplique a las necesidades específicas de los países de la región, lo que sí se puede afirmar es que América Latina y el Caribe, necesita crear una fuerza que se acerque más y más a algo parecido a los preceptos de Peel[26] . Pero al mismo tiempo esto lo ha tenido que hacer en un contexto de alta violencia y con debilidad en

26 (1) La misión principal por la que existe la policía es prevenir el crimen y el desorden como una alternativa a la represión del crimen y el desorden

instituciones que son complementarias al trabajo policial (p.ej. el sistema de justicia, el sistema carcelario, etc.). Esto hace la problemática de reforma más complicada, aunado a los problemas que enfrentan relacionadas con acceso a recursos, factores histórico-culturales, y limitaciones de la economía política, como los costos que representa el cambio y problemas de inercia -path dependency-) [Mota Prado et al. 2012].

En las últimas décadas gobiernos en ALC se han abocado a una serie de reformas para modernizar la policía y el sistema de justicia criminal, típicamente focalizadas en reducir el abuso y corrupción policial, aumentar la transparencia y eficiencia, y al mismo tiempo atacar al crimen en forma efectiva. Estas han ido desde reformas globales del sistema a pequeñas reformas para lidiar con problemas puntuales. La revisión de la literatura muestra que es un gran reto lograr reformas duraderas de la policía y del sistema de justicia criminal, asegurando e integrando al mismo tiempo, los principios democráticos y de dominio de la ley [Uildriks, 2009: 2].

Muchas reformas parecen haber sido motivadas por eventos puntuales, que han generado un aumento de las demandas públicas por soluciones inmediatas, que tienden a ser visibles, cuando las reformas importantes son de largo plazo e invisibles. También, muchas reformas enfrentan una considerable resistencia de grupos que perciben el cambio como amenazante, o dificultad de ser mantenidas en el tiempo porque requieren un flujo de recursos considerable. Para hacer una reforma duradera, es de particular importancia encontrar mecanismos que generen círculos virtuosos que involucran cambios en elementos centrales (marco institucional, recursos y legitimidad social). Uno de estos círculos virtuosos es sin duda la reforma normativa que altera el marco institucional. Pero otro, de gran potencialidad, es el que cambia el perfil policial, que dignifique y aumente el prestigio del trabajo policial, haciéndolo más atractivo a través de mayores ingresos y que facilite y fomente la acumulación de capital humano, y que colabore a generar un capital social más sólido. Un cambio en el perfil de ingreso y en el proceso de formación policial, en sí mismo fomenta un aumento en la legitimidad y genera confianza, confianza que aumenta el prestigio, y así hace más atractivo el trabajo policial. En otras palabras, transformar el oficio policial en una profesión. Asimismo, otro punto crucial es el fortalecimiento del sistema de integridad policial en estricto apego al Estado de Derecho para contribuir a construir confianza.

Las reformas pueden surgir en diferentes contextos, incluso en medio de una crisis de inseguridad. Este fue el caso de Honduras, cuando en 2011, el país enfrentaba una de las peores crisis de su historia y una de sus instituciones más débiles era la Policía Nacional. El Gobierno se enfrentaba a la disyuntiva de fortalecer a la institución existente o empezar de cero a crear una nueva institucionalidad. Honduras apostó por fortalecer la institución existente de la Policía Nacional y recuperar la reserva moral de esta institución, con un fuerte acompañamiento de la sociedad civil. En Honduras, el proceso de Reforma Policial comenzó en 2012, impulsado por la voluntad política del Gobierno de la República. Los principales componentes de esta reforma que está en proceso son: formación académica y profesionalización de policías de escala básica, promoción de equidad de género, democión de policías comprometidos en crimen y corrupción, mejora de la infraestructura académica, de profesionalización y para investigación criminal, sistemas de información, tecnología y comunicación, y mejora en la coordinación con otras entidades. (Para mayor detalle ver https://vimeo.com/133496789).

3.4 Las herramientas de planificación y financiamiento

Otro tipo de instrumentos que ayudan a mejorar la gobernanza del sector seguridad son los planes y programas, los cuales permiten definir una ruta estratégica, establecer prioridades programáticas, concatenar acciones y asignar recursos y responsabilidades para la ejecución de estas. La mayoría de los países de la región parecen tener vigentes algún plan o programa de alcance nacional en materia de seguridad; aunque en Bolivia, Paraguay y Uruguay no se lograron identificar planes de esta naturaleza (Cuadro 5).

Este tipo de instrumentos se tienden a diseñar en dos niveles. El primero, como parte de un plan nacional de desarrollo o plan de gobierno, dentro del cual se designa un espacio a enunciar las líneas estratégicas y acciones en materia de seguridad –es el caso de Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala y El Salvador–. El segundo, como un instrumento exclusivo para el sector seguridad, a modalidad de políticas, planes y/o programas específicos.

Como planes nacionales de desarrollo, se destacan los de Colombia y Costa Rica que se han institucionalizado como

por las fuerzas armadas y la severidad del castigo legal. (2). La habilidad de la policía para realizar sus funciones depende de la aprobación pública de sus acciones. (3) La policía debe asegurarse la cooperación voluntaria del público en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto. (4) El grado de colaboración del público disminuye proporcionalmente con la necesidad del uso de la fuerza. (5) La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos sino por la demostración constante del servicio a la ley absolutamente imparcial. (6) La policía solo debe usar la fuerza para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando el uso de la persuasión, el consejo y la advertencia se haya visto insuficiente. (7). La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que incumben a todos y cada de los ciudadanos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad. (8) La policía debe restringir de forma estricta su actuación a sus funciones concretas sin usurpar nunca los poderes de la judicatura. (9) La prueba de la efectividad de la policía está en la ausencia de crimen y desorden, no en la acción evidente de la policía tratando con la delincuencia.

herramientas de planificación de cada gobierno, con vigencia cuatrienal. En ellos se enuncian los programas de cada una de las áreas de acción con su respectivo objetivo, metas, indicadores de cumplimiento, y líneas base. En el caso de Costa Rica, se indican además los responsables institucionales para cada acción y la asignación de recursos estimada del presupuesto nacional.

En Argentina, el actual plan nacional 2015-2019 es menos detallado y tan sólo incluye un conjunto de objetivos asociados a combatir el narcotráfico y mejorar la seguridad. Algunos de los objetivos se han desarrollado más ampliamente en planes de acción específicos, como sucede en materia de narcotráfico (Argentina Sin Narcotráfico) y de violencia contra las mujeres (Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres 2017-2019); o en programas, como el reciente Programa Federal de Seguridad Ciudadana que apunta a disminuir los robos y homicidios dolosos en las regiones de mayor incidencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

La principal limitación de los planes nacionales asociados al periodo constitucional de un gobierno es la discontinuidad de los esfuerzos una vez finaliza la administración. De allí

CUADRO 5. INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS DEL SECTOR SEGURIDAD
Fuente: Elaboración de los autores.

PAÍS	INSTRUMENTOS PROGRAMÁTICOS
Argentina	Plan de Gobierno 2015-2019, eje 5: "Combate al narcotráfico y mejora de la seguridad". Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres 2017-2019. Programa Federal de Seguridad Ciudadana (desde 2017).
Brasil	Política Nacional de Seguridad Pública (desde 2018). Plan de Seguridad Nacional de Seguridad Pública 2018-2022.
Bolivia	No se identificaron instrumentos de esta naturaleza.
Chile	Programa de Gobierno 2018-2022, capítulo III: "Un Chile seguro y en paz para progresar y vivir tranquilos". Acuerdo Nacional por la Seguridad (desde 2018).
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, sección 4: Seguridad, Justicia y Democracia. Política de Defensa y Seguridad 2015-2018.
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, capítulo 5: "Seguridad Ciudadana y Justicia". Política Nacional para la Seguridad y la Paz Social (desde el 2011). Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2015-2018.
Ecuador	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (en proceso de consulta y formulación, con un horizonte de siete años).
El Salvador	Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia 2014-2019 Plan "El Salvador Seguro" 2015-2019.
Guatemala	Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2016-2020.

Honduras	Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022.
México	Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia 2014-2018.
Nicaragua	Plan de Seguridad Nacional.
Panamá	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC) 2017-2030.
Paraguay	Hasta el 2016 estuvo vigente la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2016. Sin embargo, a la fecha no se confirma su continuidad ni se identificaron otros instrumentos de naturaleza similar.
Perú	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.
Uruguay	Estrategia Nacional de Desarrollo de Uruguay 2015.

la importancia de elaborar instrumentos de planificación que contemplen horizontes de tiempo más amplios. La Política Nacional de Seguridad Pública (PNaSP, por sus siglas en portugués) que recientemente se aprobó en Brasil es un buen ejemplo, toda vez que establece un conjunto de principios, directrices, objetivos y arreglos institucionales a ser acatados por todos los niveles de gobierno durante los próximos cuatro años, a pesar de que el gobierno que lo promulga termina su mandato en 2019. Asimismo, la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC) de Paraguay abarca un horizonte de más de diez años.

La actual Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Honduras es otro interesante ejemplo de instrumento de planificación con visión de largo plazo y un buen nivel de desagregación. Diseñada para un periodo de diez años (2011-2022), no sólo precisa aspectos estratégicos de los principios y los componentes principales del sistema institucional de la seguridad del país, sino además traza los programas y proyectos conjuntos y coordinados a través de los cuales se concreta la política (más detalles en Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, 2011).

Un elemento distintivo entre los diferentes planes y programas como instrumentos de planificación es el proceso mediante el cual se elabora. En la mayoría de los casos se sigue el método tradicional de dejarlo en manos de los expertos en las respectivas unidades de planificación del sector seguridad. Sin embargo, en los últimos años se han venido registrando cada vez más ejemplos de políticas y planes que han sido elaborados a partir de procesos participativos y de mecanismos de consulta ciudadana. Así lo ejemplifican la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ) de Costa Rica, la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (ENSC) de Paraguay, y el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública de Chile.

Los fondos especiales para el financiamiento de la seguridad son otro tipo de instrumento destacable que ha ganado terreno en la región. Sin perjuicio de negar su existencia en otros países, la revisión adelantada en el marco de este estudio arrojó que son o han sido empleados en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y México (Cuadro 6).

Algunos de estos fondos fueron creados mediante leyes que han impuesto nuevas obligaciones fiscales con destino específico para financiar los programas en materia de seguridad ciudadana. Tal es el caso de Bolivia[27], Colombia, Costa Rica y El Salvador. Particularmente en Costa Rica, la recaudación de los impuestos establecidos para el financiamiento de la Policía y el sistema penitenciario ha terminado siendo parte de los recursos de caja única del Estado. En otros casos, los fondos se crearon a partir de recursos existentes en los presupuestos nacionales para garantizarles sostenibilidad financiera. Así sucede con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) de México, que opera como un fondo presupuestal mediante el cual se transfieren recursos a entidades federativas para financiar actividades en materia de seguridad ciudadana (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018).

27 Según estipula la Ley 264 de 2012, las entidades territoriales autónomas departamentales de Bolivia deben asignar como mínimo el 10% de los recursos provenientes de la coparticipación y nivelación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (Art. 38, numeral 2).

CUADRO 6. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO ESPECIAL DEL SECTOR SEGURIDAD
Fuente: Elaboración de los autores.

PAÍS	INSTRUMENTOS
Bolivia	Contribuciones de entidades territoriales autónomas departamentales.
Chile	Fondo Nacional de Seguridad Pública.
Colombia	Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon). Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
Costa Rica	Ley de Impuesto a Casinos y Empresas de Enlace de Llamadas a Apuestas Electrónicas, No. 9050 (2012). Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas para el Financiamiento a la Seguridad (2015).
El Salvador	Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, Decreto Legislativo No. 162 (2015).
México	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

El ejemplo más interesante en esta materia es el de Colombia, donde mediante el mismo Decreto 2170 de 2004 se crearon los dos tipos de mecanismos: (i) la contribución especial equivalente al 5% de los contratos de obra pública que se canaliza y administra mediante el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), y (ii) los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales que reciben los recursos provenientes del primero y son administrados por el Gobernador o el Alcalde, según el caso.

En términos generales, los fondos especiales de financiamiento constituyen un importante recurso para garantizar la sostenibilidad y escalabilidad de los programas de seguridad e independizarlos de las restricciones y vaivenes presupuestarios tan frecuentes en los países de la región.

4 Innovaciones y buenas prácticas en las políticas públicas

El proceso de hacer política pública involucra una secuencia de etapas dinámicas, cambiantes e interdependientes que configuran un ciclo. Es justamente esa noción de ciclo la que se emplea en esta sección para enriquecer el análisis de las políticas públicas en materia de seguridad en la región y dilucidar claves que expliquen los resultados más promisorios e innovadores de algunas iniciativas. Para nuestros propósitos, son cuatro las etapas del ciclo de las políticas públicas a considerar: (i) definición y reconocimiento del problema, (ii) diseño de la política pública, (iii) implementación, y (iv) evaluación.

4.1 Definición y reconocimiento del problema

Esta primera etapa se refiere al proceso de definir un problema y reconocerlo como de naturaleza pública. Según Theodoulou y Kofinis (2004), un problema adquiere la distinción de público cuando ha generado un costo significativo y un impacto negativo a un segmento porcentual de la sociedad. Frente a dicha naturaleza pública, Parsons (1995) advierte que en medio del proceso intervienen diversos factores como los grupos de presión, los medios de comunicación, las percepciones y valores de las personas involucradas, entre otros.

En materia de seguridad ciudadana se corre el riesgo de que por las dramáticas consecuencias asociadas al problema –entre ellas, pérdidas de vidas humanas, lesiones graves, grandes pérdidas materiales–, su definición esté fuertemente condicionada por elementos emotivos como el sentimiento de alarma en la población y la "noticia roja" de los medios de comunicación. Pese a que estos factores son difíciles de neutralizar, cada vez con mayor rigurosidad se tiende a incorporar al análisis insumos como estadísticas criminales

oficiales, encuestas de victimización, consultas ciudadanas, diagnósticos avalados por fuentes especializadas, entre otros, para la construcción de líneas de base.

La necesidad apremiante de contar con información oportuna y confiable para definir apropiadamente los problemas públicos impulsó la creación de sistemas de información estadística que recopilan y publican periódicamente datos –entre otros– de incidencia delictiva y victimización. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México son algunos ejemplos. Adicionalmente, las plataformas informáticas contienen registros administrativos como fuentes primarias de información. Recientemente, en México se creó una plataforma de violencia contra la mujer con el propósito de agrupar la información proveniente de registros administrativos, encuestas y redes sociales y desarrollar indicadores de VCM que sean de utilidad para generar políticas públicas e investigaciones con perspectiva de género.

Uno de los insumos que más se usa para complementar las estadísticas son las encuestas de victimización, aunque tienen la desventaja de carecer de periodicidad en su implementación (Wilson Center, 2015). No es así en Chile, donde el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) viene realizando desde 2003 la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) –con periodicidad anual desde 2005–; ni en México, donde el INEGI realiza anualmente la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) desde 2011. En particular, el Banco ha financiado la aplicación de encuestas para estudiar el problema de la violencia contra la mujer en varios países del Caribe.

En el ámbito local se observan significativos avances en la recolección sistemática y confiable de información, apoyándose de técnicas de zonificación y estratificación para la construcción de mapas georreferenciados (Wilson Center, 2015). Así lo ejemplifica el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) de Colombia, cuyo sistema georreferenciado de datos delictivos proporciona acceso a información en tiempo real sobre dinámicas sociales, políticas y económicas de cada cuadrante, y además cuenta con un sistema de reportes localmente adaptados (Muggah et al., 2016).

También se ha avanzado en la creación de sistemas de información diseñados para optimizar las tareas de administración de los centros penitenciarios y en especial mejorar el desarrollo de programas de reinserción social. En el 2010, El Salvador diseñó y puso en marcha a nivel nacional el Sistema de Información Penitenciaria SIPE. Actualmente el SIPE se está utilizando en 26 centros penitenciarios y 10 instalaciones administrativas, de manera simultánea. Cabe destacar que este sistema funciona en entorno web y con altas políticas de seguridad informática. También algunos países han iniciado la recolección de información penitenciaria a través de censos y encuestas de auto-reporte. En cuanto a las encuestas, éstas se aplicaron en 2013 a nivel local para posteriormente replicarlas o escalarlas en México, Argentina, Brasil y Chile, y a nivel nacional en Perú y en El Salvador. Más recientemente y con el apoyo del BID se han realizado encuestas en Costa Rica, Honduras, Bahamas, Guyana, y próximamente Jamaica y Trinidad y Tobago.

Además de los entes gubernamentales, representantes de la sociedad civil, el sector privado y la academia se están involucrando cada vez más en la definición de los problemas públicos. Así lo demuestra la progresiva ola de creación de observatorios ciudadanos de crimen y violencia en la región, que a 2014 alcanzaba la cifra de 198 según reporta Srur (2014)[28] . Estos observatorios realizan principalmente la tarea de recolectar y analizar información sobre la inseguridad a nivel nacional y local. Por ejemplo, la Fundação Getulio Vargas (FGV) de Brasil recolecta y publica datos trimestrales desde 2009 para medir la efectividad institucional, la confianza del ciudadano y su participación en el sistema de justicia. Entre otros, desarrolló el Índice de Confianza en el Sistema de Justicia de Brasil (IJC Brasil). Asimismo, el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia Social (CISALVA) de la Universidad del Valle en Colombia ha diseñado un sistema integral para monitorear homicidios e indicadores estándares de seguridad ciudadana que fue adoptado por la administración pública de las ciudades de Bogotá y Cali (Avelar, 2015). En Honduras se instalaron 30 Observatorios de Convivencia y Seguridad Ciudadana y están operando en los municipios que presentan las tasas más altas de criminalidad, incluyendo Distrito Central y San Pedro Sula. La información de los observatorios se concentra en un servidor en el ministerio de seguridad, y es validada tres o cuatro veces a la semana por un comité integrado por los representantes de las fuentes primarias de datos, como el servicio de la fiscalía, el departamento de investigación de la policía , el Instituto de Medicina Forense, etc[29] .

Con este panorama, la elaboración de diagnósticos se ha consolidado como una importante herramienta para identificar y dimensionar los problemas de inseguridad (Hernández, 2015; Loría, 2014; Muggah et al., 2016; Tapia y Mohor, 2014). El diagnóstico se valora como línea de base de información confiable que da cuenta de la situación concreta del problema que requiere solución (Wilson Center, 2015); y de la mano de avances técnicos, teóricos y de las mismas herramientas de

28 El estudio da cuenta que la mayoría de los observatorios son del gobierno, aunque hay también una variedad de estructuras mixtas con participación de la academia, el sector privado y la sociedad civil (p. 6).

29 BID, 2018, Cómo reformar a la policía en América Latina: la experiencia de Honduras, trabajo en progreso.

análisis estadístico, se complementa con datos cada vez más sofisticados como, por ejemplo, los relativos a los costos directos de la violencia (Jaitman, 2017).

Lo cierto es que la construcción de políticas públicas se está transformando en un proceso más participativo e incluyente, donde las opiniones, expectativas y propuestas de la ciudadanía, la academia, el sector privado e incluso organismos internacionales se vinculan como insumos para el diseño y como herramientas para construir consenso. La experiencia de la construcción de la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (Polsepaz) de Costa Rica así lo ejemplifica, toda vez que tuvo el apoyo de agencias internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y no sólo tomó en consideración el análisis de los principales indicadores de inseguridad del país sino además los resultados de un amplio proceso de consulta realizado a escala nacional que integró a instituciones, organizaciones sociales y empresariales, comunidades y ciudadanía en general (Frühling, 2012). Otro ejemplo para destacar es el del programa Todos Somos Juárez de Ciudad Juárez (México) en el que se logró concertar su contenido con las comunidades, organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada, gracias a que se incorporaron tempranamente a la construcción del programa (Hernández, 2015).

Cuando se integran métodos participativos desde el inicio del ciclo de las políticas públicas, la comunidad no solo se convierte en una valiosa fuente de información, sino también en un validador de hallazgos y en un socio clave para la futura implementación (Muggah et al., 2016). Ello mejora la gestión pública, fortalece la gobernanza democrática y promueve el empoderamiento social.

4.2 Diseño de la política pública

Una vez identificado el problema, inicia la fase de diseño o formulación de la política pública que se concentra en la búsqueda de soluciones viables para resolverlo. Es aquí donde se determinan los objetivos a alcanzar, se incorporan análisis de factibilidad, se discuten recomendaciones de intervención posibles y se determina el plan de acción para la implementación de la política. Existe poca información sistematizada sobre esta etapa en el área de la seguridad ciudadana. Sin embargo, la revisión de documentos sobre intervenciones y prácticas concretas en la materia permiten identificar algunas tendencias positivas.

Lo primero a destacar es que el proceso de diseño de la política pública está condicionado por el contexto institucional de cada país. La dinámica tiende a variar entre un sistema político federal –como en el caso de México, Brasil y Argentina– y uno centralizado –como la mayoría de los países de la región–. Ambos sistemas presentan ventajas y desventajas.

En el sistema federal se torna ventajosa la incorporación privilegiada de las instancias subnacionales en el diseño y formulación de las políticas, en tanto gran parte de los factores asociados a los problemas de inseguridad –y sus respectivas respuestas– son de naturaleza local. Así lo ejemplifican los programas de prevención situacional del delito, de la prevención basada en factores de riesgo, o los programas de prevención comunitaria. Sin embargo, bajo este sistema es común que el acceso a recursos sea más limitado, lo que restringe el alcance de las políticas y programas.

Por su parte, el sistema centralizado garantiza el diseño de políticas más consistentes con ciertos principios estratégicos del orden nacional, así como la incorporación de consideraciones de equidad de oportunidades en las regiones para el acceso a los servicios de seguridad. Sin embargo, este sistema adolece de una apropiada comprensión de los factores de riesgo sobre los cuales se debe actuar a nivel local y de los recursos que se pueden movilizar, de manera que las respuestas pueden resultar muy generales, limitadas e insuficientes.

La alternativa al diseño de políticas públicas en materia de seguridad parece estar en una combinación de ambos sistemas mediante un proceso en dos niveles. El primero tiene lugar a nivel central o nacional para formular los principios y valores que orientarán las políticas, establecer el marco legal y constitucional en el cual se enmarcarán las mismas, e identificar los insumos financieros e institucionales que se aportarán a nivel nacional para la implementación. El segundo corresponde al plano subnacional –regiones, estados, municipios, entre otros– para abordar el diseño de las acciones concretas que se ejecutarán e identificar los recursos financieros, institucionales y humanos que se movilizarán en el plano local. A nivel subnacional, los esfuerzos deben concentrarse en el diseño de intervenciones que apunten a impactar las conductas de riesgo y los grupos más vulnerables a la violencia y al delito (Wilson Center, 2015); sin descuidar la participación de los diversos sectores en el proceso.

A la fecha se han identificado experiencias en materia de seguridad que han logrado avanzar en uno u otro nivel, pero muy pocas han logrado compatibilizarlos. Las experiencias de políticas públicas y buenas prácticas en Chile se enmarcan en la filosofía de los planes nacionales y son desarrolladas a nivel local por diversos actores. Particularmente, en el marco del Plan Integral de Barrios Seguros del municipio de Peñalolén se diseñó una estrategia de prevención del delito focalizando cinco barrios, cuya implementación estaba articulada con diferentes planes nacionales de seguridad (Hernández, 2015). De manera similar, la creación de un marco de política

nacional en materia de seguridad de la mano del desarrollo de estrategias municipales y el diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional, han apoyado el establecimiento de prioridades programáticas y la asignación de recursos en Brasil (Muggah *et al.*, 2016).

4.3 Implementación

Esta etapa hace referencia a la sucesión de acciones dirigidas a alcanzar unos resultados esperados. Por ello, interesan principalmente (i) los aspectos relativos a la forma en que se pone en práctica la política diseñada y (ii) los instrumentos e instituciones que estarían involucrados (Pülzl y Treib, 2006). Sobre lo primero se han conceptualizado diferentes perspectivas,pero para fines de nuestro análisis se tendrán en consideración los modelos jerárquicos descendente –comunmente conocido como "de arriba hacia abajo"– y ascendente –"de abajo hacia arriba"–[30]. Sobre lo segundo, nos centraremos en los mecanismos de coordinación por parte de los distintos agentes que participan en la implementación de la política.

Al igual que en la etapa de diseño, el modelo de implementación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana varía según el sistema político[31]. Como la mayoría de los países de la región tiene un sistema de gobierno centralizado, se observa una predominancia del modelo *"de arriba hacia abajo"*. En este, los gobiernos locales tienen restringidos márgenes de acción, toda vez que sus facultades y capacidades en materia de Policía y de prestación de servicios sociales –claves para la prevención de la violencia y el delito– son limitadas.

En los países con sistema federal tienden a prevalecer esquemas de implementación desde el plano local –más del tipo *"de abajo hacia arriba"*–, que se combinan con mecanismos de coordinación con instituciones del nivel estatal y federal. Bajo este sistema, el alto grado de autonomía de los gobiernos subnacionales en materia de seguridad y de Policía genera complejos desafíos para la compatibilización de esfuerzos en los distintos niveles de gestión y, en consecuencia, para asegurar la efectiva implementación de los programas e intervenciones (Hernández, 2014). No obstante, algunas experiencias han mostrado tener éxito.

Uno de los ejemplos más documentados es el de Brasil, donde los gobiernos estatales y municipales de Belo Horizonte y Río de Janeiro combinaron estrategias innovadoras de intervención policial –para promover mayor efectividad en el cumplimiento de ley– con programas de atención social –para transformar la relación entre las comunidades afectadas y el gobierno–. En otras palabras, se implementó una política integral combinando medidas de control y prevención con la participación de los distintos niveles territoriales, que a su vez promovió la creación de nuevas instituciones/unidades con mandatos específicos –entre ellos, la Integración de Gestión en Seguridad Pública, el Grupo Especializado de Policía para Áreas de Alto Riesgo y las Unidades de Policía Pacificadora– y la implementación de reconocidos programas como Fica Vivo (Muggah *et al.*, 2016). Otro caso exitoso es la ya citada estrategia mexicana Todos Somos Juárez que, bajo un enfoque multisectorial y con un fuerte componente de participación ciudadana, logró que los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– trabajaran articuladamente para ejecutar intervenciones en materia de educación para la prevención de la violencia, la recuperación de espacios públicos, el combate a la pobreza en zonas en riesgo social, la capacitación para el trabajo, el otorgamiento de créditos para micro y pequeñas empresas, entre otros (Hernández, 2014; Muggah *et al.*, 2016).

Más allá del modelo de implementación, queda claro que la calidad de los mecanismos de coordinación entre el plano nacional y subnacional juegan un papel decisivo para garantizar fluidez en temas como la transferencia de recursos presupuestarios, el despliegue policial, la presencia de servicios sociales claves, entre otros. Sin embargo, promover y garantizar la participación de la multiplicidad de sectores e instituciones suponen un desafío de grandes proporciones; que no se torna imposible a juzgar por la efectividad con que lo han logrado los programas previamente mencionados en Brasil y México.

4.4 Monitoreo y Evaluación

La última etapa del ciclo de las políticas públicas es el monitoreo y evaluación, que tiene que ver con la obtención de información para valorar los resultados de la política pública y con la retroalimentación para orientar procesos de ajuste y reformulación (Wollmann, 2006). Los métodos de evaluación son diversos –evaluación de procesos, de resultados, de impacto, y de costo beneficio son algunos ejemplos–, así como las etapas para llevarlos a cabo –previo, durante y/o posterior a la implementación– (Parsons, 1995).

En la práctica, esta etapa es una de las más débiles y menos extendida en la región. Las escasas evaluaciones efectuadas se han hecho de la mano de proyectos financiados con fondos de cooperación internacional –que lo exigen como condición–, o han sido el resultado de iniciativas provenientes de la

30 Delgado (2009) explica que el modelo "de arriba hacia abajo" concibe el desarrollo de una política como un proceso que fluye desde la cúspide de las organizaciones públicas hacia las posiciones jerárquicas inferiores, y en el que el protagonismo corresponde a los decisores públicos. Por el contrario, en el modelo "de abajo hacia arriba" se valora más el flujo que permite adaptar la situación inicial a la multitud de contextos de implantación, y otorga el protagonismo del proceso a los implantadores (p. 8-9).

31 La literatura adolece de un análisis más profundo en este tema particular, lo que abre espacios para la investigación.

academia y la sociedad civil en su afán por documentar buenas prácticas y extraer lecciones[32].

Mientras tanto, las evaluaciones llevadas a cabo por instituciones públicas tienden a ser casos aislados con poca sistematización y trascendencia[33]. Para aumentar la efectividad de las intervenciones es necesario crear una base de conocimiento empírico de gestión de proyectos. En este sentido, es esencial generar evidencia robusta a lo largo del ciclo del proyecto utilizando metodologías de análisis bien definidas y rigurosas.

Por ejemplo, la documentación del trabajo de campo y seguimiento a los procesos de implementación genera información útil para la toma de decisiones durante el desarrollo del proyecto ya que permite determinar en qué medida se están siguiendo los planes de operación, establecer claramente las funciones y el rol de los distintos actores involucrados en el proyecto, y reconocer el detalle de los arreglos y mecanismos que se están poniendo en marcha; la sistematización de los modelos generan aprendizajes valiosos para el ajuste del diseño de la intervención ya sea para las etapas subsiguientes del proyecto o bien para mejorar intervenciones futuras ya que su propósito consiste en identificar los logros y retos del proyecto, así como reflexionar sobre las lecciones aprendidas y buenas prácticas; finalmente, las evaluaciones de resultados e impacto proveen información respecto a los resultados, eficacia, eficiencia y beneficios de una intervención. El objetivo de las evaluaciones de resultados es conocer si un programa ha logrado el objetivo planificado, así como examinar la relación entre los costos y los beneficios. Una evaluación de impacto pretende conocer los efectos deseados e indeseados de un proyecto o programa y, especialmente, saber si los efectos observados son atribuibles a la intervención.

Lo cierto es que el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas es una tarea pendiente y de especial urgencia en la región, que permitiría avanzar hacia la producción de conocimiento y toma de decisiones basadas en la evidencia científica. No menos importante es que habilitaría las herramientas para analizar la relación costo-beneficio y costo-efectividad de las políticas y programas, a modo de maximizar el impacto de los siempre limitados presupuestos públicos. Al respecto, Beliz (2012) propone que también es necesario fortalecer la coproducción social del monitoreo y la evaluación a través de mecanismos como la evaluación comunitaria de impacto.

32 Entre las del primer tipo se destaca la labor del Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) en México, que ha venido documentando y sistematizando intervenciones de distantes organizaciones de la sociedad civil para (i) identificar buenas prácticas y prácticas promisorias de prevención de la violencia y el delito a través de criterios preestablecidos, y (ii) generar y difundir conocimiento que pueda ser incorporado o adaptado a otros contextos (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, s.f.; 2015). Entre las iniciativas de evaluación conducidas por centros académicos y de investigación, sobresalen las desarrolladas por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (INAP), sobre diversos proyectos ejecutados en ese país (Frühling, 2012); y los esfuerzos desplegados por el Instituto Igarapé para mantener un mapeo de prácticas innovadores en materia de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe (Muggah *et al.*, 2016).

33 El Plan Cuadrante de Colombia es uno de los pocos proyectos que ha sido sometido a una evaluación de impacto rigurosa, cuyos resultados arrojaron que redujo en un 22% la tasa de homicidios (Muggah *et al.*, 2016).

5 Recomendaciones

Resultan innegables los avances que ha experimentado la gestión de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, y la evolución que se registra en el campo de las políticas públicas. Esto permite afirmar que, pese a las dimensiones del problema y su complejidad, la gobernanza de la seguridad está hoy más cerca a los nuevos paradigmas que apuestan por un abordaje integral, multisectorial, y respetuoso de los principios de un Estado de derecho. Ciertamente, cada vez es más amplia –aunque aún insuficiente– la integración de saberes y acciones, y son crecientes los esfuerzos por documentar experiencias y realizar análisis comparados para extraer lecciones y mejorar el proceso de toma de decisiones. Aun así, no hay que desconocer que siguen latentes y haciendo eco aquellas doctrinas que en el pasado inspiraron políticas fallidas y contraproducentes para la consolidación de sociedades seguras y democráticas. Doctrinas que amenazan con resurgir ante el miedo y la impaciencia ciudadana, y las tentaciones populistas.

Ante este panorama, los esfuerzos para abordar el desafío de la inseguridad en la región deben apuntar a desarrollar acciones que aceleren de manera exponencial la transformación de la gobernanza de la seguridad. Las principales recomendaciones que, a nuestro criterio, favorecen el avance en esa dirección son:

1. **La evidencia indica que la seguridad ciudadana y justicia requiere un sistema especializado de gestión con visión estratégica y liderazgo.** Estos sistemas deben ser comprensivos (Homel y Homel 2012) e incluir un conjunto de procesos establecidos, que relacionen y articulen vertical y horizontalmente los actores públicos y privados -organizaciones sociales y comunitarias-, nacionales y locales, para la toma de las decisiones. (Revesz, 2006) (Velásquez, 2006). En este "nivel estratégico", varios países de la región han organizado sus propios Sistemas Nacionales de Seguridad Ciudadana, lo que significa articular varias instituciones y actores, definir una estructura, una metodología y un flujo de toma de decisiones dentro de un marco normativo. Países como Chile, Colombia, Panamá, Perú, El Salvador, entre otros, han conformado "gabinetes" o "consejos" nacionales de seguridad ciudadana, incluyendo nos solo la participación de entidades tradicionales de seguridad y justicia, sino que además, incorporan áreas claves vinculadas a la prevención de la violencia, como instituciones de salud, educación, desarrollo social, con enfoque multisectorial, que permiten dar una respuesta integral y comprehensiva a este desafío con características multicausales. En primer lugar, propiciar la adopción del concepto de *sistema* en las legislaciones nacionales y subnacionales, y el perfeccionamiento de este mediante instancias efectivas de coordinación y concertación tendientes a mejorar la articulación y funcionalidad de todos sus componentes. En este sentido se recomienda un análisis comparado que permita evaluar la efectividad de los sistemas más desarrollados que existen en la región, y derivar lecciones para enriquecer futuros programas de apoyo y cooperación.

2. **Políticas públicas de Seguridad y Justicia con equilibrio entre acciones preventivas y de control demuestran tener un mayor efecto en la reducción del crimen. El enfoque de la prevención del crimen ha surgido como un componente esencial dentro de las estrategias integrales para reducir el crimen.** (Waller 2006). Varios estudios recientes han demostrado la efectividad de diferentes tipos de programas de prevención (Sherman et al. 1997, 2006; Welsh and Farrington 2006); que además son más costo-efectivos (Drake, Aos, and Miller 2009).

3. **Mecanismos de rendición de cuentas son elementos clave en la generación de legitimidad.** La literatura resalta la necesidad de que el personal cuente con mecanismos para la rendición de cuentas, como elemento crítico para generar legitimidad (Homel y Homel 2012) (Fixsen 2005). Esto requiere una nueva visión en la forma de evaluar el desempeño, por lo cual es importante establecer metas, responsables, definir indicadores y resultados para evaluar desempeño por el impacto generado, y no solamente por el presupuesto gastado, actividades realizadas, entre otros. (Mertz 2013). La fidelidad, y por ende la calidad, en la implementación de las políticas se logra con mecanismos eficientes de monitoreo de su ejecución. (Fagan y Eisenberg 2012). Se resalta la necesidad de contar con Estrategias Nacionales de Seguridad Ciudadana, las cuales definan metas y mecanismos de seguimientos de resultados. Algunos ejemplos de esto son los "contratos de seguridad" impulsados bajo el liderazgo de autoridades locales en varios países europeos como Francia, Holanda, Bélgica, Reino Unido, y replicados en Colombia y Chile, con el fin de definir objetivos concretos en materia de seguridad, bajo la premisa de una rendición de cuentas pública y sistemática sobre las acciones adelantadas. Una característica importante de estas experiencias, es el énfasis en la continuidad, la actualización permanente de los sistemas de evaluación y la actualización periódica de los contenidos programáticos, de acuerdo a las evaluaciones realizadas. (Castro Vargas 2011); (CEACSC 2013).

4. **La calidad eficiente de políticas públicas en seguridad ciudadana y justicia, depende de la efectiva asignación de recursos humanos y financieros.** La experiencia en América Latina y el Caribe (ALC), ha demostrado que la falta de inversión sostenida ha impedido atraer recurso humano calificado en esta área. La evidencia empírica señala la positiva correlación existente entre el nivel de incentivos económicos ofrecidos (salarios) y la capacidad del personal seleccionado (Dal Bo, Finan, Rossi 2011). Ante la ausencia de estándares internacionales para comparar la asignación del gasto público en este ámbito, aún no es posible determinar si un país está gastando mucho o poco y de que manera en términos relativos en esta área (Coelho 2012). Incluso, en algunos casos este gasto público puede ser suficiente pero no estar efectivamente utilizado o eficientemente asignado. Esta carencia de recursos, que en algunas ocasiones resulta en falta de presencia del Estado, afecta con mayor intensidad la población de áreas vulnerables y más riesgo de victimización. Por último, la falta de presupuesto también impide operar con alta efectividad en este sector, para gestionar a nivel local y para difundir el conocimiento. Por ejemplo, hay consenso de que en EEUU mejoró significativamente la evidencia sobre intervenciones preventivas efectivas en los últimos años, gracias a la inversión en investigación científica y destinada a evaluar (Fagan y Eisenberg 2012) (National Institute of Health). Contar con mecanismos de financiamiento a nivel local como transferencias condicionadas a las comunidades locales para implementar programas con evidencia de resultados; y el apoyo por parte de agencias federales (endorsement) a bancos de proyectos basados en evidencia que han surgido en los últimos años (Bluebprints for Violence Prevention Project; Center for Disease Control's Community Guide; the Child Trend LINKS database; Substance Abuse and Mental Health Services Administration´s The Communities That Care Prevention Strategies Guide, the Nactional Registry of Evidence Based Programs and Practices, y the Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention Model Program Guide). Se recomienda desarrollar mecanismos que garanticen la sostenibilidad financiera de las políticas de seguridad ciudadana, más allá de los fondos provenientes de los presupuestos nacional o local, o de la cooperación internacional. Alternativas tales como impuestos con destino específico y fondos o fideicomisos especiales, son algunos ejemplos. También se podría evaluar la adaptación de modelos de inversión social como los Bonos de Impacto Social (BIS)[34] que ofrecen esquemas alternativos e incentivan intervenciones basadas en evidencia (Alberro, 2017).

5. **La gestión eficiente de políticas públicas en el sector depende de la calidad de la información y acceso a conocimiento aplicado.** La literatura internacional identifica la falta de calidad, disponibilidad y oportunidad de información y el conocimiento empírico como el mayor obstáculo para desarrollar políticas de SCJ en ALC. (Mertz 2014). De igual manera, las principales agencias encargadas del manejo de estadísticas criminales y de delito (policías, ministerios públicos, institutos de medicina legal, etc.) manejen estadísticas separadas y metodologías distintas para su recolección, lo que genera datos poco fiables. Incluso, en varios países, estas estadísticas no son de público conocimiento, carecen de periodicidad y detalle. (Di Tella, Edwards y Schargrosdky, 2010). Promover la creación –donde aún no existen– y el fortalecimiento de sistemas unificados de estadísticas criminales que proveen datos en tiempo real. En los sistemas que ya lo permiten, se debe avanzar hacia la integración del Big Data a los sistemas de información y en la toma de decisiones. Es necesario definir criterios técnicos que orienten la adquisición de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y su incorporación a la gestión de los procesos de toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana. En los países en los que existe una dependencia o unidad especializada en gobierno digital, la incorporación y control de calidad de las TIC al sector seguridad debe ocupar un lugar privilegiado. Existen también barreras técnico-operativas, relativas a la falta de capacidad técnica (Homel y Homel 2012). Es decir, financiar "lo que funciona" no implica solamente basar las políticas públicas del sector en ejemplos o tipo de programas que en otras partes han demostrado tener éxito para apoyar la prevención de la violencia y el delito; sino también implica hacer uso de metodologías rigurosas para diseñar e implementar nuevos abordajes y proyectos, con alto contenido de evaluación, que conlleve, en consecuencia a la generación de evidencia regional (Abad y Gómez, 2008) (Frühling, 2012). Esta tarea involucra además esfuerzos en coordinar y asegurar capacidades técnicas de las instituciones encargadas de la recolección y/o disposición de información, para que sea estandarizada y comparable. No menos importante es garantizar que sea de libre acceso.

6. **Propiciar la utilización del enfoque de ciclo de las políticas públicas para el análisis de las decisiones en materia de seguridad ciudadana y planificar su sostenibilidad y escalabilidad.** Esto permitiría sistematizar el análisis según las etapas del proceso –definición del problema, diseño de la política pública, implementación, evaluación– y, en consecuencia, extraer

34 Los BIS son un mecanismo financiero que apoya programas sociales bajo un esquema de contrato por resultados y que incentiva la participación del sector privado en la política social. En la región, Colombia ha sido pionera en el uso de este tipo de mecanismos para la atención de la población desplazada.

información más precisa –sobre lo que funciona, por qué funciona y cómo funciona– que nutra el aprendizaje, la retroalimentación y la producción de conocimiento. Hasta ahora han predominado los esfuerzos analíticos en términos de *buenas prácticas*, que si bien han sido útiles para sugerir qué tipo de programas funcionan o fracasan, no tienen el suficiente nivel de detalle y contextualización para determinar el por qué y el cómo se llega a los resultados. Planificar proyectos con garantías de sostenibilidad y escalabilidad desde el inicio, y evitar que queden atrapados en la lógica experimental de los proyectos piloto. La cantidad y variedad de proyectos que ya han sido documentados en la región exige y permite sustentar diseños que trasciendan espacios geográficos y segmentos de población muy específicos. Esta es una visión que debe permear las actitudes de las administraciones de gobierno en todos los niveles, las organizaciones no gubernamentales, y las agencias de cooperación internacional.

7. **Promover la formación de gestores especializados en la seguridad ciudadana y justicia, que estén facultados para integrar la visión integral, multisectorial y sostenible de las intervenciones.** Intensificar la ejecución de programas dirigidos a proveer capacidades técnicas y profesionales específicas, y competencias transversales, a quienes participan en la toma de decisiones públicas. Al respecto, se destacan iniciativas como las Guías Operativas, las Clínicas de Seguridad Ciudadana y el Concurso de Buenas Prácticas, que promueve el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco de la Semana de la Seguridad Ciudadana[35] ; y los libros en línea patrocinados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con contenidos sobre buenas prácticas de diseño, implementación y evaluación de iniciativas para funcionarios de los tres niveles del gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

8. **Reforzar el aprendizaje e intercambio de experiencias entre pares, especialmente entre representantes de los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito local, sobre la base de metodologías sistematizadas que orienten de manera eficaz el análisis comparado de buenas prácticas y la extracción de recomendaciones.** La ciencia de la implementación para servicios sociales, y para la prevención de la violencia y el delito en particular, es un campo de reciente de investigación. (Fixsen et al, 2005), pero que crece rápidamente (Homel y Homel, 2012). En este sentido es necesario revisar e identificar con cautela algunos puntos de convergencia entre la comunidad académica y "practicioners" sobre la definición y adopción de conceptos centrales precisos, enfoques o modelos de análisis, que hayan resultado más efectivos. Lo anterior, teniendo en cuenta que su efectividad está condicionada a la realidad particular de las regiones, identificación de los procesos involucrados en la gestión y entrega de servicios. Por ejemplo en el caso Chile su Política de Prevención. (Tudela 2013). A su vez, favorecer el diseño de mecanismos que permitan estimular, articular y gestionar adecuadamente la participación de sectores sociales y empresariales en los procesos de toma de decisiones, y capacitarlos en las tareas asociadas a la gestión de la seguridad para potencializar su incidencia y liderazgo. Ello no sólo mejora la gestión pública, sino además fortalece la gobernanza democrática y promueve el empoderamiento social.

9. **Promover el intercambio y la apropiación de experiencias exitosas que hayan demostrado ser eficientes a la hora de superar la desarticulación y favorecer la coordinación interinstitucional e intersectorial, a todos los niveles.** El conocimiento sobre algunos de los modelos que operan en diversos países bajo la noción de consejos o comités es insuficiente para determinar cuáles son las claves de éxito según los distintos contextos en que se debe operar –por ejemplo, el sistema de gobierno –. En este sentido resulta importante resaltar los elementos convergentes en las buenas prácticas de los programas de SCJ, como son contar con: (i) Intervenciones Focalizadas. Diversas investigaciones han demostrado que es en el territorio donde las políticas de SCJ son más efectivas, atendiendo problemáticas específicas, con poblaciones y espacios determinados (Bauman, 2003). En ese sentido, los ciudadanos esperan que las políticas de convivencia y seguridad ciudadana se desarrollen e implementen en su territorio y contribuyan a proporcionar soluciones a los problemas especificos, en los espacios públicos de interés social y territorial, donde ellos viven (Beck, 1999) (Borja y Castells, 1999); (ii) Participación Ciudadana. La literatura especializada han encontrado que la participación de los ciudadanos en los procesos de diagnóstico de la inseguridad, identificación de acciones de prevención y control, mejoran significativamente la eficacia de los programas y contribuye a generar condiciones para su sostenibilidad. El papel que juega el "control social" en las áreas intervenidas, dependiendo de los diferentes niveles de organización comunitaria (o partnerships) que se hayan alcanzado, podría ser un factor inhibidor del crimen en la comunidad ("collective efficacy") (Sampson 2004). De ahí que el mapeo de actores, sus funciones e interrelaciones a nivel barrial para la prevención de la violencia, es esencial para fortalecer y consolidar estas alianzas y contribuir a mejorar su nivel de efectividad y

35 La Semana de la Seguridad Ciudadana es un evento anual que organiza el BID en el que se convoca a responsables de políticas públicas en seguridad de la región, investigadores académicos, y activistas de la sociedad civil, para el intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas.

(iii) Cooperación y asociación sector público y privado. El sector privado juega un papel preponderante en la gobernanza de la SCJ y en la identificación de programas y recursos para la prevención y control de la violencia y el delito. Dentro de los programas promisorios en la región son las alianzas estratégicas público-privadas con las cámaras de comercio y gremios organizados.

10. **Promover una gobernanza participativa que incentive la incorporación de la sociedad civil en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, mediante arreglos institucionales debidamente diseñados para tal fin.** La preocupación en torno a la seguridad ciudadana genera incentivos suficientes para impulsar convocatorias ciudadanas que busquen generar soluciones. Esto convierte también en una oportunidad para fortalecer el capital social, educar cívicamente y hacer contrapeso a las tendencias negativas del sector seguridad como los abusos, la opacidad y el autoritarismo. En últimas, la participación ciudadana aporta legitimidad a la construcción de políticas públicas, algo que la región demanda con urgencia

6 Conclusiones

La insuficiencia de resultados exitosos para resolver el problema de crimen y violencia en la región indujo a un cambio conceptual en el tratamiento del tema. Es así como nace el nuevo paradigma de la convivencia ciudadana y prevención, que se caracteriza por abarcar un enfoque de derechos humanos –tanto para las víctimas como para los ofensores–, defender el respeto a los principios del Estado de derecho, y reconocer la naturaleza multifactorial de la inseguridad y la violencia.

De ahí que en la última década en el campo de la seguridad ciudadana y justicia la región avanzó en la definición de conceptual para la atención y prevención del fenómeno y una nueva organización institucional. Desafortunadamente, los avances conceptuales y doctrinarios no se incorporan con la velocidad deseada en el funcionamiento de las instituciones y sus procesos de gestión y en la formulación de las políticas públicas. Los cuatro principales desafíos institucionales que trae consigo el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana son a) la integralidad que reconoce la naturaleza multicausal del problema de la violencia y el delito y promueve intervenciones que combinan acciones preventivas y de control, b) la multisectorialidad que hace referencia a la gestión multisectorial e interinstitucional de la gestión de la seguridad tanto a nivel nacional como subnacional, c) la rigurosidad que destaca la necesidad de diseñar e impulsar políticas públicas basadas en evidencia empírica y con rigor científico y d) la sostenibilidad y escalabilidad.

Antes de los noventas el sector seguridad tenía como actor casi exclusivo a la Policía. Con la irrupción del paradigma de la seguridad ciudadana en el contexto de los procesos de democratización, se produjeron diversos cambios en la gobernanza de la seguridad. Los primeros esfuerzos de modernización apuntaron a la revisión de instrumentos legales, institucionales y programáticos, la transformación de las policías en organizaciones civiles y la profesionalización y especialización del capital humano involucrado en las tareas del control del crimen. La gobernanza que caracteriza hoy al sector seguridad en los países de la región empieza a reconocer la necesidad de actualizar la normativa–especialmente la que data de hace dos décadas o más de promulgación– para adecuarla a los cambios vertiginosos que ha experimentado el tema de la seguridad en la región. Destaca el deseo de propiciar una visión sistémica de la seguridad, aunque en su mayoría, se orientan a recomendar un mayor desarrollo jurídico de la noción de sistema, sin tomar en cuenta los aspectos asociados a la implementación.

Los esfuerzos para abordar el desafío de la inseguridad en la región deben apuntar a desarrollar acciones que aceleren de manera exponencial la transformación de la gobernanza de la seguridad. Se formulan diez recomendaciones para avanzar en esa dirección:

1. La evidencia indica que la seguridad ciudadana y justicia requiere un sistema especializado de gestión con visión estratégica y liderazgo.

2. Políticas públicas de Seguridad y Justicia con equilibrio entre acciones preventivas y de control demuestran tener un mayor efecto en la reducción del crimen.

3. Mecanismos de rendición de cuentas son elementos clave en la generación de legitimidad.

4. La calidad eficiente de políticas públicas en seguridad ciudadana y justicia depende de la efectiva asignación de recursos humanos y financieros.

5. La gestión eficiente de políticas públicas en el sector depende de la calidad de la información y acceso a conocimiento aplicado.

6. Propiciar la utilización del enfoque de ciclo de las políticas públicas para el análisis de las decisiones en materia de seguridad ciudadana y planificar su sostenibilidad y escalabilidad.

7. Promover la formación de gestores especializados en la seguridad ciudadana y justicia, que estén facultados para integrar la visión integral, multisectorial y sostenible de las intervenciones.

8. Reforzar el aprendizaje e intercambio de experiencias entre pares, especialmente entre representantes de los gobiernos subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito local, sobre la base de metodologías sistematizadas que orienten de manera eficaz el análisis comparado de buenas prácticas y la extracción de recomendaciones.

9. Promover el intercambio y la apropiación de experiencias exitosas que hayan demostrado ser eficientes a la hora de superar la desarticulación y favorecer la coordinación interinstitucional e intersectorial, a todos los niveles.

10. Promover una gobernanza participativa que incentive la incorporación de la sociedad civil en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, mediante arreglos institucionales debidamente diseñados para tal fin.

REFERENCIAS

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2015). Sistematización y guía del modelo de Mesas de Seguridad y Justicia. Recuperado de http://mexicosos.org/descargas/dossier/archivo_sos/sistematizacion_y_guia_de_msj.pdf

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (s.f.). Análisis de casos de once organizaciones de la sociedad civil. Sistematización de buenas prácticas de prevención del delito y de la violencia. Recuperado de http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/buenas_practicas.pdf

Alberro, H. (2017). Mapeo del ecosistema del Laboratorio de Financia miento y Pago por Resultados (LAB): Gobierno, proveedores de servicios e inversionistas. Ciudad de México: Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey.

Arias, P., Rosada-Granados, H. y Fabián, M. (2012). Reformas policiales en América Latina: principios y lineamientos progresistas. Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

Avelar, R. (2015). Where is Latin America? Reflections on Peace, Security, Justice and Governance in the Post-2015 Sustainable Development Agenda (strategic paper 17). Botafogo, Brasil: Igarapé Institute.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). Citizen security: conceptual framework and empirical evidence (discussion paper No. IDB–DP–232). Washington, D.C, Estados Unidos de América: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014a). Desafío de la ejecución: lecciones de cinco proyectos de seguridad ciudadana. Washington, D.C, Estados Unidos de América: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014b). Documento de marco sectorial de seguridad ciudadana y justicia. Washington, D.C, Estados Unidos de América: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). Argentina implementará programa federal de seguridad ciudadana con apoyo del BID [junio 29, 2017]. Recuperado de https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-06-29/seguridad-ciudadana-en-argentina%2C11838.html

Basombrío, C. y Dammert, L. (2013). Seguridad y populismo punitivo en América Latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes. Washington, D.C, Estados Unidos: Wilson Center, Latin American Program.

Beliz, G. (2012). Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión (documento de debate No. IDB–DP–215). Washington, D.C, Estados Unidos: BID.

Buenader, E. (2016). Una visión sistemática de la seguridad interior y sus principios jurídicos. El Derecho, No. 13.894, ED 266.

Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina ¿Qué hacer?. Anuario de Derechos Humanos 2012, Núm. 8, pp. 31–66. doi:10.5354/0718-2279.2012.20551.

Chioda, L. (2016). Fin a la violencia en América Latina: una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta. Washington, D.C, Estados Unidos: Banco Mundial.

Chumil, K. (2018). Consejo Nacional de Seguridad recomendó expulsar a Iván Velásquez de Guatemala [septiembre 4, 2018]. El Periódico. Recuperado de https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/09/04/consejo-nacional-de-seguridad-recomendo-expulsar-a-ivan-velasquez-de-guatemala/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA documentos oficiales.

Corporación Andina de Fomento. (2014). Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Recuperado de http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf

Corporación Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=1

Gingerich, Daniel; Scartascini, Carlos. A heavy hand or a helping hand? Information provision and citizen preferences for Anti-Crime Policies. BID, 2018

Delgado, L. (2009). Tema 3: Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.

Frühling, H. (2012). La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Como medirla y como mejorarla (documento para discusión No. IDB–DP–245). Washington D.C, Estados Unidos: BID.

González, Y. (2014). State building on the ground: police reform and participatory security in Latin America. Dissertation presented to the Faculty of Princeton University.

Hernández, S. (2015). Informe experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Montreal, Canadá: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC).

Human Rights Watch. (2017). México debe rechazar la ley de seguridad interior [diciembre 7, 2017]. Recuperado de https://www.hrw.org/es/news/2017/12/07/mexico-debe-rechazar-la-ley-de-seguridad-interior

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2015). Ieepp se pronuncia sobre iniciativa de Ley de Seguridad Soberana [octubre 27, 2015]. Recuperado de https://www.ieepp.org/articulos/13528-ieepp-se-pronuncia-sobre-iniciativa-de-ley-de-segu/

Jaitman, L. (Ed.). (2017). Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Washington, D.C, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

Leeds, E. (2013). La sociedad civil y la seguridad ciudadana en Brasil: una relación frágil pero en evolución. Washington, D.C, Estados Unidos: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

Loría, M. (2014). La prevención de la violencia en el centro de las políticas progresistas de seguridad ciudadana y paz social en América Central. FES COSTA RICA No. 4-2014. Friedrich Ebert Stiftung América Central.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (2017). MJSP retoma atividades do Conselho Nacional de Segurança Pública [febrero 24, 2017]. Recuperado de http://www.justica.gov.br/news/mjsp-retoma-atividades-do-conselho-nacional-de-seguranca-publica

Muggah, R. y Aguirre, K. (2018). Citizen security in Latin America: facts and figures (strategic paper 33). Botafogo, Brasil: Igarapé Institute.

Muggah, R., Szabó, I., Alvarado, N., Marmolejo, L. y Wang, R. (2016). Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America (strategic paper 20). Botafogo, Brasil: Igarapé Institute.

Parsons, W. (1995). Public policy. an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). Reconceptualising Governance (discussion paper 2). Nueva York, Estados Unidos: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010a). Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009–2010: abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Nueva York, Estados Unidos: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013–2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York, Estados Unidos: PNUD.

Programa Estado de la Nación. (2008). Estado de la región en desarrollo humano sostenible: un informe desde Centroamérica y para Centroamérica. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Pülzl, H. y Treib, O. (2006). Implementing public policy. En F. Fischer., G. Miller. y M. Sidney (Ed.), Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods (pp. 89-107). Boca Ratón, Estados Unidos: PAUS: CRC Press, Taylor & Francis Group.

Rico, J. y Chinchilla L. (2006). Las reformas policiales en América Latina. Situación, Problemas y Perspectivas. Lima: Instituto de Defen sa Legal.

Sáenz, S. (Ed.). (2007). Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica. San José, Costa Rica: Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad. (2011). Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2011-2022. Recuperado de http://www. acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10605.pdf?file= fileadmin/Documentos/BDL/2016/10605

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2018). Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) [junio 29, 2018]. Recuperado de https://www.gob.mx/ sesnsp/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-pa ra-la-seguridad-publica-fasp

Srur, J. (Ed.). (2014). ¿Qué observan los que observan el delito? Pasa do, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América latina y el Carib (documento para dis cusión No. IDB–DP–364). Washington, D.C, Estados Unidos: BID.

Tapia, P. y Mohor, A. (2014). Evaluación + buenas prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito. Compendio del Segundo Concurso de Buenas Prácticas en Pre vención del Delito en América Latina y el Caribe. Chile: BID, Open Society Institute y Universidad de Chile.

Theodoulou, S. y Kofinis, C. (2004). The art of the game. understanding American public policy making. Belmont, Estados Unidos: Thomson Wadsworth.

Wilson Center. (2015). Decálogo para la seguridad ciudadana a nivel local: Síntesis prescriptiva de elementos y desafíos para el éxito de una política pública en seguridad local. Washington, D.C, Estados Unidos: Wilson Center.

Wollmann, H. (2006). Evaluation and evaluation research. En F. Fischer., G. Miller. y M. Sidney (Ed.), Handbook of public policy anal ysis: theory, politics, and methods (pp. 393-402). Boca Ratón, Estados Unidos: PAUS: CRC Press, Taylor & Francis Group.

Establecido en 2015 con el apoyo del Fundación Ford y nombrado por un copresidente fundador, el Programa Peter D. Bell de Estado de Derecho apunta a elevar las discusiones políticas sobre transparencia y anticorrupción, democracia y derechos humanos, y seguridad ciudadana en las Américas.

https://www.iadb.org/es

Banco Interamericano de Desarollo
1300 New York Avenue NW, Washington, D.C. 20577
Tel: 202-623-3096

www.thedialogue.org

Diálogo Interamericano
1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005
Tel: 202-822-9002