

FUNDACION

PAZ CIUDADANA

**La gestión de la seguridad pública: lecciones y
tareas para el éxito**

Patricio Tudela Poblete

Santiago, Chile

Abril 2010

La gestión de la seguridad pública: lecciones y tareas para el éxito

Seminario Internacional "Seguridad pública – Un desafío político en América Latina", organizado por Fundación Konrad Adenauer y Fundación Libertad y Ciudadanía, Salvador/Bahía, Brasil 26 de marzo de 2010

Patricio Tudela P. (Ph.D.)¹

I. El problema

La seguridad pública y la inseguridad ciudadana se asocian con el aumento de la criminalidad y con el sentimiento de vulnerabilidad ante ella, pero también con el acceso a la justicia y la ineficacia del sistema de administración de justicia penal, entre otros. La seguridad pública es una condición fundamental para el desarrollo humano. Superando una visión reduccionista, que la subordina únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos, es una construcción social y cultural que depende tanto de la política criminal como de las distintas instituciones responsables del control del crimen y de los diferentes actores sociales involucrados en las diversas modalidades del ciclo de la prevención.

La inseguridad ciudadana es una característica de América Latina y uno de los principales desafíos de gestión para los gobiernos democráticos, tanto por la responsabilidad que le compete como por el hecho que los logros de la gestión –si son escasos o insuficientes– pueden afectar la percepción de la calidad y la eficacia de la democracia. Esto coincide con los avances en materia de seguridad y democracia.

En efecto, al amparo de una visión renovada de la seguridad, en la mayoría de los países latinoamericanos tiene lugar desde hace años un cambio en el paradigma de la seguridad

¹ Ph.D. en Antropología (Alemania), Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad (España), Director de Información, Análisis y Estudios de Fundación Paz Ciudadana. E-mail ptudela3@yahoo.es / ptudela@pazciudadana.cl

transitando hacia un enfoque más integral, que progresivamente aborda la inseguridad y el riesgo como fruto de un conjunto de factores que vulneran y afectan los derechos de las personas y el desarrollo humano. Desde esta perspectiva, el desafío consiste en construir certezas objetivas y subjetivas, y garantizar a todos que sus derechos serán respetados y que no serán vulnerados por la acción y efectos de la delincuencia y la violencia e, incluso, por los propios órganos del Estado responsables de la seguridad y la justicia en nuestra sociedad.

Lograr aquello implica mirar no sólo el problema, sino también la manera cómo se abordan o se trabajan las soluciones. Una mala gestión de los órganos públicos hace posible que los factores de riesgo sigan, por ejemplo, actuando sobre grupos vulnerables, potenciales infractores y delincuentes prolíficos, entre otros.

En América Latina el crimen y la violencia han emergido dominando el debate público, volviéndose en uno de los principales problemas a resolver en los países en vías de desarrollo. Con diferencias en cada país, el escenario se caracteriza por: i) el incremento de los índices de criminalidad y victimización; ii) el mayor porcentaje de delitos violentos; iii) un mayor involucramiento de menores y jóvenes, tanto en calidad de víctimas como de ofensores; iv) el incremento en la intensidad de factores individuales y sociales coadyuvantes del delito y la violencia, como el alto o mayor consumo de alcohol y drogas o la violencia doméstica, por nombrar algunos; v) un aumento en la sensación de inseguridad; vi) la percepción de una ineficiente respuesta de las instituciones encargadas de la seguridad pública (policía y justicia penal); entre otras.

No obstante, una mirada a la realidad de las intervenciones en los territorios, en el nivel local, donde el Estado suele mostrar debilidades y carencias, permitiría constatar que una de las principales dificultades de la gestión de la seguridad es, precisamente, la

gestión. En otras palabras, no se trata de un problema de modelos de políticas pública para la seguridad, sino de cómo se trabaja ésta. Una segunda conclusión sería que día a día es cada vez más urgente corregir el rumbo de las intervenciones dirigidas a la prevención de la criminalidad y la violencia, especialmente la naturaleza de éstas y la calidad de las actuaciones de las instituciones.

La experiencia en Chile enseñaría que no se trata tan sólo de más recursos económicos, humanos, tecnología u otros medios, sino del empleo de éstos en función de metas y resultados. Nuestra debilidad radica en la insuficiente profesionalización de la gestión en este sector de las políticas públicas, en el desarrollo de intervenciones que no se basan en la evidencia, en la poca atención dedicada a las buenas prácticas, en el escaso conocimiento científico y en la poca capacidad para aprender de los fracasos y aciertos.

En ocasiones el ritmo y el ciclo de la política gubernamental constituyen la principal amenaza para la ejecución razonable y costo-eficiente de estrategias de reducción del crimen y la violencia.

II. Naturaleza de los problemas

Asegurar resultados es más relevante hoy que anunciar intervenciones amparadas en el moderno discurso de la prevención. Esto último no es suficiente. Diversas experiencias indican que la prevención es como la práctica de la medicina. Detrás de cada intervención quirúrgica hay conocimiento científico que permite entender por qué y cómo evoluciona una enfermedad, hay capacidades profesionales y habilidades entrenadas, hay una deontología y una ética, hay saberes prácticos y una visión sobre los procedimientos adecuados –validadas a partir de la experiencia- para restablecer la salud del paciente. La gestión de la seguridad y la prevención de la criminalidad en

nuestros países exigen condiciones de desempeño similar al ejemplo citado. Hay mucho por desarrollar y validar.

De esta forma, un obstáculo fundamental consiste en superar el enclaustramiento o encierro que provoca entender el problema como fruto de una realidad político-comunicacional. Los gobiernos suelen equivocarse cuando creen que alterando las prioridades, entonces se extinguen los problemas. El que la inseguridad ciudadana no sea congruente con los índices de criminalidad –tasas de denuncias y victimización- que las estadísticas oficiales suelen recrear, como ocurre en Chile, no es excusa para políticas más eficientes y eficaces.

La gestión de la seguridad pública se relaciona estrechamente con el diseño y ejecución oportuna de una política eficaz y con la superación de los problemas derivados de una administración estatal-gubernamental llamada a reubicar al ciudadano como su objetivo y la provisión de mejores servicios como su tarea más urgente, a través de una institucionalidad competente para actuar e intervenir en las distintas dimensiones del problema.

La seguridad pública no es un problema meramente policial. La delincuencia, la violencia y la inseguridad son realidades que tienen, al menos, una faceta socio-económica, un componente sistémico-estructural y una aproximación político-gubernamental. En rigor, los intentos por reducirlas o contenerlas exigen políticas consistentes y duraderas, un consenso sobre la manera de enfrentar las causas y sus manifestaciones, una alta capacidad técnica y la voluntad política, entre otros aspectos también importantes.

Desde un punto de vista técnico, los diagnósticos y evaluaciones de las intervenciones en distintos países² revelan que es más probable tener éxito si se adoptara un enfoque multidisciplinario, si se desarrollan acciones en diversos planos (integralidad) y en la escala aconsejable (nivel local), involucrando a diversos actores y segmentos de la sociedad civil (política pública y participación social).

Las políticas de seguridad no serán exitosas si no conviven coordinadamente con la política social, con la política criminal y con la necesaria reforma del Estado o la modernización del aparato público. Pero, definitivamente, tampoco serán exitosas si no se promueve el empoderamiento y la apropiación de los gobiernos locales. El aparato público debe bajar hacia la gente y ésta debe poder transformarse en el gestor de su propia calidad de vida.

La coproducción de la seguridad, una directriz valorada a partir de la experiencia de países desarrollados y diversos organismos internacionales³, es todavía un objetivo a alcanzar. Se deben vencer obstáculos jurídicos y resistencias organizacionales derivadas de culturas políticas y una institucionalidad que no está a la altura de las necesidades y urgencias. En Chile se ha intentado aplicar una política y una estrategia de seguridad pública cuya principal debilidad ha sido la ausencia de condiciones apropiadas para resolver nudos y procesos críticos propios de la gestión de seguridad: información, coordinación, monitoreo de intervenciones, evaluación y aprendizaje organizacional. Así lo destaca el Foro para la Modernización de la Seguridad Pública en Chile, conformado por 35 especialistas en seguridad y reforma del Estado, impulsado por la Fundación Paz Ciudadana, que presentó sus conclusiones en septiembre de 2009⁴.

² Tudela, Patricio; *La gestión de la seguridad pública y ciudadana en países en el Cono Sur: condiciones necesarias para el desarrollo de políticas y la ejecución de programas*. Revista Estudios Policiales, Santiago, N° 4, Julio de 2009, pp. 122 -146. <http://www.asepol.cl/publicaciones/estudios-policiales-n4.html>

³ Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC); Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas. 2008. 280 p.

⁴ Fundación Paz Ciudadana, Foro transversal para la modernización estatal en seguridad pública: documento de trabajo. Septiembre de 2009, 16 p.. http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100218170349.pdf

III. Reforma y modernización del Estado: factor clave

¿Qué elementos son claves? Al menos dos: por una parte, el correcto y oportuno dimensionamiento de la naturaleza de los problemas de inseguridad y, por la otra, las condiciones con las cuales se intenta reducir o contener tanto las causas como las manifestaciones y sus efectos. Me refiero específicamente a las políticas y acciones que deberían emprender el aparato público y los órganos gubernamentales y las capacidades necesarias para aquello.

La seguridad y su materialización se asocian a un marco y contexto sociopolítico más exigente que antes. La reforma del Estado y la modernización de las instituciones del sistema de seguridad y justicia es una prioridad que obedece a una necesaria adecuación de las instituciones públicas a las nuevas exigencias: una gestión pública eficiente, eficaz, de calidad y transparente.

¿Qué pone en riesgo este anhelo? A la convicción, más o menos generalizada, sobre las limitaciones de la actuación policial y las demás instituciones en el diseño e implementación de políticas de prevención y control del crimen y la violencia, se agregan en ocasiones la improvisación, a través de propuestas parciales y carentes de un respaldo técnico y empírico, y la inconsistencia de éstas con los principios de las políticas criminales eficaces. Hay muchos mitos sobre la prevención y enormes tentaciones que distraen. El final del día, es poco el conocimiento válido. Las buenas prácticas, la transferencia desde un contexto a otro, el aprendizaje a partir del error y el acierto son escasos.

Pero, también se agrega la sobre-reacción. En efecto, la tentación por aplicar medidas que prometen una “rápida recuperación” de los niveles la seguridad de las personas (política de mano dura que estigmatiza a las víctimas y victimarios), desatendiendo las causas estructurales, no sólo arriesga el impostergable respeto de los derechos de las personas - profundizando la discriminación y la intolerancia-, sino que también viene a ratificar lo que ya la experiencia internacional nos enseña: por una parte, que la seguridad pública depende de una eficaz política criminal y, por la otra, que se requieren capacidades instaladas que permitan su monitoreo y evaluación para introducir correcciones y ajustes necesarios. El uso de la evaluación en prácticas de prevención responde a la necesidad de establecer una base racional y científica que permita juzgar la eficacia de las intervenciones.

Así, desde el punto de vista de la gestión, es posible identificar algunas deficiencias comunes en América Latina, que dificultan el desempeño de las instituciones responsables de las políticas de seguridad pública y acrecientan la necesidad de mejorar las competencias para una mejor gestión:

- i. La acción pública mantiene aun importantes límites sectoriales que impiden un abordaje integral de los problemas.
- ii. La planificación de los organismos públicos en este campo es de corto plazo, debido al marco legal y presupuestario.
- iii. Las evaluaciones de procesos, resultados, impacto, calidad del servicio y satisfacción del usuario son poco frecuentes, especialmente, en el ámbito de la policía y administración de justicia.

- iv. El escaso desarrollo de un enfoque de coproducción derivada de limitaciones institucionales, presupuestarias y subjetivas (cultura institucional)

IV. Políticas públicas, gestión local y participación

La modernización de la gestión de la seguridad implica un cambio en las relaciones del Estado con el ciudadano y apunta al fortalecimiento y perfeccionamiento de su capacidad gestora, reguladora y productora de servicios. Por ello, un giro significativo es, entonces, la introducción, promoción y fortalecimiento del rol de la sociedad civil en objetivos de interés común y en tareas que antes eran exclusivas de algunos organismos estatales.

Una mirada a la naturaleza de las intervenciones en distintos países permite afirmar que las iniciativas desde el gobierno central no son suficientes. Es necesario sumar a los gobiernos locales, la acción de la comunidad organizada y definir políticas públicas de largo alcance. Dentro de éstas, a su vez, conceptos como los que se señalan deben ocupar un lugar relevante:

- i. participación social efectiva y “productiva”
- ii. liderazgo y coalición local;
- iii. énfasis socio-preventivo;
- iv. diseño de estrategias de intervención intersectorial y multidisciplinarias.
- v. monitoreo y evaluación de la eficacia e impacto de las intervenciones
- vi. aprendizaje social e inteligencia colectiva

Para ese objetivo hay que rescatar la relación entre democracia, seguridad y participación. En la medida que la sociedad civil aporte elementos al diseño de

estrategias de seguridad se fortalece el sistema democrático. La participación es fundamental y supone, a lo menos, dos mecanismos relevantes: acceso a información necesaria y creación de canales expeditos y redes. Esto contribuye significativamente a promover una cultura de la prevención.

V. Conclusiones y desafíos

La importancia y responsabilidad que tiene cada Estado en establecer y mantener un sistema equitativo, responsable y eficiente de seguridad y justicia penal, obligan a *desideologizar el debate de las políticas públicas de seguridad*. La seguridad compete al conjunto de la sociedad, por tanto, debe ser asumida como una política de Estado. Este es un aprendizaje fundamental en muchos casos.

Otra enseñanza que nos deja la década pasada en materia de políticas de seguridad es que *se debe poner más atención en la forma cómo se gestiona la seguridad y menos en debates teóricos sobre modelos de seguridad*. Las respuestas al desafío que plantea la inseguridad ciudadana tienen distintos grados de dificultad y diversas aproximaciones o forma de materialización. La experiencia indica que una cosa son los modelos y otra es su aplicación o implementación. La realidad en los territorios y gobiernos locales supera el reduccionismo y la simplificación de las estrategias.

Todo lo señalado tiene consecuencias, especialmente en dos niveles: en el estructural y en el práctico. En el primer caso, una segunda generación de políticas de seguridad debe necesariamente haber superado o enfrentado cinco grandes desafíos o tareas urgentes:

- i. los problemas derivados de la delincuencia, la violencia y el temor, desarrollando la institucionalidad necesaria;

- ii. la insuficiencia o crisis del sistema de prevención y control de la criminalidad común y la violencia, asignando los recursos necesarios y legislando respecto de nuevas formas de criminalidad y nuevas formas de actuación contra ella,
- iii. la consolidación de las instituciones democráticas, como la capacidad gestora de los gobiernos locales, de manera de asegurar la inclusión y la participación de todos los sectores de la sociedad;
- iv. una adecuada interrelación entre justicia y seguridad, con una política criminal estructuralmente consistente con políticas sociales eficaces, que se ocupan de los factores de riesgo social en grupos vulnerables; y
- v. la modernización del Estado, desarrollando capacidades permanentes para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en este campo.

En el otro caso, en el plano de lo práctico, existen un conjunto de recomendaciones y experiencias relativas a la prevención del delito. Estas destacan no sólo el enfoque de la coproducción, la participación, el enfoque local, entre otros aspectos, también subrayan la necesidad de avanzar hacia una nueva generación de políticas y gestión de seguridad, versión que rescata la *prevención basada en el conocimiento y las política basada en evidencia*. De esta forma, la gestión de información, la gestión de conocimiento y la gestión de planificación, monitoreo y evaluación son sustantivas para el éxito

Evitar trabajar a ciegas, contener la improvisación, identificar y transferir prácticas prometedoras, facilitar la apropiación y el empoderamiento de los gobiernos locales, promover el conocimiento científico y práctico, crear condiciones para una gestión de información oportuna y apropiada, ocupándose de medir la evolución de la inseguridad y la calidad –en términos de costo-eficacia, resultados e impactos, son retos insoslayables para el éxito.

Otra lección es la necesidad de sustentar la gestión en una capacidad técnica. Con ello apuntamos a asegurar diversas condiciones y requisitos que dan mayor eficacia al sistema. Aquí son relevantes conceptos tales como:

- i. fortalecimiento institucional en distintos niveles y sectores del aparato estatal;
- ii. sistemas de información para diagnósticos compartidos, oportunos, fundados técnica y empíricamente, sobre la naturaleza del(os) problema(s), la(s) prioridad(es) y las consecuencias de la inseguridad objetiva y subjetiva;
- iii. capacidad de gerenciamiento (dirección y administración), planificación y ejecución eficiente, guiada por indicadores e índices de resultado e impacto;
- iv. reformulación e innovación en las estrategias e intervenciones;
- v. existencia de una institucionalidad con respaldo político, jurídico, técnico y económico adecuado, entre otros.

La experiencia de Chile enseña que para tener éxito se debe profesionalizar y modernizar la gestión del aparato público y dar un salto en materia de políticas públicas. No se puede seguir trabajando y gestionando las políticas del sector con enfoques, estrategias y prácticas de antaño. Es preciso innovar. Para ello debemos evaluar y promover la gestión de conocimiento, validar las intervenciones que sirven o que entregan resultados prometedores, pero también aprender y transferir las buenas prácticas para aprovechar las experiencias que se detectan en cada contexto, en cada ciudad y en cada barrio.