

EL ESTADO DE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Alejandro E. Álvarez

Alejandro Álvarez es abogado por la Universidad de Buenos Aires (Argentina) y Diplomé d'études approfondies en derecho penal y política criminal por la Universidad Paris I (Panthéon-Sorbonne) . Actualmente, ejerce como Asesor en reforma del Sector de Justicia y Seguridad para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La seguridad está hoy en la agenda de todos los debates en América Latina. Varias encuestas de opinión muestran que la falta de seguridad es una de las preocupaciones mayores de los habitantes de la región, en cerrada competencia con el desempleo y la educación. En todas las elecciones presidenciales que han tenido lugar recientemente, la seguridad fue tema de campaña electoral y buena parte de su desenlace se ha jugado en ese terreno. En efecto, aunque no tan rápido que la sensación de inseguridad, el aumento objetivo de los índices de ciertos crímenes violentos (tales como el homicidio), es de notar, especialmente en el último decenio.

Este aumento, fenómeno relativamente reciente en la región, tiene ya confirmados efectos negativos en el desarrollo humano y se presenta también como un elemento distorsionador para la dinámica democrática. La enorme importancia porcentual de los gastos asociados a la violencia¹ que, en consecuencia, no son destinados a la inversión productiva o a la inversión social son una prueba de ello, así como la progresiva erosión de la credibilidad en las instituciones democráticas, que se ven superadas por un fenómeno para el que no parecen tener respuesta.

En efecto, la violencia y la inseguridad son, en el estado actual de cosas, un condicionante para el desarrollo y para las estrategias de reducción de la pobreza. Los países y las personas más pobres son quienes están más expuestos a los hechos de violencia (quizás con la excepción de los secuestros). Los pobres ven la inseguridad como un obstáculo para superar su situación de desventaja y los países menos desarrollados tienen más dificultades para resolver los problemas de violencia e inseguridad que aquellos que presentan mejores índices de desarrollo humano. Por cierto, ciertos estudios realizados en Latinoamérica intentan mostrar el impacto negativo de la violencia y el delito en el crecimiento del producto bruto interno. La violencia es, en consecuencia, un obstáculo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La prevención de la violencia y la reforma del sector de seguridad se convierten en consecuencia en una parte esencial de la lucha contra la pobreza y de la promoción del desarrollo humano.

La violencia y la inseguridad son, además, un obstáculo para la consolidación de la gobernabilidad democrática en la región. Las dificultades del sector de seguridad de reducir los niveles del delito invitan a algunos a adoptar políticas o prácticas por fuera del Estado de Derecho, tales como las acciones de limpieza social o las campañas antipandillas. Asimismo, las dificultades del poder civil para ejercer control sobre las fuerzas de seguridad pueden generar retos futuros para la estabilidad democrática de la región. En fin, la ausencia de transparencia y de cultura de rendición de cuentas, tradicionales en las fuerzas de seguridad latinoamericanas, afecta la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

A los efectos de este texto, entendemos seguridad ciudadana como la situación institucional y social en la cual las personas pueden gozar plenamente y ejercer integralmente sus libertades y derechos. La seguridad ciudadana comprende el conjunto de las acciones institucionales y sociales tendientes a resguardar y garantizar plena y

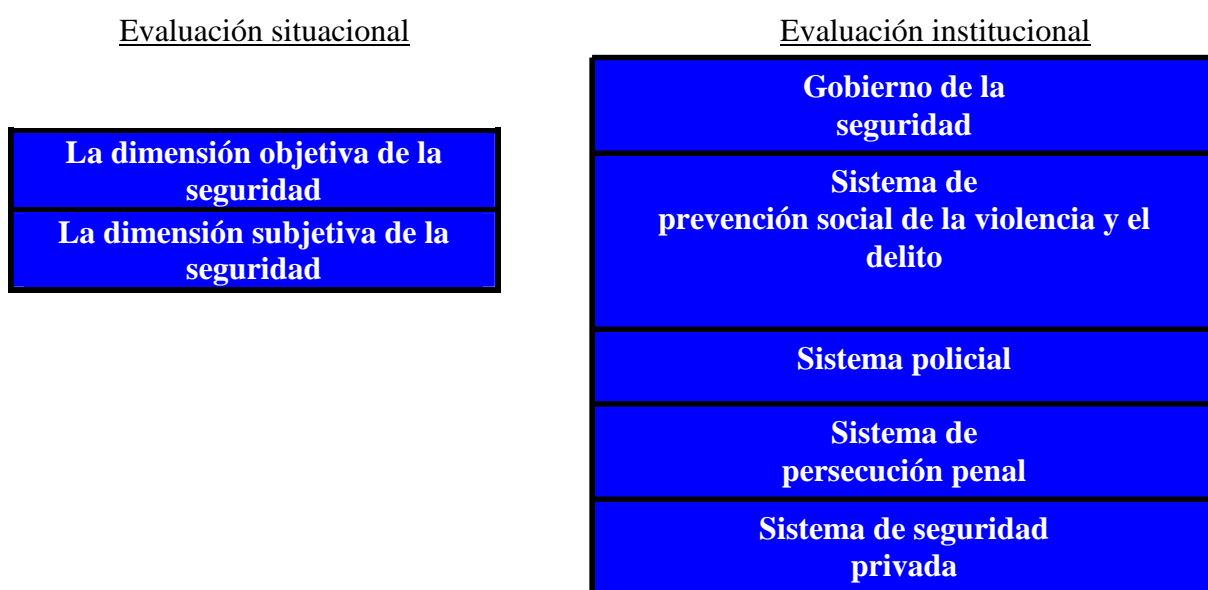
1 En El Salvador, según el Cuaderno sobre Desarrollo Humano *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* (PNUD El Salvador, 2005) el costo de la violencia supuso en 2003 un 11.5% del PIB. Un estudio del BID realizado entre 1996 y 1997 en seis países latinoamericanos señalaba que el costo promedio de la violencia era de un 14.1 del PIB.

efectivamente las libertades y derechos de las personas a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos vulneratorios del orden público².

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entiende, conforme lo sostenido hasta aquí, que la seguridad ciudadana es una de las áreas que debe atenderse para la promoción de un mayor desarrollo humano. Así, la seguridad ciudadana es hoy un área de trabajo creciente para el PNUD³.

Con el objeto de apoyar una reflexión informada sobre la situación de la seguridad ciudadana en América Latina, el PNUD se encuentra desarrollando un informe sobre la seguridad en la región, en asociación con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)⁴. Este trabajo presenta un adelanto de los principales hallazgos de ese informe.

La evaluación de la seguridad en la región tiene dos grandes dimensiones: la evaluación de la situación de la violencia y el delito comparada entre los países de la región⁵ y la evaluación institucional, es decir, una fotografía de los principales aspectos del funcionamiento y organización de las instituciones del sector de seguridad ciudadana.



2 Cf., por todos, Saín, Marcelo; Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en América Latina, FCE, 2002.

3 Cabe señalar que la seguridad ciudadana (o seguridad pública) es sólo uno de los componentes del sector de seguridad (Cf., para mayor detalle, la definición de Security System Reform de la OCDE, DAC Guidelines and Reference Series, Security System Reform and Governance, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>). Este trabajo se concentrará en la seguridad ciudadana aunque, cabe señalar, que un diagnóstico completo del sector requiere poner en relación los problemas y las instituciones de seguridad ciudadana con las del resto del sector de seguridad, tal como lo propone el documento PNUD, Guía para la Evaluación de la Seguridad Ciudadana en América Latina, 2005.

4 El equipo de investigación del ILSED fue dirigido por Marcelo Saín, coordinado por Darío Kosovsky y compuesto por Carola Cóncaro, Alan Iud, Sidonie Porterie, Santiago Fernández, Ariel Cagnola, Nuria Becu, Hermann Ruiz Salgado. Mariano Ciafardini, Hernán Olaeta y Carina Müller asesoran al equipo de investigación; Cf www.ilsed.org

5 No se presentan datos de Ecuador por no estar disponibles.

En consecuencia, en primer lugar, se abordará la evaluación de la situación de la violencia y el delito, es decir, la comparación de información sobre ocurrencias en los delitos más importantes, lo que deberá permitir tener una aproximación cuantitativa sobre la actividad criminal en el continente. En segundo lugar, la evaluación recaerá sobre las instituciones del sector, es decir, una mirada sobre cómo los países del continente organizan su respuesta institucional al fenómeno de la violencia y el delito.

LA SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO

Para evaluar la situación de la violencia y el delito en la región se ha creído necesario trabajar tanto en aquello que daremos en llamar la situación objetiva del delito como también sobre la situación subjetiva. En efecto, para el diseño de políticas públicas creemos de particular importancia tener una visión comparada de los índices más importantes en materia de delitos pero también resulta necesario conocer lo que la población en América Latina piensa de sus instituciones del sector de seguridad.

La situación objetiva de la violencia y el delito

Respecto de la situación objetiva del delito hemos elegido los índices que pueden reflejar mejor la violencia en la región, esto es, los homicidios, ya que en general el subregistro en estos casos es menor que en otros delitos, y las denuncias por robos de automóviles. La razón por la cual hemos elegido estos dos índices es porque son aquellos que creemos pueden dar una primera aproximación sobre la actividad criminal “común” y también sobre la actividad criminal organizada, ya que en el caso de los robos de automotores, para que el acto sea reeditable, se necesita del concierto de varias personas y de cierta complejidad y distribución de roles.

Por último, hemos cruzado estos datos con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que ha elaborado el PNUD desde hace ya varios años y que es la expresión, a su vez, de varios indicadores⁶ que miden el grado de desarrollo humano de los países, regiones, etcétera.

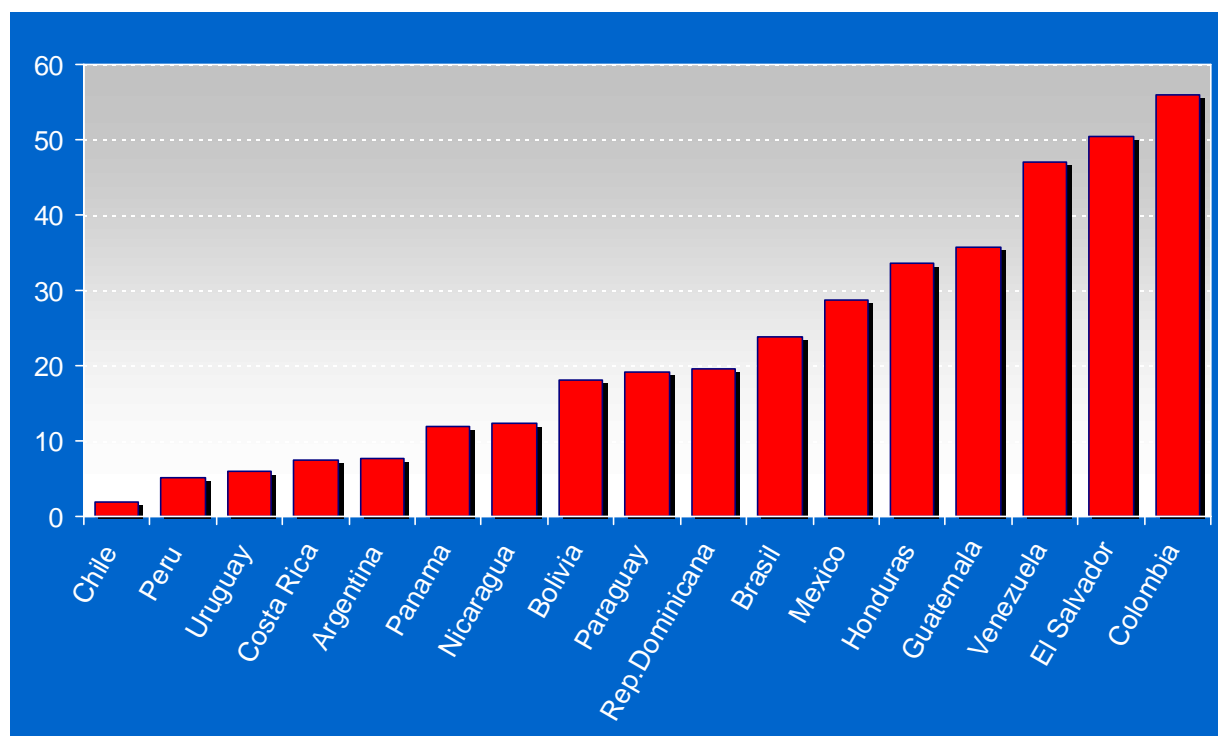
Cabe señalar que los datos que se presentan aquí son extraídos de fuentes oficiales. El número de habitantes que se ha retenido a los efectos del informe son los estimados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), también para 2003.

En cuanto a los homicidios, las tasas por cien mil habitantes, es decir, la cantidad de homicidios registrados por año por cien mil habitantes es la siguiente:

⁶ El Índice de Desarrollo Humano es un compuesto de datos que miden la esperanza de vida, la escolarización y el ingreso per cápita ajustado en cada país.

Gráfico N°1: Tasa de Homicidios dolosos cada 100.000 hab. por País – 2003

Fuentes oficiales, elaboración ILSED - PNUD



En datos absolutos, los homicidios se presentan de la siguiente manera:

País	Cantidad de homicidios dolosos registrados (absolutos)	Tasa de Homicidios dolosos cada 100.000 hab	Fuente
Chile	281	1,84	Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana
Perú	1.316	5,12	Instituto Nacional de Estadísticas
Uruguay	197	5.90	Ministerio del Interior Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis
Costa Rica	300	7.45	Poder Judicial Departamento de Planificación, Sección de Estadística. Anuario Judicial 2003
Argentina	2.876	7.76	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos Dirección Nacional de Política Criminal.
Panamá	338	11,83	Ministerio de Gobierno y Justicia CONADEC
Nicaragua	621	12,24	Policía Nacional
Bolivia	1.521	18,1	Instituto Nacional de Estadísticas
Paraguay*	1.054	19,17	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
Rep. Dom	1.648	19,68	Procuraduría General de la República Departamento de Estadísticas

Brasil	40.630	23,84	Secretaría Nacional de Seguridad Pública
México	28.330	28,65	Secretaría de Seguridad Pública
Honduras**	2.155	33,55	Observatorio de la Violencia
Guatemala	4.237	35,8	Policía Nacional
Venezuela	11.342	46,92	Ministerio del Interior y Justicia
El Salvador	3.162	50,36	Fiscalía General de la República
Colombia	23.523	55,86	Policía Nacional de Colombia Revista de Criminalidad

* Datos de 2002

** Datos de 2004

Como puede observarse, los países del triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), junto con Colombia y Venezuela se encuentran por entre los más violentos de la región, lo que también quiere decir entre los más violentos del mundo puesto que, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Latinoamérica es la región más violenta en términos de violencia homicida. En el otro extremo, Chile, Perú, Uruguay y Costa Rica se encuentran entre los menos violentos.

Vale aclarar, no obstante, que en la medida en que estas cifras corresponden al país en su conjunto, se produce necesariamente una homogeneización que no siempre hace justicia a los países observados. Por ejemplo, Brasil, que se encuentra en el promedio para la región, tiene regiones o Estados con un alto índice de homicidios por cien mil habitantes, tales como el Estado de Espírito Santo (57 x 100 mil), mientras que otras regiones registran índices muy por debajo del promedio, como es el caso de Santa Catarina (9.7 x 100 mil)⁷. A pesar de que los índices nacionalizados no permiten siempre ver las particularidades y las variantes regionales dentro del mismo país, siempre permite apreciar tendencias.

La situación del triángulo norte de Centroamérica es particularmente crítica porque los índices no han cesado de aumentar y los números que aquí se presentan son de una extrema gravedad. Según los datos preliminares que han podido observarse, todo indica que en 2004 y 2005 los homicidios han aumentado en los tres países en cuestión. Es interesante ver que Nicaragua registra índices muy por debajo de sus vecinos centroamericanos. No es fácil adelantar conclusiones sobre las razones de esta marcada diferencia en las estadísticas, ya que, en particular Nicaragua, comparte con sus vecinos el hecho de haber sido un país traumatizado por la guerra y con fuertes similitudes culturales. Es muy posible que la explicación a tal diferencia sea que la respuesta institucional al fenómeno de la violencia y el delito en Nicaragua ha sido, desde los años 80 a la fecha, muy distinta a la de sus vecinos: en efecto, la policía nicaragüense ha tenido una mejor política de acercamiento a la comunidad y una cultura cercana al policiamiento por resolución de problemas, que ha permitido prevenir la proliferación de bandas juveniles y mostrar una mayor eficacia en la investigación criminal.

Colombia, a pesar de sus altos índices de homicidios, presenta el caso inverso al del triángulo norte de Centroamérica, ya que en los últimos años se han producido un

⁷ Datos para 2003. Fonte: Ministério da Justiça do Brasil - MJ/ Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/ Secretarias Estaduais de Segurança Pública/ Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública - Coordenação Geral de Pesquisa/ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

constante descenso de los índices de homicidios (en 2004 ya estaba descendiendo a 45), por lo que este país ha dejado de tener el mayor índice de la región. México y Venezuela, en cambio, presentan altos índices y la tendencia no parece cambiar. El caso de México, en particular, el vínculo de estos homicidios con el crimen organizado parece ser la razón más plausible para explicar el fenómeno.

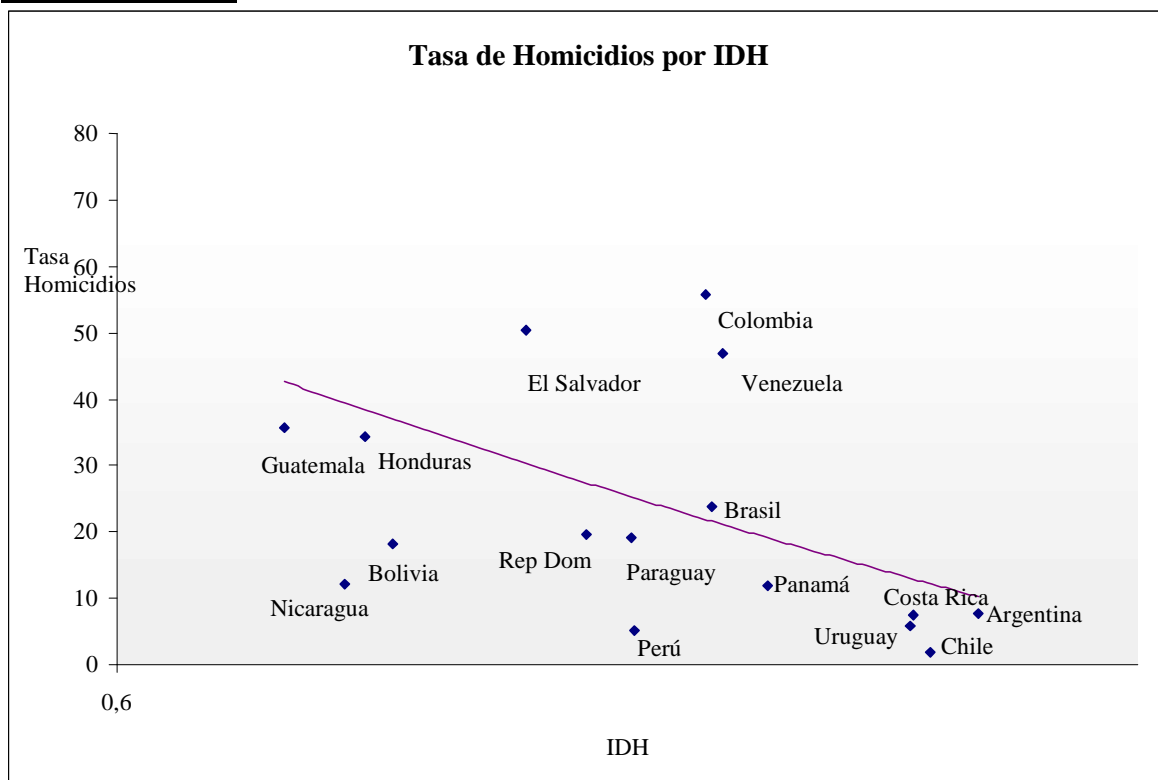
En el otro extremo de la tabla, Chile es el único país de la región que presenta índices comparables a los de Europa Occidental. También con bajos índices comparativos de homicidios se encuentran Perú y Uruguay, índices que, según datos más recientes, muestran cierto grado de estabilidad.

Si combinamos los índices de homicidios con los Índices de Desarrollo Humano (IDH) por país, algunas conclusiones adicionales pueden ser elaboradas. Como se mencionó, el IDH es un índice compuesto por los indicadores de esperanza de vida, alfabetización e ingreso per cápita (ajustado). Sobre un máximo de 1, los países de América Latina presentan los siguientes índices, según datos de 2002:

País	IDH 2002
Guatemala	0,649
Nicaragua	0,667
Honduras	0,672
Bolivia	0,681
El Salvador	0,72
Ecuador	0,735
República Dominicana	0,738
Paraguay	0,751
Perú	0,752
Colombia	0,773
Brasil	0,775
Venezuela	0,778
Panamá	0,791
México	0,802
Uruguay	0,833
Costa Rica	0,834
Chile	0,839
Argentina	0,853

Los datos cruzados de IDH con índices de homicidios se presentan de la siguiente manera:

Gráfico N°2: Países en función al IDH (2002) y su Tasa de Homicidios dolosos cada 100.000 hab (2003)



Como puede observarse, habría una relación inversa entre el índice de desarrollo humano y los índices de homicidios. Mientras que Costa Rica, Chile, Uruguay y Argentina, que se encuentran entre los países con mejores índices de desarrollo humano de la región tienen a su vez menores índices de homicidio; países como Guatemala, Honduras o El Salvador, con comparativamente bajos índices de desarrollo humano, tienen altos índices de homicidios. Asimismo, países como Brasil, República Dominicana, Paraguay o Panamá, se encuentran, por su parte, en el medio de la pirámide respecto de ambos índices.

Las razones que explican los índices de homicidios por país no son homogéneas y responden a razones históricas, sociales e incluso culturales. Por esa razón sería más que imprudente concluir que un mayor o menor índice de desarrollo humano pudiera por sí sólo explicar el índice de homicidios. No obstante, en la medida en que el IDH también refleja un conjunto de situaciones que permiten una mayor o menor capacidad de elección de modelos de vida, no resultaría completamente extraño concluir que, salvo la intervención de factores excepcionales (tanto positivos como negativos), los países con menores índices de desarrollo humano podrían ser más vulnerables a comportamientos de violencia extrema (como el homicidio) en razón de la menor capacidad de elección de modelos de vida por parte de la población de ese país.

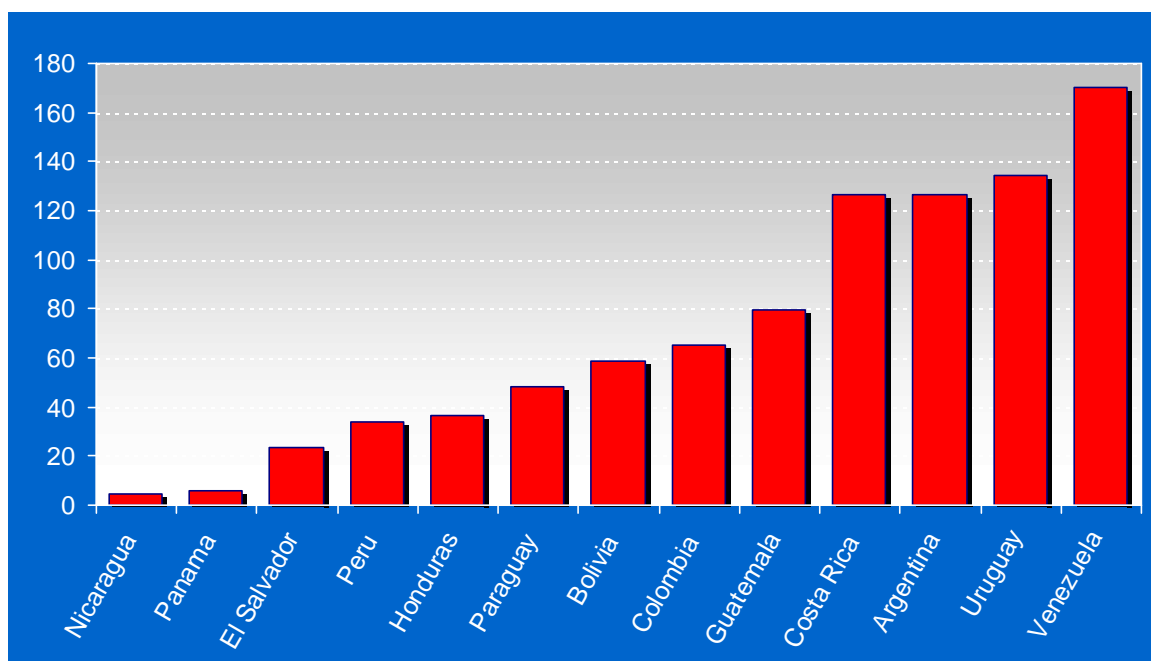
Esta conclusión, no obstante, no debe hacer perder de vista que los comportamientos violentos están también influenciados por el tipo de urbanización, de socialización, la disponibilidad de armas de fuego, así como otros elementos que no están necesariamente reflejados en el IDH. A pesar de ello, es posible avanzar dos ideas: en primer lugar, que una mejora sustantiva en el IDH en cualquier país podría estar

acompañada por una mejora en los índices de este tipo de violencia y; en segundo lugar, es muy probable que, en la medida en que el IDH refleja también una inversión acumulada en políticas sociales más débil, es posible que la capacidad institucional de responder a la violencia y el delito sea, en consecuencia, menor.

Una fotografía completa de la situación de la criminalidad, además de mostrar los delitos de corte interpersonal, como es el caso de los homicidios, debe también incluir alguna referencia a la delincuencia con un mayor grado de complejidad, que requiera de una mayor organización para ser cometida. La razón de esta búsqueda es que una política de seguridad, es decir, una política pública que prevenga y pueda responder efectivamente a los comportamientos delictivos debe contemplar, necesariamente, una técnica diferenciada según se trate de delincuencia “común” o delincuencia “organizada”. En efecto, las operaciones policiales y de otras autoridades requieren de información distinta para uno y otro caso, de necesidades logísticas diferentes, de entrenamiento y organización que no puede ser la misma.

Por estas razones, para la elaboración de una política pública en seguridad se revela necesario tener información que permita aproximarse a la actividad del crimen organizado en el país. El informe, en consecuencia, además de presentar datos comparados sobre los delitos “comunes” más representativos (de los cuales en este texto sólo hacemos referencia a los homicidios), también ha compilado información sobre delitos que, por sus características, deberían ser demostrativos de cierta actividad criminal organizada. Para ello, se ha elegido las denuncias por robo de vehículos, puesto que, para aprovechar económicamente tal actividad se requiere de cierta organización para falsificar títulos, desarmar los automotores y venderlos por piezas e, incluso, traspasar fronteras internacionales.

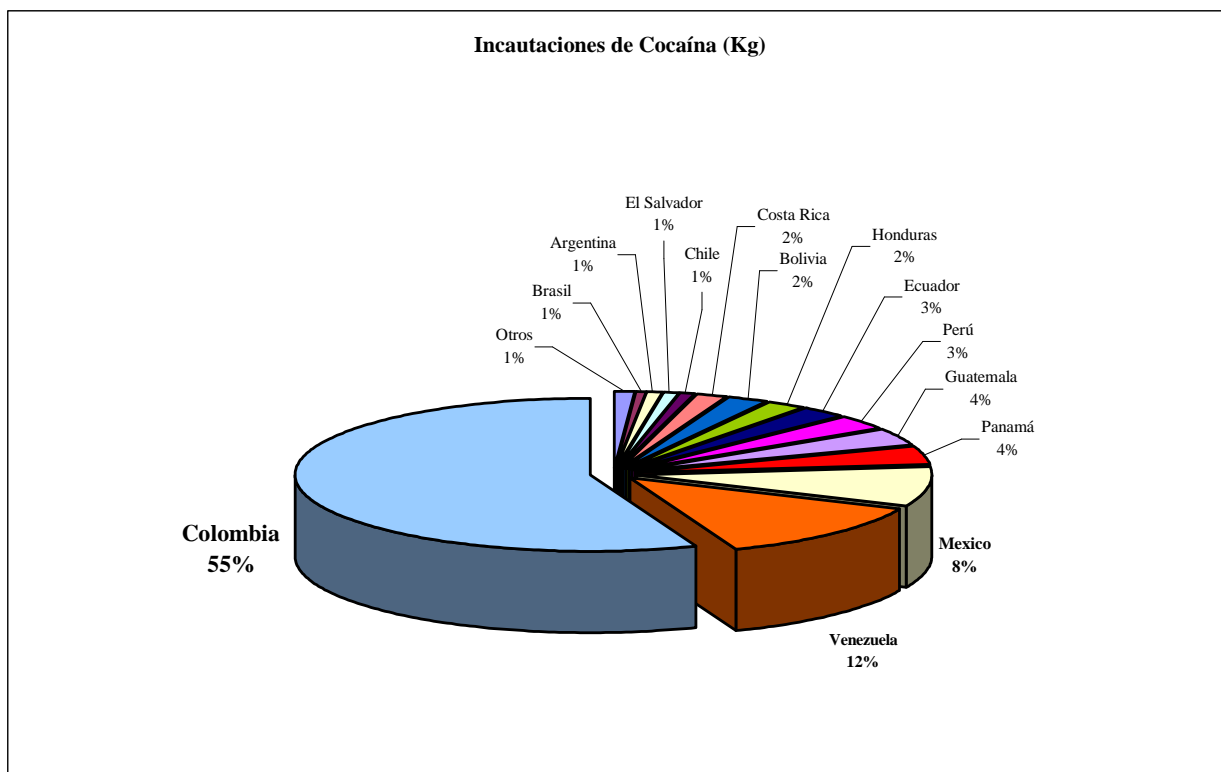
Gráfico n° 3: Tasa de robo de vehículos por 100 mil habitantes por país – 2003



Fuentes: idem Gráfico n° 1, elaboración ILSED-PNUD

Otro dato particular que puede permitir completar los datos de actividad criminal organizada son los decomisos o capturas de sustancias prohibidas, tales como la cocaína. Al respecto, se presenta a continuación una información interesante de las incautaciones de cocaína por país, en cifras absolutas:

Gráfico n° 4: Incautaciones de cocaína por país – 2003

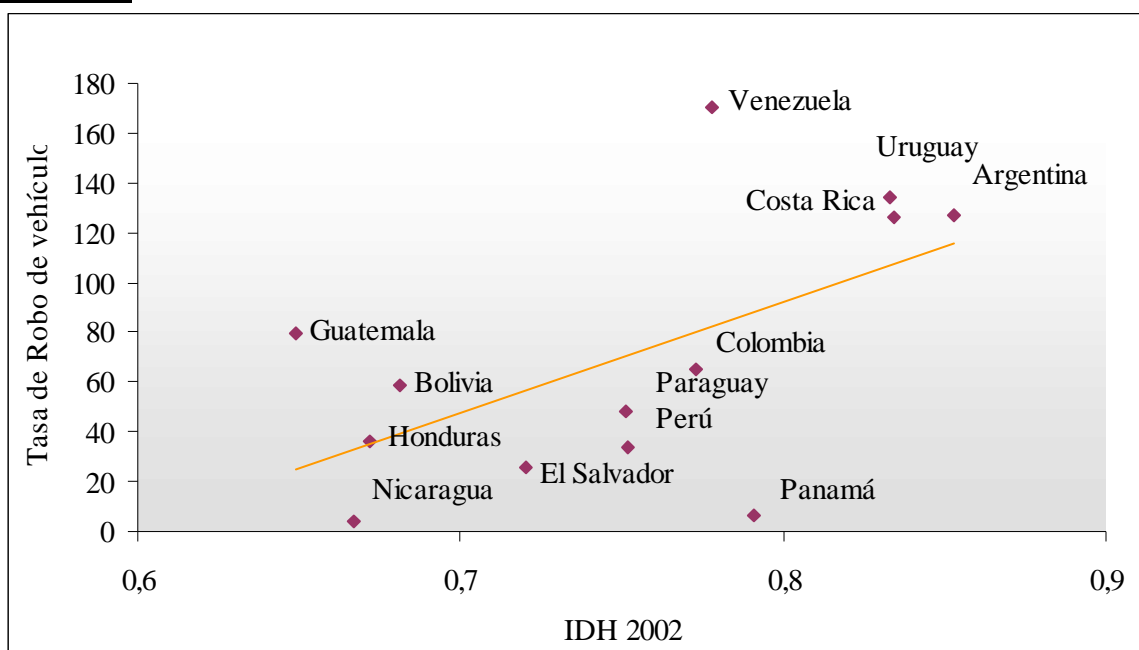


Fuente: Observatorio Interamericano sobre Drogas

Es preciso señalar que, en este último caso (incautaciones de cocaína), la muestra no sólo permitiría apreciar la actividad criminal organizada ligada al tráfico de drogas ilegales, sino que también las cifras pueden estar en muchos casos ligadas a la eficiencia de las fuerzas policiales en el control de estos fenómenos.

Como decíamos, el robo de vehículos se presenta como un índice bastante interesante para observar la criminalidad organizada, ya que tiene la ventaja de presentar una relativamente baja tasa de subregistro puesto que, en casi todos los países, es preciso presentar una denuncia ante la policía o la justicia para poder reclamar el cobro de los seguros contra robos. Como con las tasas de homicidios, hemos procedido a cruzar las tasas de robos de vehículos con el Índice de Desarrollo Humano, lo que se presenta de la siguiente forma:

Gráfico N° 5. Países en función del IDH (2002) y su tasa de robo de vehículos cada 100.000 hab (2003)



Fuente: idem Gráfico n° 1 – Elaboración ILSED - PNUD

En términos absolutos estos datos se presentan de la siguiente manera:

País	Tasa de Robo de Vehículos cada 100.000 hab.	IDH 2002
Guatemala	79,69	0,649
Nicaragua	4,25	0,667
Honduras	36,34	0,672
Bolivia	58,48	0,681
El Salvador	25,34	0,72
Paraguay	48,19	0,751
Perú	33,98	0,752
Colombia	65,44	0,773
Venezuela	170,19	0,778
Panamá	6,09	0,791
Uruguay	134,07	0,833
Costa Rica	126,24	0,834
Argentina	126,6	0,853

Puede observarse que estos datos tienen una relación inversa respecto del caso de los homicidios. En efecto, mientras en los homicidios la mayor tasa correspondía preferentemente a los países con menores IDH, en los robos de vehículos los mayores índices se presentan en los países con mayores IDH. Argentina, Costa Rica y Uruguay presentan, en este caso, los mayores índices de robos de vehículos por cien mil habitantes.

Es interesante, en consecuencia, advertir esta relación inversa respecto de dos de los índices más importantes que reflejan la delincuencia común y la organizada. Conforme estos datos, pareciera entonces que a medida que aumenta el IDH (y muy posiblemente

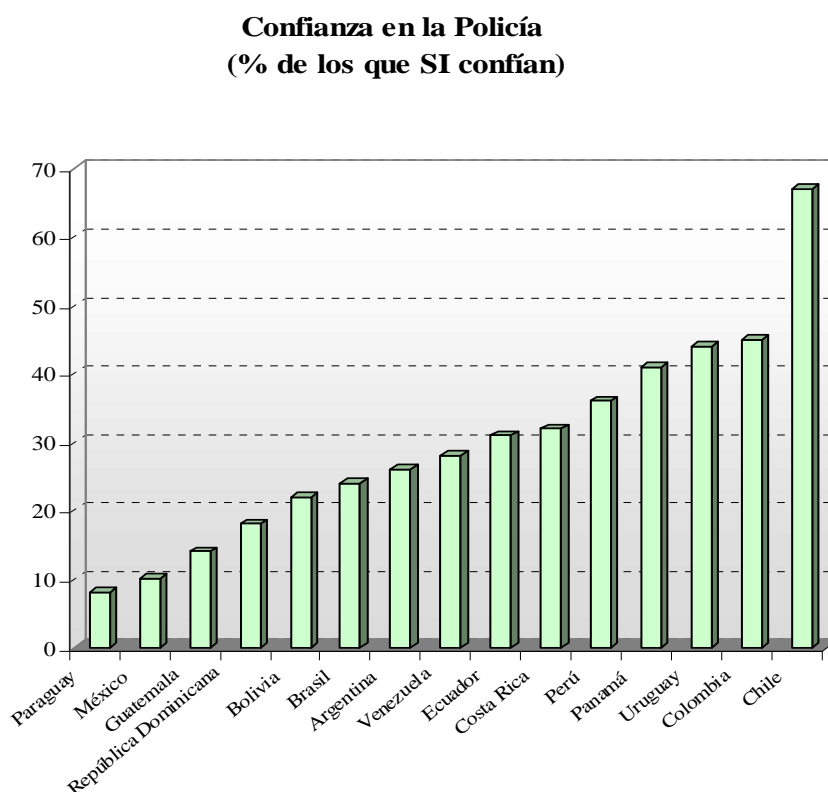
la capacidad de respuesta institucional a la violencia y el delito), la actividad criminal tiende a mutar y hacerse más compleja, adoptando una mayor organización y, posiblemente, mayor rentabilidad.

La situación subjetiva de la seguridad

Para tener un panorama completo de la situación de seguridad ciudadana, los datos objetivos sobre violencia y delito no son suficientes. Es preciso también medir las percepciones de las personas respecto del problema y también el grado de confianza de éstas en las instituciones del sector de seguridad o respecto de los responsables políticos del área. La percepción de los ciudadanos es un dato de la mayor relevancia para el diseño de políticas públicas. En efecto, es posible que, en un país determinado, la situación de la violencia y el delito se mantenga estable mientras la percepción de población sobre el fenómeno se deteriore, por lo que acciones concretas a este respecto deben ser contempladas en cualquier diseño de política pública de seguridad.

Se presenta a continuación una encuesta de opinión, realizada en mayo de 2005, sobre la confianza de la población en la policía de sus países, institución más visible en los temas de delito y violencia.

Gráfico N°6: Porcentaje de individuos que confían en la policía por país – mayo de 2005



Fuente: Barómetro Iberoamericano

La primera reacción de la lectura de este gráfico, es que, al parecer, la confianza de los latinoamericanos en sus policías es marcadamente bajo. Excepto para el caso de Chile, en todos los demás países de la región más de la mitad de la población no confía en su

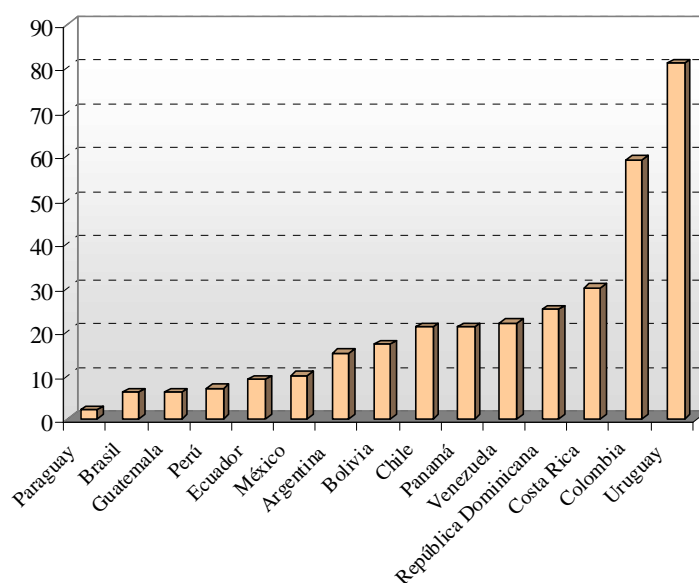
policía, llegando en algunos casos a extremos, como en Paraguay, donde nueve de cada diez ciudadanos no confía en su policía. Estos datos son alarmantes y requieren de acciones urgentes.

La urgencia proviene del hecho de que las sociedades modernas son altamente dependientes de la función policial, encargadas en definitiva de mantener el orden público y del control de comportamientos violentos, lo que genera gran preocupación en la ciudadanía. No obstante, las fuerzas policiales no han sido prácticamente objeto de procesos de reforma y continúan ejerciendo la función de forma reactiva, con una organización que no responde al tipo de operación policial más compleja que requieren los tiempos actuales. A lo sumo, las fuerzas policiales han vivido procesos de cambio ligados al proceso de reclutamiento y formación (en el mejor de los casos) y a veces una modernización del equipamiento, incluyendo los sistemas de información. No obstante, estos esfuerzos, con la excepción de Chile y, en menor medida (y en un contexto diferente al del resto de la región en cuanto al conflicto armado interno se refiere), Colombia.

No obstante, no sólo la policía sufre de falta de confianza de la población. Los poderes ejecutivos de la región, encarnados por los presidentes de los países, también son objeto de malas calificaciones por parte de la población ante la pregunta sobre cómo manejan los asuntos de seguridad. A continuación, se presentan los resultados de la encuesta de opinión (abril-mayo de 2005) realizada por el Barómetro Iberoamericano sobre el desempeño de los presidentes en temas de seguridad.

Gráfico N°7: Porcentaje de opinión positiva (muy buena o buena) sobre la actuación presidencial en materia de seguridad – 2005

Opinión positiva (muy buena o buena) sobre la actuación presidencial en materia de seguridad



Fuente: Barómetro Iberoamericano

De nuevo, es muy llamativo el hecho de que en la gran mayoría de los países, la opinión buena o muy buena sobre la actuación presidencial en materia de seguridad es menor al 30 %. En el caso de Uruguay, debe subrayarse el hecho de que al momento de realizarse la encuesta el Presidente Vázquez acababa de asumir su cargo, lo que puede explicar la opinión altamente positiva reflejada en la encuesta. Por lo demás, aún en los casos de presidentes que en el mismo período presentan altos índices de apoyo popular a su gestión, la opinión sobre el manejo de los asuntos de seguridad se mantiene bajo.

La insatisfacción sobre el desempeño del Poder Ejecutivo es, de alguna manera, una clara consecuencia de la ausencia de liderazgo civil en la región en cuanto a las políticas públicas para el sector. En efecto, la población no ve que los poderes ejecutivos sean, hoy por hoy, una fuente de respuesta a los problemas de seguridad que les afecta. El efecto de tal hecho es el aumento del descrédito de las autoridades públicas para resolver el problema de la seguridad ciudadana y, ante tal falta de confianza, un ambiente más propicio para respuestas demagógicas que prometen acabar con la delincuencia en poco tiempo o planes de tolerancia cero o mano dura cuyos resultados son, en general, decepcionantes.

EL ESTADO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR DE SEGURIDAD CIUDADANA

Fue analizada hasta aquí la situación de la violencia y el delito en la región, tomando como referencia el índice más representativo de la violencia delictiva (homicidios), tasas indicativas de lo que pudiera ser actividad criminal organizada (robo de vehículos) y dos índices ligados a la percepción de los ciudadanos sobre la respuesta institucional a este fenómeno (confianza en la policía y desempeño presidencial).

No obstante, los datos sobre la situación de la violencia y el delito no nos permitirían, por sí solos, tener una clara idea de cómo un Estado nacional o provincial/estatal podría elaborar una política clara de prevención y control del fenómeno. Es preciso para ello tener una idea precisa sobre el estado de las instituciones que componen el sector de seguridad, puesto que cualquier política pública debe tener en cuenta las posibilidades reales de implementación de dichas políticas por las instituciones existentes, así como la identificación de necesidades de reforma o modernización del sector.

Para obtener, por su parte, una correcta dimensión de las instituciones del sector, se sigue en este texto la “Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina” elaborada por el PNUD⁸. Según la Guía, una revisión completa de instituciones del sector debería cubrir los siguientes aspectos:

Contexto normativo e institucional del sistema de seguridad pública	Bases normativas generales Contexto institucional general
Gobierno de la seguridad	Gobierno administrativo Legislatura

⁸ PNUD, Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina, 2005; Marcelo Saín fue consultor principal para la elaboración de este texto. La Guía describe cada uno de los ámbitos que deben ser evaluados y sugiere metodologías para su observación.

	Gobierno local
Sistema de prevención social de la violencia y el delito	Prevención situacional Fomento de la convivencia comunitaria Reducción de factores de riesgo y de situaciones de violencia Mecanismos de resolución pacíficas de conflictos Modalidades de vigilancia preventiva Intervención en zonas vulnerables de alto riesgo
Sistema policial	Estructura del mando policial Estructura del personal policial Sistema policial de seguridad preventiva Sistema policial de seguridad compleja Régimen de profesión policial Sistema de control policial
Sistema de persecución penal	Asignación presupuestaria y recursos disponibles Equipos técnicos y policiales disponibles Desempeño de la investigación y resultados procesales Control externo e interno Coordinación interinstitucional
Participación comunitaria	Foros y juntas de participación comunitaria Defensoría de la seguridad pública Movimientos sociales y grupos de interés Opinión pública
Sistema de seguridad privada	Entidades y empresas de seguridad privada Agencia estatales de control de la seguridad privada Interacción con el sistema policial

Mientras que el informe que el PNUD desarrolla indicadores para cada uno de estas dimensiones, el presente texto sólo avanzará información sobre las dos primeras, esto es, el marco normativo de la seguridad ciudadana y el gobierno de la seguridad. Para esta sección sólo se trabajará con información de Sudamérica.

Marco normativo de la seguridad ciudadana

Para que la maquinaria institucional del sistema de seguridad ciudadana tenga capacidades reales de responder al fenómeno, es imprescindible observar la situación de las normas que regulan el sector, su jerarquía, su completitud y también su calidad democrática.

En primer lugar, es imprescindible ver si existe o no, en el país/estado/provincia en observación una ley marco general que regule el sistema de seguridad ciudadana. En otras palabras, puede pensarse que un sistema de seguridad ciudadana está mejor integrado y tiene mayores posibilidades de funcionar correcta y eficazmente si tiene un marco normativo que defina funciones de cada instancia de gobierno, tales como los roles del Presidente, del Ministerio del Interior, de la Policía, del Parlamento, así como la participación ciudadana y el rol de los municipios.

En algunos casos, no obstante, no existe ley marco especial para regular el sistema de seguridad ciudadana. En estos casos es interesante ver si existe una ley que regula el sistema de seguridad junto con otros sistemas (como defensa o como la orgánica policial) o si, en cambio, la regulación del sistema de seguridad reposa solamente sobre decretos o normas administrativas dictadas por el Poder Ejecutivo. Este es el segundo indicador que se utilizará para medir la calidad del marco normativo de la seguridad.

Como tercer indicador, se observa la existencia y amplitud de los sistemas de control tanto externos como internos del sistema de seguridad: control parlamentario, controles administrativos por parte del área ejecutiva encargada, controles comunitarios y control interno previsto en la misma norma regulatoria. La calidad democrática de un marco normativo está íntimamente ligada a la claridad que la norma regulatoria otorgue a los distintos sistemas de control, tanto externos como internos.

Por último, es preciso saber si el sistema de seguridad ciudadana, en el país que se esté observando, está claramente separado, conceptual y orgánicamente, del sistema de defensa nacional e inteligencia de Estado. Esto es particularmente importante no sólo por razones históricas sino también porque es un paso necesario y de suma importancia para la profesionalización tanto del sector militar como del policial.

Conforme estos criterios, podemos sintetizar la información recogida de la siguiente forma:

Países	Calidad democrática del Estatuto normativo del Sistema de Seguridad Pública en los países de la región			
	Existencia de una ley marco	Tipo de norma predominante en el estatuto normativo	Grado de institucionalización y alcance de los dispositivos de control institucional previstos en el estatuto normativo	Diferenciación entre defensa nacional y seguridad ciudadana previsto en el estatuto normativo
ARGENTINA	SI	LEY	MEDIO	FUERTE
BOLIVIA	SI	LEY	MEDIO	DEBIL
BRASIL	NO	ACTO ADM. DEL PE	NO PREVISTO	NO PREVISTO
CHILE	NO	LEY	MEDIO	NO PREVISTO
COLOMBIA	NO	ACTO ADM. DEL PE	MEDIO	DEBIL
ECUADOR	NO	LEY	NO PREVISTO	NO PREVISTO
MÉXICO	SI	ACTO ADM. DEL PE	MEDIO	FUERTE
PARAGUAY	NO	LEY	NO PREVISTO	FUERTE
PERÚ	SI	LEY	MEDIO	DEBIL
URUGUAY	SI	LEY	DÉBIL	NO PREVISTO
VENEZUELA	SI	ACTO ADM. DEL PE	DÉBIL	NO PREVISTO

Es de destacar que el marco normativo regulatorio de la seguridad ciudadana en los países de América Latina que se observan en este texto muestra serias debilidades. En primer lugar, sólo la mitad de los países de la región presentan normas marco que establezcan las competencias y funciones de cada institución del sector, lo que de por sí es una muestra de la poca reflexión y atención que el sector ha recibido por parte de los poderes legislativos de la región. En segundo lugar, las normas que regulan total o parcialmente el sector no siempre tienen la jerarquía de leyes. A veces, la norma es simplemente regulada por decretos del Poder Ejecutivo (como el caso de México), lo que sin dudas es un nuevo indicio de ausencia de política pública al respecto.

En tercer lugar, es clara la ausencia de tradición de control sobre el sistema de seguridad ciudadana. En ninguno de los países observados, la norma marco regulatoria prevé un control fuerte del sistema, lo que sería, según los conceptos utilizados hasta aquí, la existencia de los cuatro controles mencionados. La norma regulatoria es clasificada como medio cuando sólo algunos de los cuatro controles son prescritos en la o las normas regulatorias o cuando, a pesar de la presencia de alguna forma de control, ésta se encuentra regulada laxamente o con poca precisión. El tipo de control será clasificado como no previsto cuando la norma marco regulatoria del sistema de seguridad no establece ningún sistema de control de los mencionados arriba.

Por último, es particularmente importante saber si el marco normativo hace una clara distinción entre el sistema de seguridad ciudadana y el sistema de defensa nacional. Como se mencionó, la ausencia de previsión legal permitiría que fuerzas de defensa fuesen desplegadas para tareas de seguridad interna, con el riesgo que esto implica debido a la ausencia de formación al respecto y el equipamiento inadecuado para hacer frente a estas tareas. Sólo Argentina, Paraguay y México presentan una separación fuerte entre estas dos áreas del sistema de seguridad de un país, mientras que Chile, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela no tienen norma explícita que separen defensa de seguridad ciudadana.

El gobierno de la seguridad ciudadana

Otra de las áreas que han retenido la atención del informe del PNUD cuyos avances estamos presentando es el gobierno de la seguridad ciudadana, esto es, analizar las capacidades reales que tiene un gobierno nacional o estatal/provincial para diseñar, implementar y evaluar políticas integrales de seguridad ciudadana. La presencia o, por el contrario, la ausencia de capacidades institucionales para gobernar el sistema de seguridad ciudadana tiene una directa vinculación con las posibilidades reales que ese país o estado/provincia tendrá para controlar y revertir el fenómeno de la violencia y del delito.

En efecto, la seguridad en la región latinoamericana ha sufrido de un histórico desgobierno. La seguridad ciudadana es un área de política pública que no ha gozado de planificación estratégica ni ha contado con la preocupación de los sectores políticos de los países de la región. En consecuencia, el área fue dejada históricamente a la jurisdicción exclusiva de las fuerzas policiales. Los gobiernos han delegado en la policía su responsabilidad como autoridad de toda política pública, lo que provocó que las fuerzas policiales definan la intervención de las fuerzas de seguridad conforme a sus propias prioridades corporativas y su tipo de enfoque del problema. Sumado a esto, a pesar de las importantes reformas institucionales realizadas en la región en varios de sus

componentes (administración pública, justicia) son pocas las experiencias de reformas de las fuerzas policiales. Las fuerzas de seguridad mantienen, en su gran mayoría, una organización antigua e inapropiada para afrontar el fenómeno criminal de estos tiempos.

Como consecuencia de este desgobierno histórico y de la reducción de las políticas de seguridad a un tema estrictamente policial, se excluyó, en consecuencia, toda participación de la comunidad, de los gobiernos locales y, en general, la seguridad fue encajonada a técnicas policiales reactivas de comportamientos ilegales, sin capacidad de desarrollar políticas preventivas sociales ni situacionales que, en el largo plazo, no han dado los resultados esperados, como lo muestran los altos índices de criminalidad en la región.

El gobierno de la seguridad, entendido aquí como la capacidad institucional por parte del Poder Ejecutivo de diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad, es imprescindible para que un país o provincia/estado se dé una política de seguridad que tenga como resultado un control y disminución de la violencia y el delito. Con el objeto de identificar el estado del gobierno de la seguridad en la región, se adelantan algunos indicadores, cuya presencia o ausencia deberían permitir observar si en el país en análisis existen las condiciones para que un plan de seguridad pueda ser llevado adelante con éxito. En otras palabras, a mayor gobierno democrático e integral de la seguridad, mejores serán las condiciones para que un plan de seguridad ciudadana pueda lograr contener y disminuir la violencia, y viceversa.

Entre los indicadores escogidos, se encuentran los siguientes:

En primer lugar, se trata de saber si existe y cuál es la ubicación institucional dentro del Poder Ejecutivo, de un órgano, en manos de funcionarios civiles, con capacidad de gestión de la seguridad. La capacidad de gestión será alta cuando el órgano encargado de la seguridad tenga un alto rango dentro de la jerarquía de gobierno (por ejemplo, cuando sea un Ministerio de Seguridad o equivalente), será intermedio cuando la conducción de la seguridad se encuentre a cargo de una instancia jerárquicamente relevante pero dentro de una estructura que también tiene otras competencias políticas (p.ej., dentro de un Ministerio del Interior que también se encarga de relaciones con el Parlamento o con otros poderes del Estado), débil, cuando se trate de una instancia con grado menor dentro de la autoridades ejecutiva e inexistente cuando la conducción de la seguridad se encuentre directamente en manos de las fuerzas policiales.

En segundo lugar, el informe citado se preocupa por averiguar si, en el país bajo análisis existe y con qué carácter, un área técnica de carácter civil encargada de la elaboración y actualización del cuadro de situación de la violencia y el delito (tales como observatorios del delito, direcciones de información, etc.). En efecto, para poder elaborar cualquier plan de seguridad ciudadana y para poder medir los progresos que de éste resulten, es imprescindible contar con información georeferenciada sobre la violencia y el delito. Sin información, cualquier actividad policial o de cualquier otro tipo es actividad a ciegas, con muchas dificultades para obtener éxito. Una instancia de gobierno de la seguridad que no cuente con un mapa de delito y violencia actualizado difícilmente podrá controlar y hacer ceder los índices más representativos de la actividad criminal.

En tercer lugar, además de la jerarquía que dentro del Poder Ejecutivo tenga la autoridad que gobierna la seguridad ciudadana en su conjunto (incluida las políticas preventivas y la coordinación con otras agencias de seguridad no policiales), es importante saber si, dentro de la autoridad civil de gobierno, hay un órgano especial de dirección estratégica de las fuerzas de seguridad, entendiéndose por dirección estratégica que la instancia civil controle la doctrina y los preceptos básicos de actuación, las líneas generales de aplicación de la carrera profesional, la coordinación con las demás agencias ejecutivas que implementan políticas ligadas a la seguridad, entre otros asuntos.

En cuarto lugar, se revela también información sobre la existencia o no de una instancia de asesoramiento a la autoridad ejecutiva o que incluso pueda presentar las características de órgano de consulta o cogestión. Se trata de organismos tales como Consejos Nacionales de Seguridad u otros de esta índole, abiertos a la participación de buena parte de las agencias de seguridad, de otras autoridades del Poder Ejecutivo ligadas al tema de seguridad e, incluso en algunos casos, a representantes del Parlamento o de la sociedad civil.

En quinto lugar, se toma en cuenta para medir el carácter democrático del gobierno de la seguridad en los países en observación el tipo y grado de intervención de la población en los asuntos de seguridad. La participación será alta, según los términos utilizados en este texto, cuando ésta sea prevista para todo el territorio nacional, la participación no sea cerrada y tenga cierto grado de continuidad; será media cuando la participación no alcance el nivel nacional, cuando la participación esté intermediada o se encuentre limitada a ciertas organizaciones; será finalmente baja en los demás casos.

Por último, se muestra la existencia y competencias de comisiones parlamentarias especializadas en temas de seguridad ciudadana, cuya importancia reside en que el Parlamento es una pieza clave para el control democrático de la seguridad y tiene una función muy positiva, cuando ésta funciona correctamente, para evaluar los resultados de los planes de seguridad que el Poder Ejecutivo haya diseñado y se encuentre implementando. Según los términos utilizados en este texto, el control parlamentario será fuerte cuando exista una comisión parlamentaria permanente en materia de seguridad que contemple dentro de sus facultades, un seguimiento activo y continuo de los planes de seguridad y del desempeño de las autoridades competentes en el gobierno de la seguridad pública, esto es, la inspección, fiscalización, control y evaluación del desempeño de autoridades y agencias de seguridad pública. Será en cambio débil cuando la comisión parlamentaria no tenga carácter permanente o cuando sus facultades sean limitadas a un seguimiento presupuestario y no tenga competencias de control activo. Será inexistente en los demás casos.

PAÍSES	Carácter civil e integral del gobierno institucional del Sistema de Seguridad Ciudadana en los países de la región					
	Órgano de conducción del gobierno de la seguridad	Existencia de un área/s técnica/s encargada/s del cuadro de situación de la violencia y el delito	Existencia y ubicación del órgano encargado de la dirección político institucional superior de la policía	Instancias de asesoramiento, consulta y/o cogestión de la seguridad ciudadana	Participación comunitaria	Existencia y facultades de comisiones parlamentarias especializadas
ARGENTINA	Intermedio	Áreas a cargo de conducciones civiles y policiales, dispersas en agencias de diferente conducción ejecutiva	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio ¹	Fuerte
BOLIVIA	Intermedio	Inexistencia ²	Inexistencia	Si	Bajo ³	Fuerte
BRASIL	Intermedio	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Inexistencia	Si	Bajo	Fuerte
CHILE	Intermedio	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Área a cargo de una conducción civil ubicada en una agencia de diferente conducción ejecutiva	Si	Medio	Débil
COLOMBIA	Débil	Áreas a cargo de conducciones civiles y policiales, dispersas en agencias de diferente conducción ejecutiva	Inexistencia	Si	Bajo	Inexistente
ECUADOR	Débil	Inexistencia	Área a cargo de una conducción policial centralizada	No	Bajo	Inexistente

			en el órgano de gobierno de la seguridad			
MÉXICO	Fuerte	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Bajo	Débil
PARAGUAY	Débil ⁴	Inexistencia	Área a cargo de una conducción policial centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio	Débil
PERÚ	Intermedio	Inexistencia ⁵	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio	Fuerte
URUGUAY	Intermedio	Área a cargo de una conducción policial civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Área a cargo de una conducción civil centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio	Inexistente
VENEZUELA	Débil	Área a cargo de una conducción policial centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Área a cargo de una conducción policial centralizada en el órgano de gobierno de la seguridad	Si	Medio	Fuerte

1. Si bien no existe un plan específico de participación ciudadana en asuntos de seguridad pública, se analizaron las referencias a instancias de participación ciudadana en el marco del Plan Nacional De Prevención del Delito, el cual se gestiona en base a un modelo participativo.

2. Existe una Dirección de Seguimiento y Evaluación al interior de la Dirección Nacional de Seguridad, área a cargo de la Secretaría Técnica. No se pudo acceder a información sobre el responsable a cargo ni sobre las funciones de la Dirección, por lo cual, no se la ha tomado en cuenta como dato.

3. Si bien no existe un plan específico de participación ciudadana en asuntos de seguridad pública, se analizaron las referencias a instancias de participación ciudadana en el marco del Plan Nacional Integral de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
4. El análisis se basa en la lectura del estatuto normativo identificado como regulatorio de los asuntos de seguridad pública. Fue imposible el acceso a la página web del Ministerio del Interior para profundizar en la evaluación.
5. El Ministerio del Interior maneja estadísticas que solamente reúnen números de las dependencias del sector. No presenta, sin embargo, indicios de una elaboración de un cuadro de situación de la violencia y el delito. Existe una Oficina Sectorial de Planificación, sobre la cual no se cuenta con información, y que, por lo tanto, no se ha tomado como dato.

Como puede observarse de la información reseñada, el gobierno de la seguridad muestra serias debilidades en la región. En primer lugar, la jerarquía institucional de las instancias de gobierno de la seguridad es raramente fuerte y consolidada, lo que se confirma por el hecho de que son pocos los poderes ejecutivos que cuentan con información actualizada sobre violencia y delito. Esto confirma que la seguridad ciudadana fue por largo tiempo descuidada como política pública y que los esfuerzos por diseñar políticas para el sector se enfrentan con una debilidad sistémica de los organismos ejecutivos responsables del área. En efecto, es bastante visible en la región que los Ministerios del Interior, Gobierno o Gobernación, según el país, no cuentan todavía con el personal civil necesario y con suficientes conocimientos técnicos como para gerenciar el sistema de seguridad ciudadana.

En segundo lugar, sumado a lo anterior, la conducción civil de las fuerzas policiales es, como norma en toda la región, muy pobre, lo que provoca que la operación policial estará generalmente desvinculada del resto de la actividad de prevención y control de la violencia y el delito. En aquellos países que cuentan con más de una agencia policial, la ausencia de una conducción civil de las fuerzas de seguridad generalmente contribuye a una descoordinación estratégica y operativa de tales fuerzas.

La complejidad es aún mayor para el caso de los países federales: Argentina, Brasil, México y Venezuela. La información que se presenta en este texto se refiere sólo al ámbito federal y no incluye el ámbito provincial o estatal. Cada provincia o estado, en estos países federales, en la medida en que la seguridad ciudadana es parte de sus competencias, tiene su propio sistema de gobierno de la seguridad. El panorama en todos estos países es bastante irregular, variando de estado a estado. No obstante, puede avanzarse que si a nivel federal ya existen debilidades de gobierno de la seguridad, en las distintas instancias federadas las complicaciones, en general, aumentan. Distinto es el caso de Colombia, donde los alcaldes municipales tienen competencias amplias que le permiten incluso tener comando sobre las fuerzas policiales. Esta circunstancia ha permitido que en Colombia haya habido un mayor desarrollo del gobierno de la seguridad en el ámbito municipal (en especial en las grandes ciudades como Bogotá y, más recientemente, Medellín).

Puede observarse, asimismo, que los mecanismos de control externo de la seguridad ciudadana son particularmente débiles, tanto en aquello que se refiere a la participación ciudadana como al control parlamentario. En cuanto a la participación, las experiencias en la región son bastante heterogéneas y, en general, poco sistemáticas. La experiencia más extendida es aquella que han liderado las fuerzas policiales. Sólo muy recientemente se han desarrollado programas que favorecen una participación fundada en organizaciones sociales ya existentes.

Respecto del control parlamentario de la seguridad ciudadana, los resultados de la información relevada son mixtos. En efecto, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Perú o Venezuela, existen comisiones parlamentarias permanentes dedicadas al tema de seguridad, lo que revela un ambiente institucional más propicio para desarrollar el control parlamentario. En los demás casos, la situación se presenta distinta, pues el Parlamento no parece tener un rol mayor en las discusiones sobre seguridad ciudadana, más allá de su tradicional rol en el proceso de elaboración del presupuesto del Estado.

En síntesis, la información recogida y sistematizada en este texto muestra que la región tiene todavía que hacer serios esfuerzos para fortalecer su gobierno de la seguridad ciudadana, tanto en sus aspectos estratégico-políticos (órgano de conducción de la seguridad), como en sus aspectos operativos (dirección de las fuerzas de seguridad), en sus aspectos técnicos (sistema de información) y también en los aspectos relacionados al control externo del sistema de seguridad (control social y parlamentario).

La idea que aquí se defiende es que, en la medida en que la región latinoamericana no se dote de instituciones capaces de diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad, será por demás difícil que la región consiga reducir los actuales índices de violencia y delito. La fotografía actual del estado del gobierno de la seguridad muestra, en definitiva, que esta débil capacidad de gestión de la seguridad no permite ser optimista en el futuro cercano.

¿CÓMO REVERTIR LA SITUACIÓN? LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como se desprende de lo sostenido hasta aquí, América Latina sufre, por una parte, de altos índices de criminalidad violenta y de una actividad creciente de criminalidad organizada, a lo que se suma una baja confianza por parte de la población en las instancias ejecutivas del sector de seguridad ciudadana; por otra parte, el análisis del marco normativo y del gobierno de la seguridad ciudadana demuestra una debilidad marcada que hace pensar que, en las actuales circunstancias, los gobiernos de la región tienen pocos instrumentos a su alcance para lograr controlar y revertir la situación.

Por las razones señaladas, no cabe más que concluir que una política exitosa de seguridad ciudadana debe tener dos componentes fundamentales: en primer lugar, un conjunto de políticas dirigidas a prevenir y controlar la violencia y el delito en sus distintas manifestaciones (políticas sustantivas) y, en segundo lugar, un conjunto de políticas dirigidas a modernizar y reformar el sistema institucional de seguridad ciudadana (políticas instrumentales).

Sobre estas dos áreas, imprescindibles para una política exitosa, puede decirse que rara vez una ha acompañado la otra y que, además, rara vez ambas áreas de política hayan sido concurrentes. En efecto, respecto de las políticas sustantivas, es decir, aquellas cuyo objetivo directo es la prevención de la violencia y el delito, la experiencia ha demostrado que no existen fórmulas mágicas, respuestas rápidas ni, menos aún, que los anuncios populistas de mano dura tengan algún efecto en la reducción del delito. Las políticas de seguridad ciudadana deben ser multidimensionales y pluridisciplinarias. Deben ser, además, ejecutadas desde distintos niveles de responsabilidad y ejecución.

Lejos de la tradición latinoamericana, que ha creído que las políticas de seguridad son esencialmente reactivas a comportamientos delictivos y lideradas casi exclusivamente por el sistema policial, es hoy casi una obviedad sostener que no sólo la mera acción policial no es suficiente para abordar problemas socialmente complejos, sino que incluso el modo de intervención policial reactivo es desaconsejado para enfrentar ciertos comportamientos. Las políticas de seguridad ciudadana requieren, en consecuencia, un abordaje multidimensional, desde distintas disciplinas, esto es, una aproximación desde políticas preventivas de carácter social y también políticas institucionales de prevención y de control de la violencia y el delito, incluyendo las respuestas del sistema de justicia. A modo de ejemplo, puede reseñarse los siguientes programas:

Políticas sociales de prevención de la violencia y el delito	Favorecer la inserción laboral de los jóvenes y facilitar las condiciones para un mejor uso del tiempo libre. Fomentar el autocumplimiento de normas. Reducir manifestaciones de violencia de género y contra los niños y niñas. Neutralizar factores de riesgo (alcohol – estupefacientes). Mejorar los contextos urbanos.
Políticas institucionales de prevención y control de la violencia y el delito	Estrategia de policiamiento en seguridad preventiva. Estrategia de policiamiento en seguridad compleja. (Para ambos, identificación de problemáticas delictivas, diseño de estrategias operacionales policiales, diseño e implementación de necesidades logísticas).
Políticas para mejorar la respuesta del sistema de justicia al delito	Estrategia para mejorar la eficiencia de la investigación criminal. Fomentar y maximizar las alternativas al proceso penal y a la pena. Mejorar el acceso a la justicia y fomentar el uso de sistemas restaurativos.

Es evidente, por otra parte, que las competencias para la implementación de este conjunto de iniciativas recae en más de una autoridad. En efecto, las alcaldías o municipalidades, por ejemplo, tienen a su cargo generalmente, por ejemplo, la mejora de los contextos urbanos; los ministerios del área social tendrán responsabilidad en cuanto a facilitar la inserción laboral de jóvenes; la policía, por su parte, la implementación de una estrategia de seguridad preventiva, y, junto con otras agencias de seguridad (aduanas, migraciones, etcétera), tendrán también que coordinar acciones para responder al crimen organizado; finalmente, la justicia tendrá su rol en cuanto a un incremento de la eficiencia en la respuesta al delito.

Por estas razones, una política de seguridad ciudadana que tenga posibilidades de éxito debe contemplar los distintos niveles de implementación (nacional, intermedio, local), así como los distintos niveles de responsabilidad de las autoridades del sector de seguridad y de las áreas sociales de gobierno. Esta complejidad en la implementación pone de manifiesto la necesidad de la conducción política y estratégica de los planes de seguridad, tarea que recae en la máxima autoridad civil del área, normalmente el Ministerio del Interior, Gobierno o Gobernación.

A pesar de lo señalado, como surge de la evaluación de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana de la región, los mejores programas de prevención y control del delito y la violencia tendrán muchas dificultades para ser implementados adecuadamente en el actual estado de cosas. En efecto, las instituciones del sistema de seguridad ciudadana de América Latina requieren de modernización que es hoy

inevitable para poder implementar políticas exitosas. Por esta razón, aquí se sostiene que, en nuestra región, para obtener una mejora sostenida de los índices de violencia y delito, no alcanza con el diseño e implementación de políticas dirigidas a la prevención y control de estas manifestaciones, sino que también es necesaria la implementación simultánea de programas de reforma y modernización del sector.

Estas políticas incluyen:

Políticas de reforma y modernización del sistema de seguridad ciudadana	Fortalecimiento del gobierno de la seguridad.
	Modernización y reforma del sistema policial.
	Estrategia de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales en materia de seguridad.
	Fortalecimiento del control de la seguridad privada.
	Modernización de la investigación criminal y de la persecución penal pública.

En efecto, la reforma y modernización del sistema de seguridad ciudadana requiere una serie de acciones que incluyen, en primer lugar, un fortalecimiento del gobierno de la seguridad, esto es, un mejor encuadramiento normativo del sistema de seguridad, un fortalecimiento de los sistemas de información (cuadro del delito), una mejora en la formación del personal, una mejor dirección estratégica civil de las fuerzas policiales, un fortalecimiento del control parlamentario, entre otras acciones.

En cuanto a la modernización policial, la mayoría de las policías de nuestra región muestran serios desequilibrios en la estructura de mando (cúpulas policiales sobredimensionadas), deficiencias en la estructura operacional (demasiada centralización), serios problemas ligados a la profesión y formación policial e incluso la debilidad de los mecanismos de control interno y externo de desempeño y disciplina.

La seguridad también es un bien común que debe ser administrado desde las políticas locales, cuyos buenos resultados han sido demostrados en varios municipios de la región latinoamericana. Es preciso, en consecuencia, fomentar que los gobiernos locales, que se encuentran en buena posición para identificar problemas y soluciones en materia de seguridad, desarrollen capacidades para diseñar e implementar acciones en materia de seguridad ciudadana. Los gobiernos provinciales/estatales y nacionales deben desarrollar, a este respecto, capacidades para asistir a los gobiernos locales a desarrollar estas acciones de prevención de la violencia.

En los países latinoamericanos, las empresas de seguridad privada han tenido un desarrollo de gran importancia en los últimos tiempos, al punto que el número de agentes de seguridad privada llegan, en algunos países, a doblar en número a los agentes policiales. Por la importancia de la tarea que estas empresas desarrollan y por la necesidad de asegurar una buena complementariedad con la fuerza pública, es preciso fortalecer el sistema de control de las empresas de seguridad privada y de sus socios, asegurar un adecuado registro de su equipamiento y una adecuada formación del personal.

Asimismo, es preciso que la respuesta del sistema de justicia sea eficaz, esto es, que la promesa de pena contenida en la ley para aquellas personas que la infrinjan, se cumpla. La credibilidad del sistema de justicia se ve afectado sobremanera por los altos índices

de impunidad que se encuentra en alguno de nuestros países, en especial en aquellos delitos con cierta complejidad. Mientras los sistemas de enjuiciamiento penal han sido modernizados en la región (reformas a los códigos procesales penales), la policía de investigación, las fiscalías y las demás agencias ligadas a la inteligencia y respuesta a delitos específicos (sistema financiero, drogas, aduanas) continúan con serias debilidades para construir investigaciones creíbles, recolectar pruebas de manera adecuada que permita obtener una condena al final de un juicio penal. Por otra parte, si bien las respuestas alternativas al juicio y a la pena han sido incrementadas en los últimos diez años, la cultura del sistema penal todavía resiste estos mecanismos, que siguen relegados a sistemas residuales.

Las políticas de seguridad ciudadana requieren, para finalizar, un abordaje comprensivo, que incluye políticas sustantivas de prevención y control de la violencia y el delito; de políticas de reforma de las instituciones del sector para que sean capaces de implementar estas políticas en el marco de la ley y, por último, de un Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles de gobierno) que esté en condiciones de dotar de un sentido común a estas distintas acciones, de implementar, en definitiva, una estrategia eficaz.

CONCLUSIÓN

El presente texto, como se dijo, es un avance de algunos de los resultados incluidos en el informe sobre el estado de la seguridad en América Latina que está elaborando el PNUD y que se presentará en breve. El informe, a diferencia de este texto, incluye una más amplia información sobre la situación de la violencia y el delito, así como también más indicadores sobre el estado de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana.

En materia de estado de la violencia y el delito, sólo se hizo referencia aquí a los índices de homicidios (violencia delictiva), robo de automotores (como índice de criminalidad organizada) y a la percepción de los ciudadanos sobre el desempeño de los presidentes y de las fuerzas policiales (situación subjetiva de la seguridad). Sobre el estado de las instituciones del sector, el presente texto sólo analizó la calidad de los marcos normativos de la seguridad ciudadana y el estado de los órganos de gobierno de la seguridad ciudadana. No se analizaron aquí ni el grado de modernización de las fuerzas policiales, ni el estado del control de la seguridad privada, así como tampoco la amplitud y comprensión de los planes de prevención del delito ni la eficacia de la persecución penal, que sí, en cambio, tendrán su lugar en el informe en preparación.

Aun cuando la información aquí presentada es parcial, dos conclusiones principales se pueden ser desprendidas:

La primera de ellas es que los niveles de violencia delictiva en la región son muy altos, lo que compromete seriamente el desarrollo humano y, eventualmente, la gobernabilidad democrática de la región. Como se ha podido observar, los problemas de violencia delictiva se agravan en aquellos países con menores índices de desarrollo humano (IDH), mientras que, en los países donde el desarrollo humano se encuentra más avanzado, el delito tiende a volverse más complejo y, por lo tanto, potencialmente de grave impacto. La población, por su parte, tiene una baja credibilidad sobre el sistema de seguridad ciudadana, al punto que la credibilidad de las fuerzas policiales se encuentra actualmente al extremo comprometida.

La segunda conclusión da cuenta que las instituciones del sistema de seguridad ciudadana en América Latina presentan debilidades estructurales que requieren de acciones decididas al respecto. En efecto, todo parece indicar que, salvo algunas excepciones de países que han logrado mantener los índices de violencia y delito a niveles aceptables, las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana requieren ser modernizadas, y que es necesario que las autoridades civiles desarrollen o fortalezcan sus capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad ciudadana de carácter comprensivo e integral.

La situación crítica de la violencia y el delito y el grado de deterioro de las instituciones del sector hacen pensar, en consecuencia, que las políticas de seguridad ciudadana para la región deben estar dirigidas tanto a prevenir la violencia y el delito como a modernizar el marco institucional que implemente estas políticas. En la medida en que la región no ponga en marcha políticas multidimensionales de prevención y control que sean acompañados de estos esfuerzos de modernización institucional, no existen motivos para creer que el estado de la seguridad en América Latina tenga avances positivos en los próximos años.