

CURSO INICIAL DE FORMACIÓN **EN SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA Y COHESIÓN SOCIAL**

MÓDULO 1

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE **LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA**



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



infoSEGURA

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE **LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA**



infoSEGURA



MÓDULO 1

Tabla de Contenido

1. La Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe.
 - Contextos y Tendencias
 - Conflictividades, violencias y delitos

2. Aproximación Conceptual a la Seguridad Ciudadana
 - La Seguridad como Problema y Bien Público
 - La Seguridad como Derecho Humano y condición de Desarrollo

3. Los actores y la arquitectura institucional de la Seguridad Ciudadana.
 - La confluencia de los actores para la Gobernabilidad y Gobernanza
 - La Participación Ciudadana para la Seguridad

4. Criterios y escenarios para la toma de decisiones en seguridad,
 - La Capacidad instalada y la gestión de recursos en seguridad
 - La Seguridad Objetiva (Victimización) y la Seguridad Subjetiva (Percepción)
 - La dimensión territorial
 - El Análisis delictual

5. Conclusiones del Módulo

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

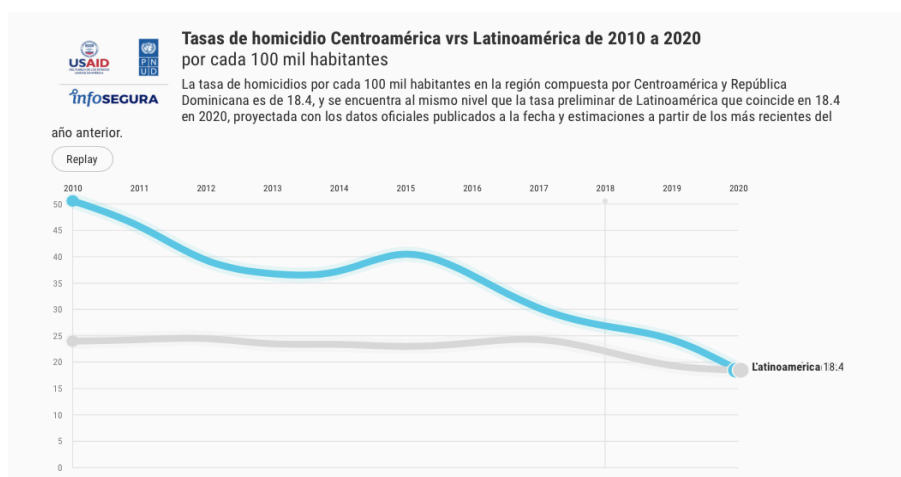
GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

Objetivo y Organización del Módulo

Aproximar a los participantes del curso a los principales conceptos, debates y experiencias que enmarcan la gobernanza y gestión de la seguridad ciudadana, a partir de la identificación de actores, estructuras institucionales y acciones ciudadanas que permiten incidir de manera efectiva en los índices de delito, criminalidad y violencia de la región.

Cada sección contiene información conceptual y metodológica sobre la temática específica. Cada apartado incluye un cuadro de “*guía práctica*” cuyo objetivo es orientar acciones prácticas mediante preguntas e interrogantes que cada participante podrá aplicar a medida que avanza en los contenidos. Las guías prácticas no son exhaustivas, no obstante, funcionan como disparadores para el planteamiento de alternativas o soluciones posibles. Se incluyen además “*links de interés*” a fin ampliar, profundizar o acceder a un conjunto de fuentes y sitios relevantes para la consulta de los participantes.

1. La Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe.



Contextos y tendencias

Con sólo el 8% de la población mundial, América Latina y el Caribe concentran aproximadamente la tercera parte de los homicidios dolosos que ocurren en el mundo año a año. Si bien es cierto que en las últimas décadas los países de la región han

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



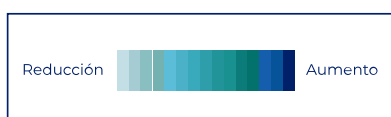
MÓDULO 1

experimentado un amplio abanico de intervenciones en materia de seguridad ciudadana y procesos de justicia penal, y un incremento del porcentaje de inversión en el sector, los niveles de violencia, delincuencia y criminalidad continúan siendo alarmantes. Específicamente, países de Centroamérica como El Salvador, Honduras y Guatemala cuyas tasas de homicidio y tasas delictivas, se han mantenido en niveles considerados tradicionalmente altos con relación al resto, más allá del descenso experimentado en términos generales, en el marco de la pandemia COVID 19 y el confinamiento obligatorio. La siguiente gráfica muestra las tasas de homicidios en los dos últimos años y detalla la diferencia lograda en un año atípico como fue el pasado 2020.

TASAS DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES

PAÍSES	TASA 2019	TASA 2020	DIFERENCIA
El Salvador	35.8	19.5	-16.2
Trinidad y Tobago	39.3	26.7	-12.6
Belice	32.8	24.3	-8.5
Venezuela	20.4	12.7	-7.7
Guatemala	21.5	15.3	-6.3
Honduras	43.6	37.6	-6.1
Barbados	17.1	14.6	-2.5
Uruguay	11.2	9.2	-1.9
Colombia	25.1	23.6	-1.5
Jamaica	48.6	47.7	-0.9
México	27.3	27.0	-0.3
Costa Rica	11.2	11.1	-0.1
Chile	3.6	3.6	0.0
Panamá	11.2	11.6	0.5
Ecuador	6.9	7.7	0.9

Países parte del proyecto Infosegura



infoSEGURA

Sin desconocer la heterogeneidad latinoamericana y específicamente la de Centroamérica y el Caribe, las dinámicas internas y propias en cada uno de los países y las realidades particulares de los contextos institucionales, políticos, sociales y económicos, pueden mencionarse algunos elementos positivos que caracterizan y enmarcan el abordaje de la seguridad en la región dentro de los cuales se destacan:

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

- El cúmulo de experiencias y prácticas que han generado aprendizajes y lecciones tanto de lo que ha funcionado o fue exitoso, como de aquello que no funcionó, o no alcanzó los resultados y transformaciones deseadas. Estas experiencias -ya sean estrategias, políticas, planes, programas o proyectos- han sido significativas en cantidad y calidad en todos los países de la región y en gran medida, se encuentran referenciadas. La implementación de las mismas en diferentes escalas territoriales (nacionales, departamentales o provinciales y locales o municipales) han permitido un conocimiento valioso para retroalimentar la toma de decisiones y abren además la posibilidad de evitar medidas ineficaces o malgastar los escasos recursos en opciones poco prometedoras.
- El rol significativo de la cooperación internacional en la región mediante diferentes entes multilaterales tales como el sistema de Naciones Unidas (SNU) y sus agencias especializadas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Unión Europea (UE) entre otras; así como la cooperación bilateral llevada a cabo por un número considerable de países, apoyando no sólo a los gobiernos sino también a sus comunidades y organizaciones en diferentes instancias y procesos relativos a la gestión, al fortalecimiento institucional, a la formación y capacitación, y a la inversión en seguridad ciudadana, ha significado un aporte trascendental en la región y subregión.
- El surgimiento y posicionamiento a lo largo del tiempo de tanques de pensamiento o *think tank*, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y análisis, universidades, incluso observatorios del delito y la violencia que han apostado a la generación de conocimientos y evidencias para la seguridad ciudadana en la región y se han constituido poco a poco en referentes que han ayudado al entendimiento y explicación y abordaje del problema.
- La consolidación de la seguridad ciudadana como área de estudio y nuevo campo de investigación, que ha permitido un sinnúmero de ofertas académicas en diferentes modalidades tanto al interior de universidades como en institutos de formación permitiendo de esta forma ampliar la cobertura de la capacitación.
- El recorrido conceptual en torno a la idea misma de seguridad en la región, el paso desde una óptica tradicional y militarista ligada a la defensa nacional hacia conceptos como la seguridad pública, la seguridad humana, la seguridad democrática y la seguridad ciudadana, aunque aun con fuerte arraigo

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

estatocéntrico, no del todo desprovista de cargas ideológicas y con diferentes niveles de posicionamiento de conceptos.

- Los procesos de apertura hacia otros actores y sectores diferentes a las instituciones del Estado y las fuerzas policiales o de seguridad, que de alguna manera han contribuido a sumar espacios y a ampliar la mesa de la gestión de la seguridad en la región. La incorporación de la academia, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación, las empresas de seguridad privada y otros sectores como la justicia, la salud, el desarrollo social, el transporte, el urbanismo, entre otros, constituyen una muestra de ello.
- La actualización de marcos normativos en buena parte de los países, acompañados de reformas de códigos penales y procesales, las nuevas o revisadas tipificaciones delictivas, así como la institucionalidad ampliada en materia de fiscalías o juzgados para delitos específicos, como la trata de personas, el narcotráfico, narcomenudeo, el lavado de activos, la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, entre otras.
- El surgimiento e incorporación paulatina en las políticas de seguridad de enfoques no tradicionales como el enfoque de género, el enfoque la cultura ciudadana, el enfoque de la prevención de violencias que son el resultado de múltiples luchas de diferentes fuerzas y actores que han remarcado la necesidad de visibilizar las situaciones de violencia de mujeres, jóvenes, población LGTBI, entre otros.
- La existencia y proliferación de múltiples instrumentos de análisis probabilísticos y predictivos tales como la identificación de hotspots o puntos calientes, los modelos de risk terrain modeling, o herramientas tecnológicas y científicas como son las cámaras, los sistemas de videovigilancia o CCTV (Circuitos cerrados de televisión), los lectores de imágenes por calor, los sistemas de reconocimiento facial, bancos de ADN y laboratorios balísticos que se han constituido como soportes necesarios para la gestión de la seguridad en algunos casos para la prevención, la reducción del delito y la resolución de crímenes.
- La consolidación de modelos o enfoques policiales como la policía de proximidad, la policía comunitaria, o la actuación policial basada en la resolución de problemas que han ido incidiendo de a poco en el diseño y reconfiguración de las estructuras policiales.
- Finalmente, también el surgimiento de modelos de gestión complementarios a la seguridad ciudadana como el urbanismo social o el diseño ambiental resultan

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

hoy fuente e insumo para la definición de intervenciones integrales en las ciudades latinoamericanas.

Sin embargo, persisten situaciones, tendencias y dinámicas sobre las cuales urge continuar trabajando a fin de aportar a la reducción de los índices criminales y delictivos de la región.

- En general, las políticas públicas de seguridad en general adolecen aún de fallas y deficiencias. En buena parte de los casos no se han diseñado o formulado con base en evidencias sólidas, en otros, la implementación no ha permitido el redireccionamiento o la posibilidad de mejoras y sólo en contadas oportunidades, las políticas han sido sometidas a serios procesos de seguimiento o evaluación.
- Por diversas razones, buena parte de las intervenciones en seguridad ciudadana no han sido continuas ni sostenidas en el tiempo. La primacía de la planificación de corto plazo, los cambios de gobierno y la ausencia de políticas de Estado, las múltiples agendas, las coyunturas y urgencias de la política, la inmediatez de los procesos de toma de decisiones, la constante estigmatización tanto de grupos poblacionales específicos como de la pobreza en general, son solo algunas de los condicionantes que han afectado el logro de metas y resultados de las políticas de seguridad de la región y subregión.
- Existen todavía grandes distancias entre el conocimiento producido a través de datos e información estadística en la materia, y la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana generadoras de valor. No ha sido fácil ni sencillo posicionar al interior de los gobiernos y sus administraciones la importancia y trascendencia de la generación de evidencias y el análisis del delito como insumo fundamental en la gestión de la seguridad.
- La gestión de la seguridad se ha visto afectada también por la escasa coordinación y articulación tanto horizontal como vertical. Por un lado, entre el conjunto de instituciones que compiten entre sí por recursos públicos y por ámbitos de incidencia y por otro, entre los diferentes niveles jurisdiccionales centrales y locales que tienen competencias diferenciadas en seguridad.
- Persiste aún el dilema irreconciliable entre aquellas intervenciones que resaltan las estrategias de *mano dura* versus posiciones menos radicales o más progresistas. No ha sido sencillo en la región y subregión encontrar posiciones equilibradas e integrales enfocadas tanto en la prevención, en los procesos de

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

persecución del delito como en estrategias de rehabilitación y atención a víctimas.

- Un tema pendiente en la región es la situación de los sistemas penitenciarios, la sobrepoblación carcelaria, la dinámica impuesta por las excesivas prisiones preventivas y la prácticamente inexistente prevención de la reincidencia, como estrategia para incidir en la posibilidad de modificar o cambiar vidas y contextos de los afectados. Sumado a esto y no menor, la constante violación a los Derechos Humanos y situaciones extremadamente graves al interior de los penales que han incrementado la violencia y perfeccionamiento de la actividad delictiva desde el interior de los mismos.
- En estrecha relación con lo anterior sobresale el rol trascendental de la justicia en múltiples frentes, pero menguado por los bajos niveles de confianza ciudadana que inciden en los sistemas de denuncia delictiva; la distancia entre denuncias y/o procesos judiciales iniciados y resoluciones firmes, las consecuencias de la impunidad, generando no solo letargo y lentitud administrativa sino conductas ciudadanas violentas como los hechos de justicia por mano propia ante la falta de respuesta o solución.
- Por otra parte, el incremento del gasto en seguridad en toda la región en las últimas décadas no ha significado la reducción de la incidencia delictiva, lo que pone en evidencia la necesidad de priorizar y avanzar hacia estrategias de gasto inteligente, en condiciones de transparencia y mejor focalizado por parte de los gobiernos y sus administraciones.
- La mayor y mejor profesionalización a funcionarios y técnicos de todos los niveles, así como la dirigida a los integrantes de las fuerzas policiales y de seguridad, constituye también un camino que debe fortalecerse y ampliarse. Los conocimientos científicos y técnicos enriquecen y potencian la experiencia práctica lograda en el desempeño del cargo tan característica del sector seguridad.
- Urge repensar, replantear y redimensionar también las estructuras y funciones de las fuerzas policiales y de seguridad en el marco de las nuevas realidades que afectan y definen a la región. Los procesos de reformas llevados a cabo no han resuelto del todo los problemas de la transparencia en la gestión policial, la generación de confianza, el uso racional de la fuerza y la relación con la ciudadanía; al igual que urge dar respuesta a las condiciones de bienestar de

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

efectivos y uniformados en todos los países que comparten problemas de acceso a la vivienda, endeudamiento, estrés por sobrecarga laboral e índices significativos de suicidios.

- La participación ciudadana en materia de seguridad ha sido intermitente y con diversas intenciones o finalidades, ligada en la mayor parte de los casos al reclamo específico por casos puntuales, pero poco sostenida en el tiempo como estrategia continua de incidencia y control social. El sentido de comunidad y la cohesión -entendida como el grado de intensidad de las relaciones entre los miembros de un grupo o comunidad- se han visto afectadas considerablemente por dinámicas de fragmentación del tejido social que han ampliado las brechas y distancias comunitarias.
- Los reclamos ciudadanos por mejores respuestas de los gobiernos y autoridades a los problemas de violencia, delincuencia y criminalidad en la región se han acrecentado, las demandas se amplían día a día y la inseguridad ocupa los primeros puestos del ranking entre las principales preocupaciones de la población no solo de los centros urbanos, sino también en el ámbito rural, donde la inseguridad adquiere otras dinámicas generalmente menos visibilizadas.
- Si bien hay indicios sobre mayor número de mujeres -con relación a décadas pasadas- en puestos directivos y de gestión, ya sean estos ministerios o secretarías de seguridad y justicia, jefas policiales, directoras de operaciones, en un sector considerado exclusivamente “masculino”, aún falta mucho camino por recorrer para la incorporación efectiva de la perspectiva de género tanto en las políticas como en la gestión de la seguridad.
- Los estudios realizados sobre los costos económicos y los impactos no monetarios de la inseguridad y la violencia en la región indican como la inseguridad y la violencia ha afectado los comportamientos y el bienestar de la población, las decisiones de posibles inversores, la generación de empleo, el auge y multiplicidad de mercados ilegales, el incremento de la pobreza y la erosión de lazos comunitarios. Sin embargo, se requiere mayor concientización política sobre tales consecuencias.
- Se ha ido ampliando el espectro de problemas asociados a las condiciones de seguridad e inseguridad en la región que requieren intervención y abordaje desde múltiples sectores como el desplazamiento interno por cuestiones de violencia, los fenómenos migratorios multicausales, la inseguridad alimentaria, y

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

los fenómenos climáticos. Al mismo tiempo, las capacidades institucionales y políticas se han visto reducidas o menguadas.

- Aún no se han superado del todo ideas o paradigmas equivocados en torno a la seguridad ciudadana, tales como afirmar que existe correlación directa entre el número de efectivos policiales y cantidad de delitos; o que el incremento de penas significa menor impunidad, o incluso que el incremento del gasto en seguridad genera más bienestar a la fuerza pública y a la ciudadanía.
- Otro frente esencial que requiere de la confluencia de voluntades políticas, el conocimiento técnico y la evidencia científica, lo constituyen las acciones para el control efectivo de armas en la región y subregión.
- Vale mencionar también la importancia de un campo poco explorado como es la comunicación de la seguridad y la comunicación de riesgo que no han alcanzado a posicionarse en las agendas gubernamentales como temas prioritarios para la gestión de la seguridad ciudadana.
- La infiltración del narcotráfico en todas las esferas, la presencia del crimen organizado, la actividad de maras y pandillas, la velocidad de surgimiento y adaptación de las dinámicas criminales y la corrupción estatal, conforman también el complejo entramado -menos visible que la violencia o el delito diario- que socava las estructuras institucionales, los valores republicanos y la democracia.
- Finalmente, la crisis sanitaria generada por la pandemia COVID 19 y derivada en una crisis de gobernanza en la región han dejado al descubierto las capacidades técnicas y políticas en la región y puesto en evidencia la necesidad de liderazgos diferentes para hacer frente a situaciones cada vez más complejas, interrelacionadas y de impactos diferenciados como los que atraviesa América Latina y el Caribe.

• **Links de Interés**

- https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/analisis-sobre-innovacion-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-huma.html
- <https://infosegura.org/2021/04/23/dataccion-situacion-de-la-violencia-y-seguridad-ciudadana-de-enero-a-diciembre-2020/>
- <https://infosegura.org/2021/04/23/presentacion-de-analisis-2020-dataccion/>

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

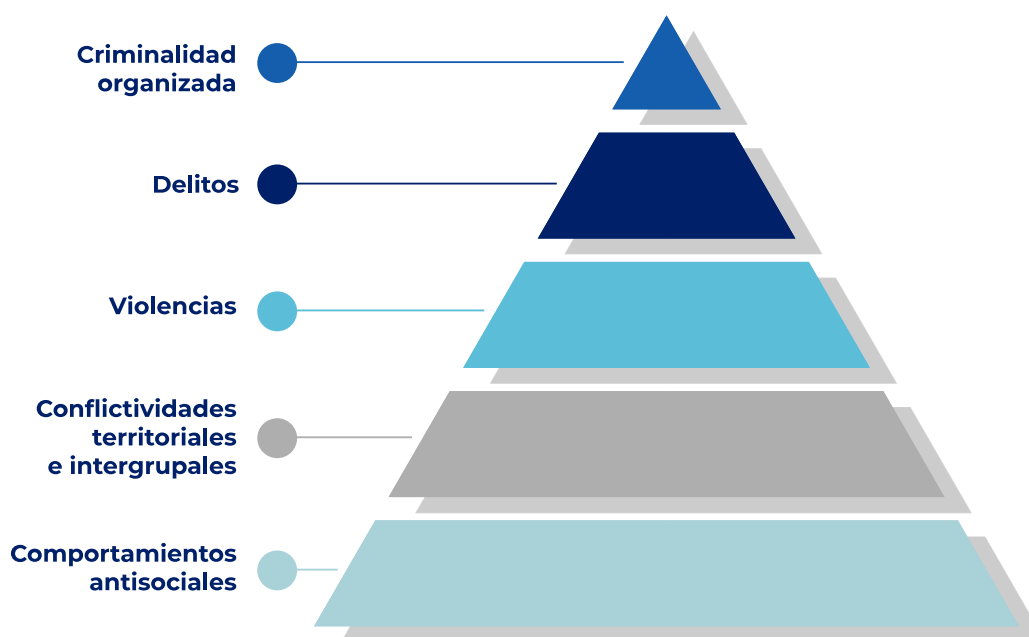


MÓDULO 1

- <https://infosegura.org/2020/10/13/movilidad-humana-desarrollo-y-seguridad-ciudadana-en-honduras-el-salvador-y-guatemala/>
- <https://infosegura.org/2020/10/02/movilidad-humana-desarrollo-y-seguridad-ciudadana-en-el-norte-de-centroamerica/>

Conflictividades, Violencias y Delitos

En este sentido, la región no escapa a un conjunto de conflictividades, violencias y delitos que se han asentado en diferentes contextos (familia, escuela, barrio, vecindario, lugar de trabajo, vías o espacios públicos, centros de reclusión, etc.) tanto en las grandes urbes, como en ciudades intermedias o pequeños municipios, y que se relacionan con los niveles de victimización y percepción de inseguridad de la ciudadanía en su conjunto: mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, minorías étnicas y culturales, empresarios, campesinos, población en condiciones de vulnerabilidad, habitantes de calle, desplazados o migrantes víctimas de múltiples actores, desde la delincuencia común, la delincuencia organizada, el terrorismo, el narcotráfico, el sicariato, las bandas criminales, las pandillas o maras hasta aquellos violentados en los espacios más cercanos, conocidos y familiares.



Con base en CEACSC - Centro de estudios y análisis en convivencia y seguridad ciudadana, Bogotá 2010

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

Guía Práctica

- 1) ¿Qué ejemplos o casos es posible identificar en cada una de las categorías mencionadas (gráfica pirámide) en la zona/barrio, ciudad o región?
- 2) ¿De qué manera se articulan y entrelazan en el territorio las categorías antes mencionadas?
- 3) ¿Cuáles son los actores recurrentes o con mayor protagonismo que puedo identificar?

- **Los Comportamientos antisociales:** resultan de toda actividad agresiva, intimidante o destructiva individual o grupal que afecta o acaba con la calidad de vida de las personas y la convivencia. No necesariamente constituyen modalidades delictivas, pueden ser faltas o contravenciones que en algunos casos y según los eventos ocurridos podrían derivar en delitos tipificados. (Ejemplos: riñas, amenazas, problemas entre vecinos, etc.)
- **Las Conflictividades territoriales e intergrupales:** entendidas básicamente como disputa de intereses entre grupos de diversa índole donde existe una relación de pertenencia e identidad, que tienen códigos de comportamiento, que buscan delimitar los territorios o espacios públicos como propios, que hacen uso de la violencia o la fuerza para imponer su posición provocando miedo, temor o desconfianza en sus adversarios o en la ciudadanía en general. Es el caso de pandillas, de las maras e incluso grupos de adolescentes o jóvenes ligados por fanatismos (deportivos, escolares, etc.)
- **Las Violencias:** existe un consenso generalizado en aceptar la complejidad de las violencias como fenómeno aprendido, multifacético, heterogéneo, multicausal, extendido y epidémico, como también la adopción del concepto y clasificación propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que la define como *“el uso intencional de la fuerza física o poder, ya sea en forma de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad, que tiene como resultados o es muy probable que tenga como resultados heridas, muerte, daños psicológicos, problemas de desarrollo y privación”* (OMS, 2017). El fundamento en la adopción de esta perspectiva radica en el desarrollo e implementación de enfoques epidemiológicos desde el sector salud, adaptados a las dinámicas de las violencias. Los estudiosos de los fenómenos violentos ubican el origen de la misma en un conjunto de emociones como la ira, la indignación, el miedo o el odio que se materializan en comportamientos negativos que tienen impactos a nivel individual, familiar, comunitario y social,

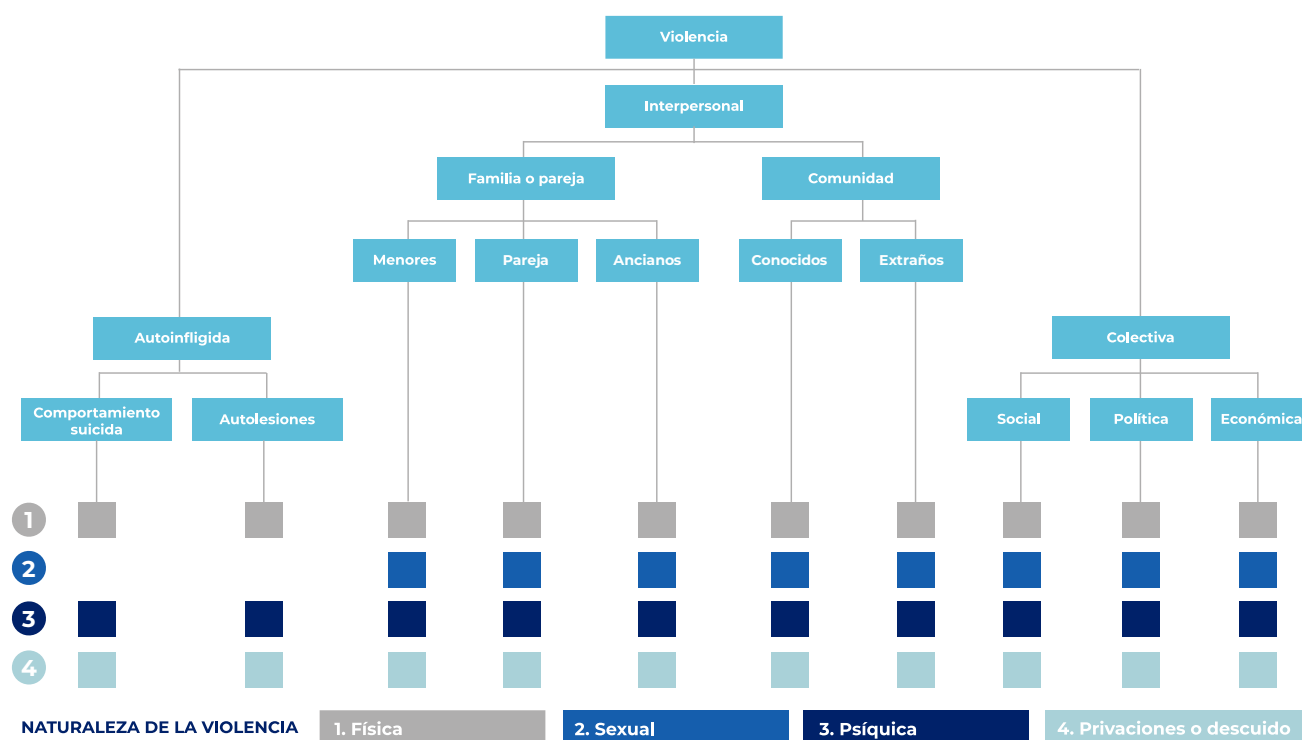
GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

MÓDULO 1

arraigándose en las personas y en los territorios y transmitiéndose incluso, intergeneracionalmente. Desde la psicología emocional se ha venido afirmando y con razón, que las emociones establecen cómo resolvemos problemas, cómo nos relacionamos con los demás, cómo interactuamos, etc. De allí que actualmente, buena parte de los estudios realizados por expertos en violencias, especialmente en jóvenes, tienden a enfatizar en los mecanismos de imitación y contagio de emociones, así como en el fortalecimiento de la cohesión social. Es ese, un campo prometedor y poco explorado desde la práctica de la seguridad ciudadana, ligada aún a mecanismos o estrategias más tradicionales para el abordaje de las violencias.

A continuación, se presenta la clasificación de las Violencias según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2017) que permite diferenciar, por un lado, tipologías, contextos y víctimas y por otro, brinda herramientas para el análisis detallado de fenómenos específicos.

Clasificación de las violencias según la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2003)



Fuente: Informe Mundial sobre la violencia y la salud. OPS, 2003.



MÓDULO 1

En esta oportunidad y con el ánimo de profundizar en algunos conceptos, experiencias y abordajes se hace especial mención a dos tipos de violencias que afectan considerablemente nuestros contextos y realidades: La Violencia contra Mujeres, Niñas y Adolescentes (VCMN) y la Violencia Juvenil / Violencia Urbana.

- Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes (VCMN)

La violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes es un fenómeno global y estructural que afecta a la región sin distinción alguna. Es el resultado del arraigo histórico de patrones socioculturales -patriarcales y violentos- de relaciones de género desiguales basadas en el control y preponderancia del hombre sobre la mujer. Los esfuerzos institucionales han sido significativos durante las últimas décadas en el abordaje de la violencia de género (ratificación de instrumentos internacionales, leyes integrales contra la violencia, la tipificación penal del femicidio/feminicidio, planes y programas de prevención y estrategias de mejoramiento de los sistemas de denuncias, entre otros,); sin embargo los desafíos resultan aún considerables en aras de incidir positivamente en la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres que han visto vulneradas la autonomía física, autonomía en la toma de decisiones y la autonomía económica. En la subregión de Centroamérica, las condiciones de vulnerabilidad, la exclusión, las escasas posibilidades de empoderamiento, la impunidad que caracteriza a estos tipos de delitos, el conjunto de riesgos a los que están expuestas a lo largo del ciclo de vida, sumado a los contextos de inseguridad y crimen organizado, dificultan la superación de este flagelo, evidenciándose la estrecha relación entre la violencia delictiva y la violencia de género.

Cifras de la violencia contra las mujeres en ACL



Fuentes: (ONU Mujeres, 2017) , (Smutt, 2018)

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

La violencia contra la mujer implica básicamente las siguientes tipologías detalladas y definidas por ONU-Mujeres:

-Violencia Física: implica el uso intencional de la fuerza física con potencial de causar la muerte, lesiones o daños.

-Violencia Sexual: consiste en cualquier acto sexual no consentido, o cualquier intento por obtener un acto sexual, comentarios, insinuaciones no deseadas o actos de trata dirigidos contra la sexualidad de una persona usando la coerción, sin considerar su relación con la víctima, en cualquier escenario.

-Violencia de pareja: alude a un patrón de conductas agresivas y coercitivas, incluyendo ataques físicos, sexuales y psicológicos, así como coerción económica contra mujeres adultas o adolescentes por sus parejas o exparejas sin su consentimiento.

-Violencia Psicológica: consiste en una conducta dirigida a intimidar, perseguir, amenazar a la mujer afectando su autoestima mediante agresiones, aislamientos o humillaciones.

-Violencia Económica: consiste en actos relacionados a la negación de fondos o provisión de comida, cobertura para las necesidades básicas, el acceso a la salud o cumplimiento de cuotas alimentarias hacia los hijos.

La generación de evidencia constituye un requisito esencial para el diseño y puesta en marcha de un conjunto de intervenciones que puedan dar respuestas oportunas y efectivas. Las instituciones, entidades y organizaciones que tienen incidencia en el tema, (Ministerios o Secretarías de Seguridad y justicia, Ministerios o Secretarías de Salud, Instituciones Policiales, Fiscalías, Medicina Legal, Institutos de la Mujer, Observatorios de la Violencia, entre otros) requieren del fortalecimiento o desarrollo de capacidades en todas las fases del proceso de gestión de datos: producción, procesamiento, análisis, uso y difusión a fin de reducir las brechas y déficits que afectan la calidad de la información. Por otra parte, la medición de la violencia implica contar con datos e información que permitan dar contenido a múltiples indicadores que puedan dar fe del alcance, dinámica y tendencia del fenómeno.

Guía Práctica

- 1) ¿Cuáles son los conceptos fundamentales que dan contenido al marco normativo en materia de Violencia contra la Mujer en el país?
- 2) ¿Puedo identificar y mencionar rápidamente las instancias y/o mecanismos de denuncia existentes en el país?

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

- 3) Si necesito consultar datos actualizados sobre Violencia contra la Mujer en el país, ¿a qué institución, entidad u organización acudo?
- 4) ¿Puedo identificar y mencionar rápidamente alguna política o programa vigente sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres en el país?
- 5) ¿Conozco cuántas metas e indicadores contiene el ODS 5 de la Agenda 2030?
- 6) ¿Puedo describir en qué consiste la Iniciativa Spotlight?

• Links de Interés

- <https://www.un.org/es/spotlight-initiative/>
- <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/spotlight-initiative>
- <https://infosegura.org/la-cara-escondida/>
- <https://infosegura.org/2018/10/23/analisis-regional-sobre-violencia-contra-la-mujer-y-seguridad-ciudadana/>
- <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>
- <https://honduras.un.org/sites/default/files/2020-12/An%C3%A1lisis%20de%20capacidades%20institucionales%20para%20la%20gesti%C3%B3n%20de%20datos.pdf>

- Violencia Juvenil y Violencia Urbana

En el abordaje de la seguridad ciudadana, resulta imprescindible conocer y analizar la realidad a la que están expuestos millones de jóvenes afectados por la violencia, como víctimas y victimarios constituyéndolos en uno de los grupos poblacionales más vulnerables de América Latina. Se estima que la población total de jóvenes entre 15 y 24 años en Centroamérica y el Caribe es de aproximadamente 39 millones, con un dato más que significativo y es que en buena parte de los países de la subregión, los jóvenes representan el 30% de la población total. Uno de los fenómenos de inseguridad más complejos y extendidos los constituyen las pandillas y maras que han caracterizado la dinámica de la violencia urbana en buena parte de las ciudades centroamericanas. Las estimaciones sobre la cantidad de integrantes de las pandillas o maras en la subregión

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

arrojan que entre 200.000 y 500.000 jóvenes están involucrados con diferentes roles en las mencionadas estructuras. Entre los principales hallazgos de estudios de diferente índole (etnográficos, encuestas, grupos focales, etc.) que se han realizado en los últimos tiempos muestran que se vienen presentando una serie de modificaciones o transformaciones relacionadas a sus estructuras internas, los motivos de ingreso y ritos de iniciación, el incremento de redes de apoyo asociadas a las mismas, los nuevos roles de las mujeres al interior de las mismas, la diversificación de mecanismos de actuación, así también como la identificación de elementos que requieren aún más estudio, análisis y generación de evidencias sólidas.

Sin embargo, son las estrategias de abordaje del problema las que pueden dar pistas y luces sobre posibles caminos de solución. Diferentes estudios sobre pandillas y maras en la subregión coinciden en la caracterización y diagnóstico, haciendo alusión tanto a los factores de riesgo (familia, escuela, comunidad) como a los factores de protección que potencian capacidades, actitudes y comportamientos en los jóvenes -que viviendo en contextos de inseguridad- pueden disminuir las posibilidades de volverse actores de violencias. Los factores de riesgo y protección articulados a metodologías integrales de intervención se han materializado de un conjunto de programas de prevención. El modelo ecológico de la violencia planteado por E.G. Krug en el Informe de la Organización Panamericana de la Salud del 2003, describe la interrelación de factores individuales, relacionales, comunitarios y sociales donde la violencia es el resultado de diferentes niveles de influencia sobre el comportamiento individual. Los planteamientos de Krug han aportado no sólo al análisis de la violencia como tal sino también como marco conceptual y metodológico a programas de prevención de violencias en jóvenes. A continuación, se ejemplifican los niveles que plantea el autor y se asocian a factores y características propias de maras y pandillas:

Modelo ecológico para la comprensión de la violencia de E.G Krug (2003)



GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

Las intervenciones llevadas a cabo en América Latina en materia de prevención de violencias focalizadas en jóvenes que han logrado resultados y pueden considerarse como buenas prácticas contemplan las siguientes características:

- a) Claros diagnósticos basados en problemas multicausales.
- b) Clara definición de factores de riesgo tanto individuales como de contexto.
- c) Diseños de metodologías y planes de trabajo acorde a objetivos y factores a intervenir o mejorar.
- d) Experiencias basadas en la construcción de evidencias.
- e) Puesta en marcha de acciones integrales gubernamentales y no-gubernamentales.
- f) Intervenciones que incorporan los intereses y motivaciones de los jóvenes.
- g) Intervenciones enfocadas en el fortalecimiento de capacidades, habilidades y destrezas de los jóvenes.
- h) Intervenciones que pusieron a los jóvenes como protagonistas.
- i) Intervenciones que dieron respuesta a la situación laboral y educativa de los jóvenes.
- j) Intervenciones que se centraron en la gestión de emociones.
- k) Intervenciones que incorporaron a las redes de contención de los jóvenes.
- l) Intervenciones que mejoraron la relación entre los jóvenes y sus comunidades.

Links de Interés

<https://infosegura.org/2020/10/01/una-mirada-a-las-juventudes-expuestas-a-la-violencia-en-el-norte-de-centroamerica-desde-un-enfoque-de-vulnerabilidad-y-resiliencia-humana/>

<https://infosegura.org/wp-content/uploads/2020/06/PNUD-factores-de-riesgo-25ago20.pdf>

<https://blogs.unicef.org/evidence-for-action/lo-que-sabemos-y-lo-que-no-sabemos-sobre-las-pandillas-juveniles-en-america-latina/>

<https://lac.savethechildren.net/es/investigaciones-e-informes>



MÓDULO 1

- Delitos y Criminalidad Organizada

La comprensión de la actividad delictiva desde las causas que la generan hasta los impactos que produce es una tarea minuciosa que requiere del empeño de múltiples recursos. Más allá de los clásicos enfoques teóricos sobre el origen de los delitos se presenta a continuación un sencillo esquema que sintetiza en cuatro grandes grupos, aquellos factores que inciden en el complejo entramado del delito y las violencias. Si bien no son exhaustivos y pueden ser complementados, ayudan a aproximarnos a la lectura crítica y comprensiva de tales fenómenos y permiten contar con más y mejores herramientas de análisis para la construcción de adecuadas medidas, estrategias y políticas de seguridad ciudadana. Desde esta perspectiva, la actividad delictual - incluyendo hechos violentos- es afectada por un conjunto de factores y condicionantes que se describen seguidamente:



GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

- *Factores Sociales:* aluden a los entornos y contextos a los que están expuestos potenciales infractores en situación de alto riesgo de cometer un delito o evento violento. El entorno familiar inmediato, la escuela, el barrio, el grado educativo, la edad conforman el grado de exposición criminógena.
- *Factores Socioeconómicos:* está relacionado con lo que se conoce como *delito aspiracional*; consecuencia de los factores socioeconómicos más los entornos de vulnerabilidad enmarcados en situaciones de inequidad, desempleo, subempleo y falta de oportunidades. El delito aspiracional alude a la posibilidad de considera el delito como opción o forma de vida en algún momento para cubrir las expectativas de consumo como principal vía de integración social.
- *Facilitadores del Delito:* están relacionados a situaciones detonantes, estimulantes que devienen en actos violentos o eventos delictivos tales como el consumo problemático de alcohol o drogas, los fanatismos que generan intolerancia o autoritarismos, la circulación de armas de fuego o incluso, la discriminación.
- *Vulnerabilidades institucionales:* aluden a las dinámicas propias de la corrupción institucional, la impunidad, el mal empeño de la fuerza pública o la desproporcionalidad en el castigo. La región y la subregión se ven afectadas por abusos de diversa índole que empañan y resquebrajan los valores republicanos, atentan contra los Derechos Humanos e impactan trágicamente en el sentir ciudadano, afectando la confianza, la credibilidad y alimentando el deterioro o pérdida de institucionalidad.

Es importante mencionar que la inseguridad no es exclusiva de un grupo poblacional o estrato social y requiere de procesos que conduzcan a mayores niveles de consenso y convivencia. Si bien es cierto que las condiciones de marginalidad, la exclusión, la pobreza, la desigualdad, la inequidad, afectan la vulnerabilidad de algunos ciudadanos se deben generar instancias, mecanismos, espacios que incidan en lo social (previniendo, mitigando y reduciendo) sin criminalización asumiendo que la posibilidad de mejor calidad de vida en la ciudadanía también incide en mejores condiciones de seguridad ciudadana.

La evolución del Homicidio en Centroamérica

Los homicidios constituyen la máxima expresión de la violencia y en ese sentido, resultan un indicador importante para entender el espectro de las múltiples violencias que

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



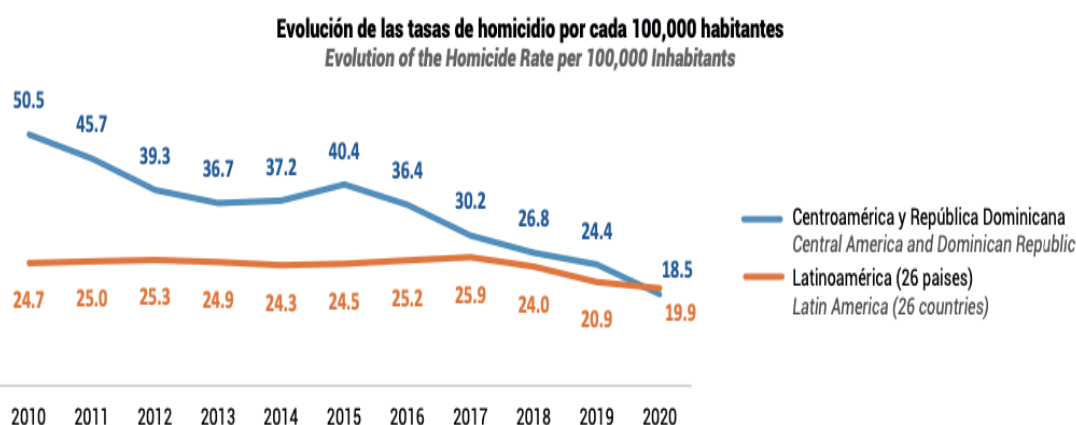
infoSEGURA



MÓDULO 1

azotan a la región y subregión. Es el análisis de los mismos mediante estudios integrales y transversales con enfoque territorial e información desagregada de las víctimas, los perpetradores y los eventos los que posibilitan la identificación de patrones y tendencias homicidas en la región. Los marcos analíticos basados en evidencia consistente son la única posibilidad para la comprensión de tales fenómenos delictivos y emprender así caminos preventivos. Sumado a lo anterior, la georreferenciación y el consecuente análisis local y territorial de los homicidios, así como la adopción -en términos metodológicos e investigativos- de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos promovida por UNODC desde el año 2015 se posicionan como herramientas claves para el abordaje de los homicidios en la región y subregión.

Un número significativo de ciudades de Centroamérica y el Caribe son identificadas recurrentemente como las más violentas en términos de homicidios, en general asociados a los serios problemas de inseguridad, la criminalidad organizada, la desigualdad, la debilidad de los sistemas judiciales, el tráfico de drogas y la presencia de maras y pandillas. Es decir, el homicidio resultante de otros comportamientos violentos (ajustes de cuentas, riñas, agresiones, etc.) o determinado por otros eventos delictivos (robos, por ejemplo), o incluso como resultado de un fenómeno continuo y estructural de violencia. El entramado es complejo y las generalizaciones no resultan apropiadas. En la última década las tasas de homicidio tal y como se detalla en la siguiente gráfica han venido descendiendo al punto de confluir en pasado 2020 con la tasa de América Latina.

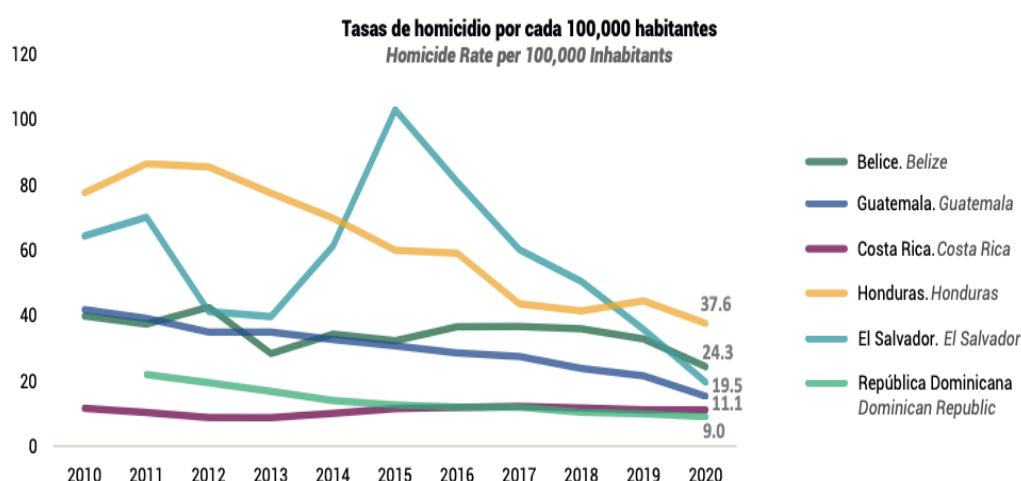


GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

En el transcurso del pasado 2020, -año atípico para las comparaciones estadísticas en materia de violencias y delitos a causa de la pandemia COVID 19 y el obligatorio confinamiento- la tasa de homicidios en la subregión fue de 18.5, por debajo de la tasa de América Latina de 19.9. Con excepción de Costa Rica y Guatemala, el 2020 registró las tasas más bajas de los últimos años con 2,744 homicidios menos, considerando que las mismas vienen disminuyendo en casi todos los países desde el año 2010 aproximadamente. Un dato significativo es que la caída de las tasas de homicidio durante el 2020 si bien se registra en todos los grupos etarios, es más pronunciada en la población joven (entre 15 – 17 años y entre 18 – 29).



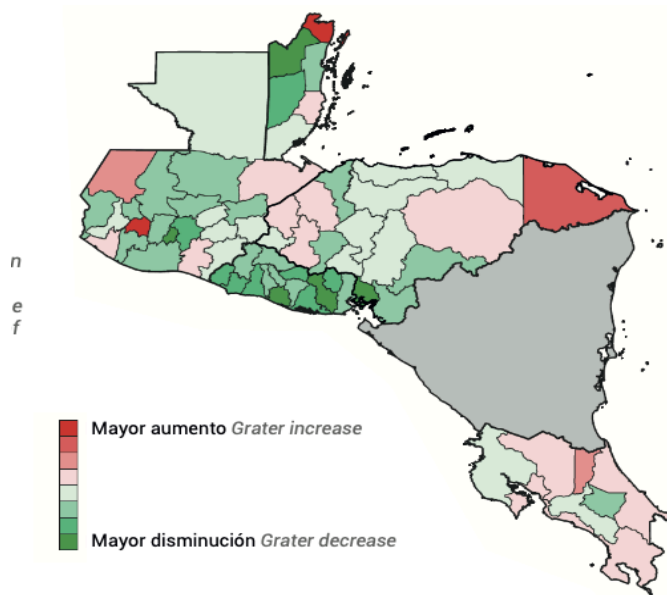
Link de imagen <https://infosegura.org/2021/04/23/dataccion-situacion-de-la-violencia-y-seguridad-ciudadana-de-enero-a-diciembre-2020/>

Territorialmente las variaciones de los homicidios no fueron homogéneas en la subregión. En las zonas urbanas disminuyeron alrededor del -32% mientras que, en las zonas rurales, un -21%, en el mismo sentido, al interior de cada uno de los países se encuentran diferencias entre departamentos como se presenta en el mapa a continuación:

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1



Link de imagen <https://infosegura.org/2021/04/23/dataccion-situacion-de-la-violencia-y-seguridad-ciudadana-de-enero-a-diciembre-2020/>

En la última década, en la región y subregión se han venido desarrollando un conjunto de programas de prevención de homicidios desde diferentes enfoques, en la mayoría de los casos a cargo de gobiernos nacionales, regionales, algunos con participación de la cooperación internacional y en menor medida con el involucramiento activo de la sociedad civil. Paradójicamente, se encuentra que solo una pequeña proporción de las intervenciones han sido sometidas a evaluaciones de impacto, situación que dificulta la valoración y explicación de los homicidios en la región y subregión. Los retos o desafíos que aún deben darse para avanzar hacia generación de evidencias en el tema se relacionan básicamente con: fortalecimiento de la cultura evaluativa, generación y acceso a datos estadísticos oportunos, sólidos y confiables, seguimiento al desempeño de las instituciones estatales que tienen competencias o funciones en el tema, mejoramiento de los procesos de planificación y superación de las limitaciones técnicas, así como mecanismos de intercomunicación y análisis interinstitucional de la información.

A continuación, se detallan las estrategias y los tipos de programas preventivos que han sido llevados a cabo en América Latina y el Caribe en los últimos años.

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

Intervenciones en prevención de homicidios en América Latina y el Caribe

ESTRATEGIA	TIPO
Control de Factores de Riesgo o Protección	Control de armas
	Control del consumo de alcohol
	Prevención situacional en espacios públicos
Promoción de Cambios Culturales	Promoción de valores contra la violencia letal
Protección a Grupos de Riesgo	Protección a grupos con riesgo de sufrir homicidios
Mejoras en el Funcionamiento del Sistema de Justicia Criminal	Intervenciones policiales en áreas de riesgo
	Otras intervenciones policiales de patrullaje
	Mejora en la investigación de los homicidios
	Reducción de la letalidad policial
Reinserción, Mediación o Negociación dirigida a Victimarios	Reinserción o rehabilitación de autores de violencia armada
	Mediación con grupos armados
	Negociación con grupos armados
Estrategias Integradas de Reducción de la Violencia Letal	Planes de prevención de la violencia que incorporan un componente de homicidio
	Estrategias integradas para la reducción de los homicidios

Fuente: Open Society Foundatios 2016

En síntesis, los delitos de alto impacto como el homicidio, el secuestro o los robos con violencia y la inseguridad que estos generan, disuelven los lazos sociales provocando en la ciudadanía un conjunto de sentimientos y emociones -a partir de la existencia de riesgos o peligros- tales como temor, indignación, preocupación e inquietud social que terminan afectando necesariamente los comportamientos ciudadanos individuales y colectivos. Sumado a esto no puede desconocerse que la actual criminalidad está en constante mutación y adaptación tanto en sus medios como en sus fines delictivos. Los sistemas criminales se abordan con sistemas de seguridad y las redes criminales se combaten con unas redes de inteligencia. La criminalidad local refleja en cierto sentido la macro-criminalidad, de allí la necesidad de articular esfuerzos institucionales para develar los grandes planes del crimen o mafia organizada y transnacional, que inciden e impactan en los Estados en diferentes escalas. El narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos, el tráfico de armas, el ciberdelito, el afianzamiento de los mercados ilegales, el fraude y el terrorismo internacional son claros ejemplos.

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

- Links de Interés

- Para acceder a la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS) de UNODC: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/iccs.html>
- Para consultas sobre los avances en Homicidios en Centroamérica y República Dominicana: <https://infosegura.org/2021/01/20/homicidios-en-el-ano-del-covid-19-centroamerica-y-republica-dominicana/>
- <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>
- Para consultar información cuantitativa relevante sobre homicidios: <https://dataunodc.un.org/>
- Para consultar Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2016/Relatorio%20Final.pdf>
- Para consultar Estudio Mundial sobre Trata de Personas de UNODC: <https://cutt.ly/mbbCO7A>
- Para consultar el perfil regional de la Trata de Personas para Centroamérica y el Caribe elaborado por UNODC: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTIP_2020_CP_Central_America_and_Caribbean.pdf
-

2. Las dimensiones de la Seguridad Ciudadana

La realidad de América Latina de los años noventa configuró el contexto para el replanteamiento de la idea tradicional y *militarizante* de la Seguridad, arraigada fundamentalmente a la defensa nacional, dando lugar a nuevos enfoques que ampliaban el concepto hacia la *seguridad pública*, la *seguridad democrática* y la *seguridad ciudadana*. Estas definiciones enmarcaron no sólo las tenues líneas de investigación en la materia que empezaban a posicionarse en la academia de la región, sino que también se vieron reflejadas tanto en procesos de rediseño y/o reformas del Estado -generándose nuevas estructuras institucionales como ministerios, secretarías u oficinas que asumían poco a poco un conjunto de funciones en el tema-; como en el surgimiento de marcos normativos al interior de los países que establecían las nuevas

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

competencias, responsabilidades y alcances para la nueva gestión de la seguridad. La superación del concepto de seguridad estatal y del orden público como valor superior, el reordenamiento de las capacidades estratégicas, analíticas y operativas del Estado, y el foco de atención puesto en el bienestar de las personas permitieron de esta forma posicionar la idea de seguridad vinculada a la ciudadanía como principal objetivo de protección.

Hasta ahora, la *Seguridad Ciudadana* continúa siendo el concepto sombrilla que orienta las múltiples experiencias e intervenciones que a lo largo de tres décadas se vienen implementando en la región y subregión. El consenso es generalizado para asumirla como la posibilidad de protección a la integridad física y moral de las personas, la realización individual y colectiva, el pleno ejercicio de derechos y deberes y el goce de libertades individuales en un contexto de desarrollo armónico con respeto a las normas establecidas. Desde este enfoque, la seguridad ciudadana es asumida así desde múltiples dimensiones, que la explican y la definen: como problema público, como bien público, como Derecho Humano y condición de Desarrollo.

La Seguridad Ciudadana como problema público y Bien Público

Los problemas públicos constituyen el principal objeto de intervención de toda acción gubernamental. De la adecuada definición y caracterización de los mismos dependerá no solo el tipo de respuesta sino la efectividad de la misma. El arte de diagnosticar problemas públicos es un primer paso para la búsqueda y generación de soluciones. Asumir la seguridad ciudadana como problema público implica reconocer varios elementos:

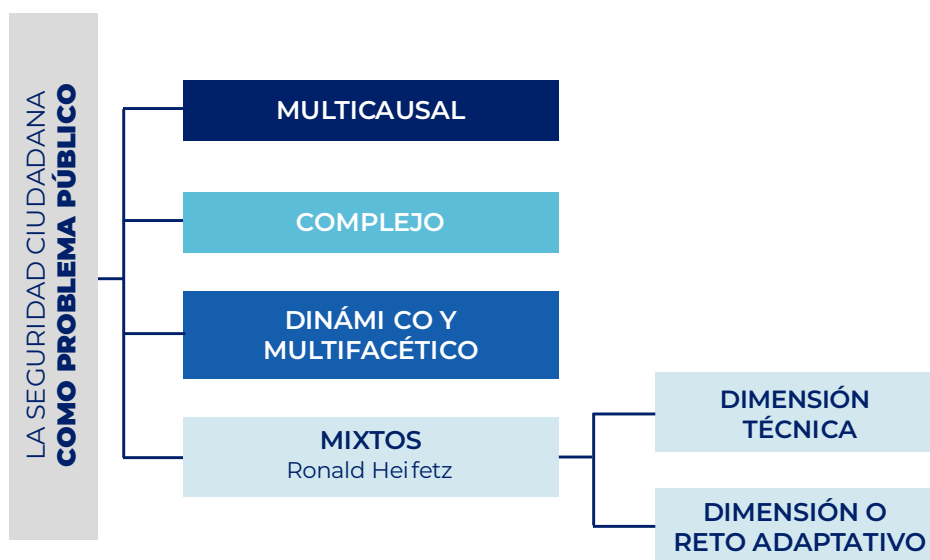
- *Multicausalidad y Complejidad*: implica el reconocimiento de las diferentes causas que le dan origen, y si bien es cierto que los problemas disminuyen o “se solucionan” cuando se abordan sus causas, la gestión de la seguridad requiere la intervención en simultáneo tanto sobre las causas como sobre los efectos, lo que explica en buena medida la complejidad de las respuestas. Abordar las causas supone definir acciones a largo plazo, lo que muchas veces colisiona con las urgencias de gobiernos y políticos, pues el horizonte de tiempo de unos y otros, no es el mismo. La evidencia muestra por una parte que, los resultados significativos son posibles cuando se da un equilibrio entre la continuidad de las buenas políticas y la necesaria respuesta a las consecuencias o impactos inmediatos de los problemas de seguridad; y por otra que el mero abordaje de efectos inmediatos desentendido de respuestas intersectoriales solo conduce a la perpetuación de los problemas.

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

- *Dinamismo*: cambian los contextos, se alteran las circunstancias y se modifican los actores por tanto implica el reconocimiento de esos cambios y mutaciones en la composición y características de los problemas de seguridad y a la necesidad que estos cambios sean entendidos y asumidos por el conjunto de instituciones que tienen injerencia en el abordaje del problema. Esto implica velocidad y flexibilidad para la producción de respuestas acordes a tales transformaciones, condiciones poco frecuentes en la institucionalidad pública.
- *Carácter Mixto*: implica -en términos de Ronald Heifetz- el reconocimiento de una dimensión técnica y una dimensión adaptativa. Es decir, la seguridad como problema técnico requiere de institucionalidad, recursos, autoridad y eficiencia, pero, además, como problema o desafío adaptativo, implica un cambio en las actitudes, los valores y los comportamientos de los individuos y las instituciones. Desde esta perspectiva, las personas hacen parte del problema y de la solución; si las personas y las instituciones no cambian o no se transforman, no se generan los resultados esperados. La diferencia entre la dimensión técnica y dimensión adaptativa de los problemas públicos permite y contribuye a planear e implementar acciones que efectivamente modifiquen situaciones “problema” y que además incidan en los cambios de comportamientos del conjunto social, razón de ser de las políticas públicas. Resulta relativamente sencillo brindar sólo respuestas técnicas, el salto de las intervenciones en seguridad es cuando se incorporan desafíos o cambios adaptativos. Un clásico y recurrente caso que ayuda a ejemplificar esta característica de la seguridad como problema mixto lo constituyen el sinnúmero de respuestas tecnológicas planteadas para “dar solución” a la inseguridad (instalación de cámaras, por ej.). Pero si estas no están acompañadas de cambios de comportamientos de usuarios e implementadores, no generan a la larga el resultado esperado.



GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

Por otra parte, la Seguridad Ciudadana como Bien Público supone el acceso a la misma, de la sociedad en su conjunto, sin exclusiones y de la competencia del Estado en el uso legítimo de la fuerza para garantizar los derechos de la ciudadanía. Supone también ir más allá de la seguridad como cuestión de orden público y acercarse cada vez más a la perspectiva de la seguridad desde la gestión de conflictividades, especialmente cuando se trata del acceso a la seguridad ciudadana de aquellos grupos con mayores condiciones de vulnerabilidad: desplazados, habitantes de la calle, migrantes, minorías de todo tipo, campesinos, mujeres o jóvenes. Supone superar la mirada tradicional y limitada de la seguridad como un servicio unidireccional del Estado hacia los ciudadanos e incorporar acciones de responsabilidades compartidas. Tarea que no resulta sencilla ante el incremento exponencial de las demandas en materia de seguridad ciudadana y a su vez, las limitadas, reducidas o acotadas capacidades -en términos generales- de los Estados, situación que ha ido generando en la región y subregión alternativas tanto legales (empresas de seguridad privadas) como ilegales (grupos específicos armados que brindan protección o seguridad) acentuando la exclusión o incluso, incrementando los niveles de violencia.

La Seguridad Ciudadana como Derecho Humano y condición de Desarrollo:

Si bien la Seguridad Ciudadana no está consagrada como un Derecho Humano en sí mismo, en la medida que los Estados son los garantes de la seguridad de las personas, se asume que las políticas de seguridad ciudadana tienen como fin último proteger la vida de todos los individuos de hechos violentos o eventos delictivos que atenten contra la seguridad e integridad física, la libertad, el derecho al uso de los bienes, entre otros. Esto implica que cuentan los derechos de la ciudadanía en su conjunto, es decir, de quienes han sufrido tales eventos -las víctimas- y de quienes han sido los perpetradores -victimarios y privados de libertad-, y, por tanto, debe impactar en términos de protección en el alcance de las medidas y los marcos jurídicos y normativos.

Por otra parte, la relación explícita entre seguridad y desarrollo puede indicarse a partir del concepto de *Seguridad Humana* surgido en el año 1994 desde el -PNUD- como respuesta a las limitadas definiciones de la época y como planteamiento innovador basado en la seguridad desde el desarrollo y no, desde las armas. Así la Seguridad Humana es entendida como la protección de los individuos contra amenazas (crónicas o repentinas) tales como el hambre, las enfermedades, la degradación ambiental, la producción, el tráfico de drogas, la trata de personas, las disputas étnicas y el terrorismo internacional (PNUD, 2004). La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó mediante Resolución 66/290 en octubre del año 2012 el concepto de Seguridad Humana como el enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

generalizadas e intersectoriales que afectan la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de los ciudadanos. El concepto amplía la concepción tradicional de la seguridad, descentra al Estado como referente único para la identificación de amenazas, introduce una visión *“humanocéntrica”*, reconoce el origen múltiple de las amenazas y se acerca más a paradigmas basados en el involucramiento ciudadano en la seguridad.

El concepto de Seguridad Humana incluye las siguientes categorías:

CATEGORÍAS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA



A más de 25 años del surgimiento del concepto, aún resta fortalecer procesos en la región y subregión para materializar e incorporar el enfoque de manera tangible a la gestión de la seguridad. La crisis sanitaria derivada luego en crisis de gobernanza - consecuencia de la pandemia COVID 19- revivió la oportunidad de posicionar el concepto.

En el año 2015, los Estados Miembros aprobaron al Agenda 2030 con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y 169 metas para ser alcanzadas en un lapso de 15 años. La Agenda constituye un norte para la articulación de esfuerzos nacionales e internacionales sin dejar a nadie atrás. Específicamente, el imperativo del desarrollo vinculado a la Seguridad Ciudadana está asociado a dos, de los 17 Objetivos: ODS 16 y ODS 5. A continuación se describen brevemente las metas para cada uno de ellos:

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS



ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas

- Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
- Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

5 IGUALDAD DE GÉNERO



ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

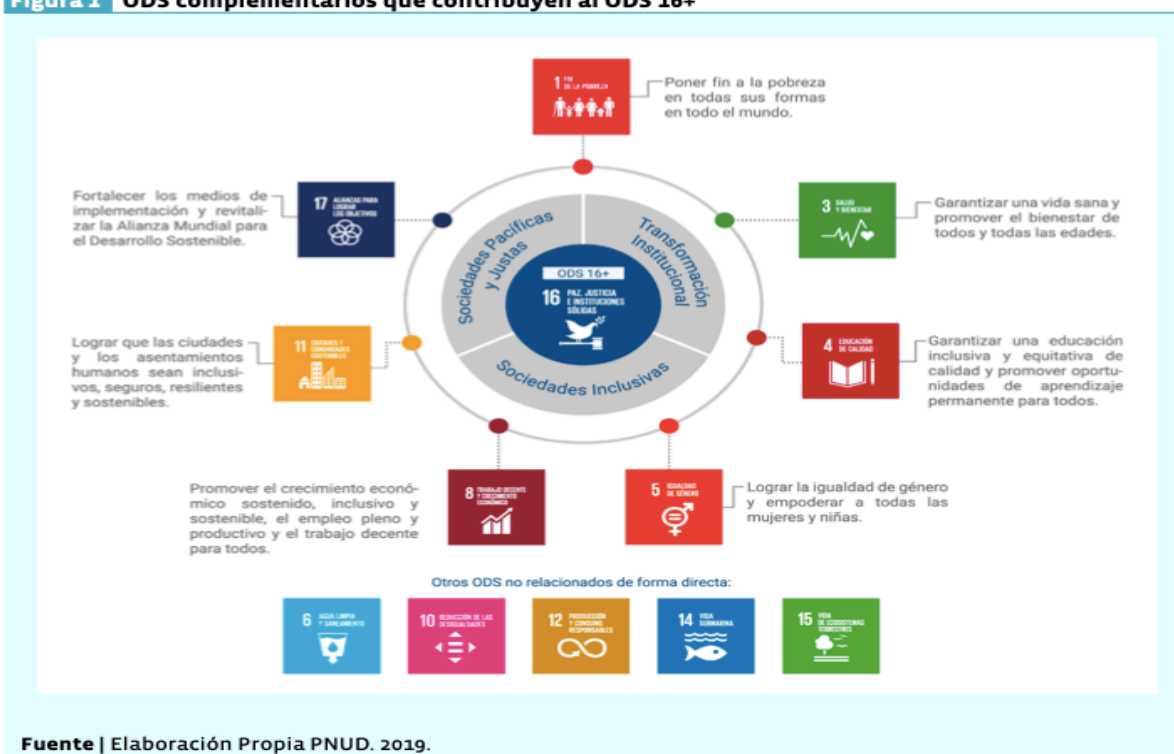
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

Figura 1 ODS complementarios que contribuyen al ODS 16+



Fuente | Elaboración Propia PNUD. 2019.

Guía Práctica

- 1) ¿De qué manera se han asumido e incorporado los ODS de la Agenda 2030, específicamente ODS 16 y ODS 5 en la institución a la que pertenezco?
- 2) ¿Se realizan capacitaciones regulares sobre los ODS y sus metas en la institución?
- 3) ¿Existe algún mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las metas de los ODS?

• Links de Interés

- Para consultar la Agenda 2030 y los ODS:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Para mayor información de datos a nivel global, del SDG16 consultar:

<https://www.sdg16hub.org/landing-page/sdg-16-data>

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



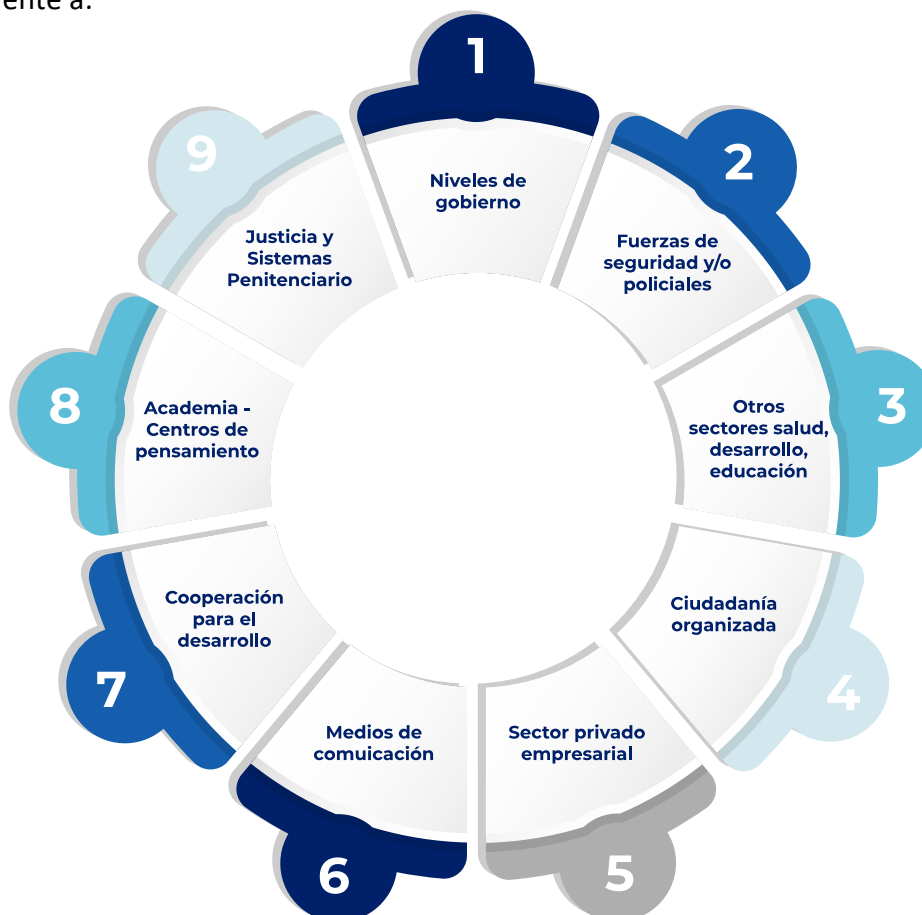
MÓDULO 1

3. Los actores y la arquitectura institucional de la Seguridad Ciudadana,

La confluencia de los actores para la Gobernabilidad y la Gobernanza

Como se ha mencionado anteriormente, la complejidad de los problemas de Seguridad Ciudadana requiere de la confluencia ordenada de actores estratégicos. Si bien es el Estado quien debe garantizar la protección a sus ciudadanos y quien concentra además el uso legítimo de la fuerza, la posibilidad de responsabilidades compartidas abre el juego a un conjunto de actores con roles diferenciados, pero con capacidad para incidir en los niveles de criminalidad y violencia. La seguridad ciudadana implica participación de las autoridades civiles, de las fuerzas policiales y/o de seguridad, de la comunidad organizada, de la academia, del sector privado, los medios de comunicación, de la cooperación internacional, en un contexto de coexistencia pacífica. La ausencia de alguno de los actores deteriora y afecta seguramente la gobernabilidad y credibilidad institucional.

Los actores estratégicos de todo proceso de gestión de seguridad ciudadana incluyen básicamente a:



GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

Si la inseguridad ciudadana es un problema público de primer orden y prioritario requiere ser asumida como desde una perspectiva integral y transversal. Integral, en la medida que los problemas de inseguridad o violencia van más allá de los índices de criminalidad y de la tradicional relación entre *Policía-Justicia-Sistema Penitenciario* y por tanto, se requiere la combinación adecuada y en los tiempos adecuados, tanto de medidas preventivas como medidas coercitivas.

Transversal, porque requiere de las siguientes condiciones:

- **Inter-sectorialidad e Inter-institucionalidad:** supone, por una parte, la necesidad de complementar las acciones entre el sector público y el sector privado en un marco de responsabilidad y transparencia. Las experiencias de las Cámaras de Comercio, o las empresas proveedoras de tecnología, apoyando procesos de medición y gestión de conocimiento del delito y la violencia son claros ejemplos de complementariedad. Vale mencionar también el rol creciente que las empresas de seguridad privada tienen en la región y subregión y el necesario control y regulación de las mismas que debe ejercerse desde el Estado. Por otra parte, supone también la existencia de un conjunto de instituciones gubernamentales que pueden y deben aportar al abordaje conjunto de la seguridad ciudadana como problema público y multicausal que no puede ser resuelto solo desde la seguridad o la justicia. Instituciones del Sector Salud, del Sector Desarrollo Social, del Sector Educación, del Sector Productivo, del Sector Vivienda, del sector Espacio Público y Saneamiento Básico, incluso desde la cultura y el deporte son esenciales en las estrategias integrales de seguridad ciudadana. Esto impone superar muchas veces egos institucionales y protagonismos individuales que no suman a la gestión y desgastan tanto a los operadores e implementadores como a la ciudadanía.
- **Inter-jurisdiccionalidad:** supone la existencia de diferentes niveles jurisdiccionales con competencias diferenciadas y específicas en seguridad. El nivel central, los niveles intermedios (estados o departamentos) y el nivel local (municipios) deben coordinar y articular los esfuerzos para facilitar la gestión de las medidas e intervenciones. Son en este caso, los gobiernos locales (autoridades municipales) los más idóneos para el diseño y formulación de medidas y políticas (u otros instrumentos de planificación) pues conocen de primera mano la realidad territorial, poblacional y las circunstancias que atraviesan sus propias jurisdicciones. Esta articulación entre niveles se ve en ocasiones afectada por las diferencias o colores políticos entre niveles (nacional – local) afectando por supuesto la calidad de la gestión y los resultados esperados. Por otra parte, no puede desconocerse las brechas en materia de

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

recursos y capacidades que separan también a estos niveles, de allí que deben fortalecerse y sostenerse en el tiempo los procesos de capacitación, asistencia técnica y formación tanto a las autoridades gubernamentales y policivas locales como a la comunidad en su conjunto.

Lo anterior se vincula con los conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza, interdependiente e imprescindibles para entender mejor el entramado complejo de actores y la arquitectura institucional. Mientras que la *Gobernabilidad* alude a las condiciones políticas e institucionales y a la capacidad misma para garantizar un orden en la relación entre el Estado, los sectores privados y la sociedad civil; la *Gobernanza* implica la existencia y puesta en marcha de dispositivos de negociación y cooperación entre múltiples actores que actúan de manera coordinada para producir un bien público, en este caso la seguridad ciudadana. Mientras que la Gobernabilidad se especifica en relaciones de tipo vertical entre el Estado, las instituciones y la ciudadanía; la Gobernanza se concreta en relaciones de tipo horizontal entre actores públicos y privados.

Guía Práctica

- 1) ¿Cuáles son los actores estratégicos de la Seguridad Ciudadana en su país y en su ciudad/municipio?
- 2) ¿Podría mencionar 3 palabras o conceptos que definan la relación entre el nivel central y el nivel local en materia de seguridad ciudadana?
- 3) ¿Existen o se han dado alguna experiencia o acción conjunta entre el sector público y sector privado en seguridad ciudadana?
- 4) ¿Cuáles son los principales obstáculos para la verdadera interinstitucionalidad (sector salud, sector educación, sector justicia, sector deportes, etc) para la seguridad ciudadana en su país/ciudad/municipio?
- 5) ¿Cuáles considera que son los temas más relevantes en materia de seguridad que han afectado o afectan las condiciones de gobernabilidad en su país/ciudad/municipio?

Participación Ciudadana y Seguridad

El concepto de Seguridad Ciudadana abre paso a la participación de la ciudadanía como mecanismo fundamental para garantizar la integralidad de las intervenciones, el involucramiento de las partes y la incorporación adecuada de los actores. El conocimiento de los actores y la generación de espacios apropiados para la confluencia de intereses y definición de prioridades permite avanzar hacia la configuración de

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

“mapas” que describen relaciones y reglas de juego en el territorio. La posibilidad del encuentro nutre la discusión, alimenta los consensos, se re-leen los problemas y se incrementan las opciones o alternativas para afectar la seguridad, mejorar la convivencia y fortalecer la gobernanza. Por otra parte, abre caminos para el fortalecimiento de instancias de control político y social. Tal y como se ha venido mencionando, el involucramiento y los nuevos protagonismos en la *mesa de la seguridad* ha permitido reforzar la idea de construcción colectiva. En la gestión de la seguridad ciudadana, entre los grupos de actores característicos pueden mencionarse los siguientes:

- Centros de Investigación y Comunidad Académica
- Organizaciones de Derechos Humanos
- Grupos de Mujeres
- Agrupaciones de víctimas de violencias y delitos
- Organizaciones de Derechos Civiles
- Organizaciones comunitarias o vecinales
- Asociaciones de empresarios o de negocios
- Medios de Comunicación
- Grupos poblacionales específicos (desplazados por la violencia, migrantes, campesinos, trabajadoras sexuales, jóvenes)
-

Sin embargo, algunos estudios realizados -como el elaborado por Föhri, A. en torno a la participación de la ciudadanía en la seguridad, permiten extraer las siguientes consideraciones:

- La participación ciudadana incide positivamente en los niveles de percepción de inseguridad.
- La participación en políticas de seguridad comprende básicamente a dos grandes grupos poblacionales: a) los ciudadanos con un interés general en la seguridad y b) las víctimas directas o indirectas de delitos o violencias. Los primeros suelen tener un protagonismo esporádico y menos sostenible en el tiempo, mientras que los segundos, buscan incidir en decisiones, reclamos o definición de soluciones.
- La sustentabilidad de la participación está directamente relacionada con la victimización directa e indirecta de los participantes, provocando -en muchas oportunidades- sesgos o incluso, re-victimización.
- La participación en seguridad conduce a una paradoja: quienes más quieren participar, menos recursos individuales y organizacionales poseen para poder

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

realizarla y garantizarla. Por tanto, suele producirse atomización, dispersión o desconfianza entre las partes.

- La ausencia de políticas preventivas y el hecho de considerar la inseguridad como un mero problema policial, aumenta las sensaciones de inseguridad en los actores.
- En muchas oportunidades, los grupos involucrados en espacios participativos de seguridad poseen enormes asimetrías de poder, por ello resulta complejo el diseño de instrumentos homogéneos de intervención.

Sin embargo, el fortalecimiento de los espacios participativos sigue siendo un desafío en la subregión para superar la apatía ciudadana. A continuación, se mencionan cuatro procesos vitales para la gestión de la seguridad ciudadana en los cuales la participación de los diferentes actores puede cumplir un rol altamente significativo y de gran impacto:

Procesos	Aportes de los actores	Mecanismos participativos
Diseño o construcción de políticas, programas o proyectos.	Identificación de necesidades ciudadanas en seguridad; descripción de contextos o territorios violentos; conocimiento de primera mano de la zona/barrio/municipio; priorización de estrategias de solución. Elaboración de estrategias preventivas	Foros ciudadanos Talleres Consejos de Seguridad Encuentros Vecinales
Evaluación participativa de la seguridad ciudadana	Identificación de logros y resultados de las intervenciones; construcción participativa de indicadores de proceso, resultado e impacto; identificación de buenas prácticas o lecciones aprendidas.	Foros ciudadanos Talleres Consejos de Seguridad Encuentros Vecinales

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

Procesos	Aportes de los actores	Mecanismos participativos
Procesos de Rendición de cuentas en seguridad ciudadana.	Control social al presupuesto, gastos e inversión en seguridad ciudadana. Control social al cumplimiento de metas y estándares policiales.	Foros de Transparencia Mecanismos ciudadanos formales de rendición de cuentas
Procesos de Reforma Policial	Analizar y proponer reformas institucionales. Supervisión de la acción policial Establecimiento de estándares de confianza policial	Foros Ciudadanos Mecanismos ciudadanos formales para canalizar reformas policiales

Guía Práctica

- 1) ¿Cuál es la finalidad y objetivo que se persigue con la puesta en marcha de un proceso participativo en seguridad ciudadana?
- 2) ¿Qué tipo de espacios o escenarios son los más apropiados para alcanzar el fin y cumplir el objetivo?
- 3) ¿Qué actores podrían ser convocados?
- 4) ¿Qué grado de información o conocimiento tienen los actores?
- 5) La información sobre seguridad ciudadana ¿Está disponible a la ciudadanía?

4. Criterios y escenarios para la toma de decisiones en Seguridad

En Seguridad Ciudadana las decisiones deben tomarse con base en datos, información y conocimiento. No cabe el arrebató, el impulso o la arbitrariedad. No sólo porque sin marcos analíticos no hay estrategia ni medida de seguridad que genere cambios positivos o beneficios, sino porque, además, las consecuencias resultan peligrosamente costosas en términos políticos y económicos para los tomadores de decisión, las instituciones y la ciudadanía. No se pueden tomar decisiones en seguridad a partir de la intuición o la evidencia anecdótica, se requieren cada vez más estudios y análisis

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

empíricos de la realidad para decidir cómo y de qué manera abordar los problemas de violencia y criminalidad.

Un **primer paso** en los procesos de toma de decisiones frente al delito y la violencia consiste diferenciar el alcance y el foco de las posibles estrategias de intervención. En muchos casos, es aconsejable desarrollarlas o implementarlas de manera complementaria, sin perder de vista la particularidad de cada una. Dependerá del análisis realizado, del conjunto de recursos, del contexto y la coyuntura, de la oportunidad y la viabilidad técnica y política de las mismas; así como de la forma que se articulan las amenazas a la seguridad en un contexto determinado.



Entre las estrategias para la prevención de delitos, violencias y crimen, se destacan aquellas:

- **Enfocadas en las personas:** mediante cambios de comportamiento, mediante acciones que repercuten en los niveles de desarrollo o mediante apoyo y contención comunitaria.
- **Enfocadas en los lugares:** mediante la implementación de estrategias de desarrollo urbano y mejora del espacio público, mediante intervención directa



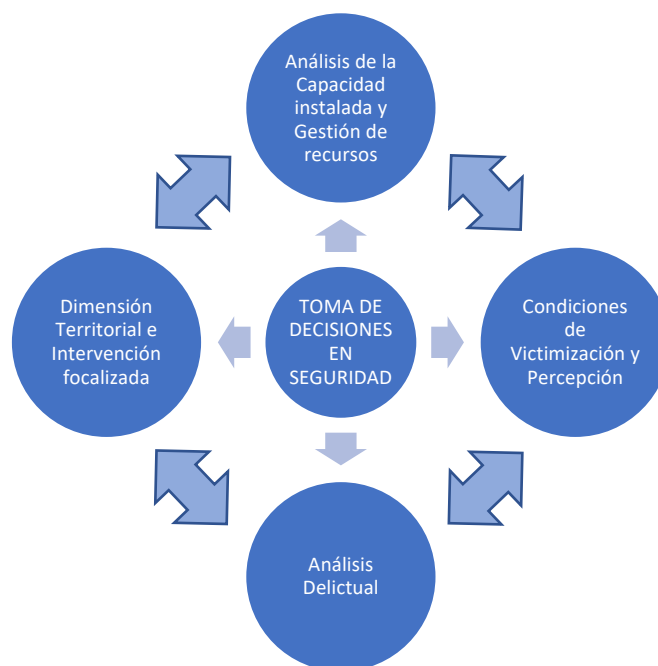
MÓDULO 1

en puntos calientes con patrullaje policial inteligente (no aleatorio, basado en puntos calientes y a escala apropiada)

- **Enfocadas en comportamientos riesgosos:** mediante control de armas, mediante la disuasión focalizada, mediante el control de consumo de alcohol o drogas, mediante la regulación de actividad sexual paga.

Un **segundo paso** en los procesos de toma de decisiones frente al delito y las violencias es desarrollar una serie de componentes informativos, analíticos y contextuales para nutrir y enriquecer el entendimiento del problema y proceder luego a la construcción de las políticas, programas o proyectos. El siguiente gráfico sintetiza cada uno de los componentes que se describen a continuación:

Componentes informativos, analíticos y contextuales para la toma de decisiones frente al delito y la violencia



Análisis de la Capacidad Instalada y Gestión de Recursos en Seguridad

Las capacidades estatales aluden básicamente a las capacidades políticas, y las capacidades técnicas-administrativas. Mientras que la capacidad política tiene que ver con los procesos de consenso y respuesta a las demandas ciudadanas, la capacidad

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

técnica-administrativa tanto a patrones de organización interna de la burocracia como a la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos. El desarrollo y fortalecimiento de capacidades en el Estado involucra tanto a los individuos como a las instituciones. Los individuos deben potenciar actitudes y aptitudes que garanticen el buen desempeño de sus funciones y las instituciones, por su parte, deben fortalecer o afinar capacidades no sólo para el cumplimiento de sus misiones sino también para desarrollar o poner práctica estrategias generadoras de valor. Es importante tener en cuenta que la capacidad de respuesta ante el delito y el alcance de los resultados esperados están directamente relacionado con la efectividad de la capacidad instalada.

Se entiende por capacidad instalada la oferta y el despliegue de recursos y condiciones que existen en un momento y lugar para hacer realidad la gestión de la seguridad ciudadana. En términos generales la capacidad instalada para la seguridad ciudadana incluye, entre otras:

- Marcos normativos actualizados.
- Instrumentos de Planificación para la Seguridad Ciudadana: Planes, Programas y Proyectos
- Instancias de participación ciudadana en seguridad como Consejos o Foros
- Recursos presupuestales adecuados según nivel de intervención y nivel jurisdiccional
- Sistemas adecuados de denuncia ciudadana
- Cobertura y despliegue apropiado de las fuerzas policiales y/o de seguridad
- Instancias de formación y capacitación de las fuerzas policiales y/o de seguridad
- Sistemas adecuados para la gestión de datos estadísticos.
- Sistemas de Georreferenciación de eventos y hechos delictivos
- Centros Operativos de Monitoreo
- Redes de conectividad
- Recursos logísticos y tecnológicos para las fuerzas policiales y/o de seguridad (chalecos antibalas, pistolas, armas no letales, indumentaria apropiada, vehículos apropiados, cámaras personales, disponibilidad de combustible, GPS, etc.)
- Recursos tecnológicos en el territorio (sistemas CCTV, cámaras, domos, tótem de seguridad, lectores de patentes, etc.)
- Sistemas de protección de datos
- Etc.

El diagnóstico y análisis de la capacidad instalada y la consecuente gestión de los recursos de la seguridad ciudadana constituye un paso necesario para el conocimiento

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

cabal de lo que se tiene y así delinear las intervenciones en correlación a lo existente y planificar por otra parte, la valoración, compra o adquisición de los faltantes.

Guía Práctica

- 1) ¿Estamos haciendo lo que hay que hacer en materia de seguridad ciudadana? (eficiencia de asignación)
- 2) ¿Estamos haciéndolas de la manera adecuada? (eficiencia técnica)
- 3) ¿Estamos evitando desperdicios administrativos en la gestión de la seguridad ciudadana?

Las condiciones de Seguridad Objetiva (Victimización) y la Seguridad Subjetiva (Percepción)

La inseguridad impacta de manera diferenciada ya sea, entre hombres y mujeres o entre diferentes grupos etarios (jóvenes – adultos mayores). Las condiciones de seguridad objetiva y subjetiva (victimización y percepción) aportan al dimensionamiento del problema de seguridad ciudadana y permiten, desde allí el diseño de estrategias o acciones a partir de los datos y referencias de cada una de ellas. Por Seguridad Objetiva se entiende la cantidad de delitos que efectivamente ocurren en un tiempo y lugar determinado, recopilados generalmente en los registros oficiales de policía y/o justicia y complementados con Encuestas de Victimización. La Seguridad Subjetiva por otra parte, alude al conjunto de percepciones o sentimientos individuales o colectivos con respecto al delito y la violencia, recopilados generalmente en Encuestas de Percepción. Mientras que la percepción está uniformemente distribuida en diferentes escalas o porcentajes, la victimización se concentra generalmente en grupos de mayores riesgos o vulnerabilidades.

SEGURIDAD OBJETIVA	SEGURIDAD SUBJETIVA
Cantidad de hechos delictivos que se producen en un espacio determinado, siendo sus datos cuantificables.	Temor, incertidumbre, miedo al otro o sentimiento de vulnerabilidad que deviene de los hechos reales como así también de otros factores de carácter subjetivo.
EL DELITO EN CIFRAS ESTADÍSTICAS OFICIALES + ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN	ENCUESTAS DE PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD

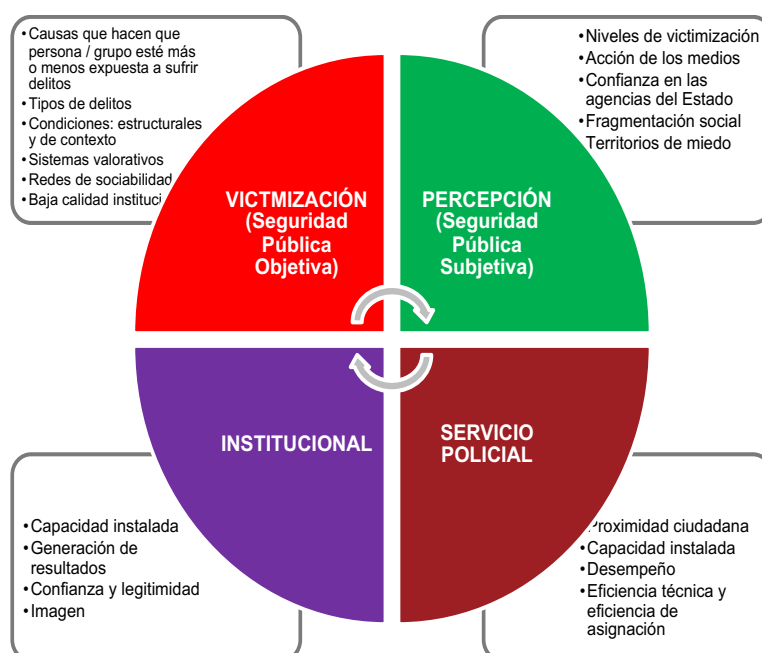
GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

Las Encuestas de Victimización y Percepción constituyen una herramienta y una oportunidad valiosa para el conocimiento de la realidad delictiva más allá de los registros administrativos oficiales ya sean de origen policial o judicial. La realización de tales encuestas permite identificar también el tamaño o porcentajes de la cifra negra del delito consecuencia directa de los bajos niveles de denuncia que no permiten una aproximación plena a la realidad delictiva. La frecuencia de las Encuestas de Victimización/Percepción (nacionales o locales) apoyadas en procesos de georreferenciación y claras estrategias comunicativas son un activo para la gestión y para la ciudadanía en la medida que indagan sobre las características de la victimización, de la percepción de inseguridad, del servicio policial y la institucionalidad de seguridad y justicia. La experiencia en la realización de las mismas en buena parte de los países de la región y subregión más el aporte metodológico realizado por UNODC en la Guía Metodológica publicada en el año 2010 para la construcción y aplicación de tales instrumentos, permiten agrupar cuatro grandes componentes o capítulos que conforman una completa encuesta de victimización/percepción, capacidad del Estado y confianza institucional:

Componentes de las Encuestas de Victimización/Percepción





La Seguridad Subjetiva

Puede ser definida como el temor de ser víctima de un hecho delictual o evento violento. Es independiente de la victimización y está relacionada con la experiencia personal, con lo vivido o lo experimentado. No debe subestimarse la percepción de inseguridad puesto que la imagen que el ciudadano se hace de su seguridad termina moldeando su conducta o comportamiento muchas veces en detrimento de la institucionalidad existente. Ante la percepción de «Alta Inseguridad», los ciudadanos generalmente actúan de dos formas:

- Recurren a aquellas alternativas que les proporcionan seguridad, aún sin importar si con ello quebrantan las leyes.
- Creen que los comportamientos no serán castigados y asumen conductas por fuera de la legalidad y la convivencia, proveyéndose su propia seguridad.

Por otra parte, la percepción hace referencia a lo que Pierre Bourdieu denomina «Violencia Simbólica», de allí que la percepción de inseguridad manifiesta algún tipo de violencia simbólica que debe ser respondida también con medidas de violencia simbólica sustentadas en estrategias diferentes al uso de la fuerza, pero que tengan un gran impacto individual y comunitario, generando un sistema de represión positivo. De allí que una comunidad que se percibe más segura tiende a ser más segura.

Resultan ser generadores de temor la desconfianza personal e institucional, los espacios públicos desordenados, el relato ciudadano, los medios de comunicación, la limitada cohesión social, la sensación de abandono estatal, la débil o ausente comunicación oficial de cifras y la falta de reportes e informes regulares. El temor tiende a asentarse y a reproducirse precisamente en contextos de desconfianza ciudadana, debilidad institucional o escasa participación. Un conjunto de interrogantes permite identificar y diferenciar los siguientes indicadores de percepción:

Indicador de Percepcion	DEFINICIÓN
Percepción de Inseguridad	Sensación de desprotección en general asociada con el delito
Percepción de riesgo	Sensación asociada con la probabilidad de ser víctima de delito o violencia en futuro próximo.
Percepción de miedo	Cambio en las actitudes o comportamientos ante la posibilidad de ser víctima de un delito o violencia.
Percepción de Aumento de Inseguridad	Quienes consideran que la inseguridad ha aumentado



¿CÓMO ABORDAR LOS NIVELES ELEVADOS DE PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD?

1

En muchos casos, la percepción de inseguridad manifiesta algún tipo de violencia simbólica que debe ser respondida también con medidas de "violencia simbólica"

sustentadas en estrategias diferentes al uso de la fuerza, pero que tengan un gran impacto individual y comunitario generando un sistema de represión positivo

2

Para disminuir la percepción de inseguridad es necesario atender a los factores que erosionan la participación y debilitan el tejido social.

3

Flexibilizar capacidades burocráticas del Estado a fin de interpretar políticas homogéneas interconectadas

orientadas a reducir la percepción de inseguridad (políticas focalizadas simultáneas, con efectos no expansivos), continuidad de planes y programas (permanencia)

Guía Práctica

- 1) ¿Cuáles son los principales comportamientos ciudadanos que ha generado la percepción de inseguridad alta en su ciudad/municipio?
- 2) ¿A qué delitos o violencias está asociada la percepción de riesgo en los ciudadanos de su municipio/ciudad?
- 3) ¿Qué actitudes o comportamientos han cambiado en los últimos tiempos en los ciudadanos ante la posibilidad de ser víctima de delitos o violencias?

La Seguridad Objetiva

La victimización hace referencia a la frecuencia y el tipo de delitos de los cuales son víctimas los ciudadanos. El principal interrogante para identificar niveles de victimización es el siguiente: *¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? Es decir, ¿Ha sido usted víctima de robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenaza o algún tipo de delincuencia en los últimos 12 meses?* El

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

análisis de victimización permite identificar los niveles de victimización directa, victimización indirecta, el índice de victimización de hogar, la re-victimización, la victimización múltiple, la victimización secundaria, calcular la densidad delictiva, la prevalencia, la incidencia y el valor de la cifra negra.

¿Cómo abordar los niveles elevados de Victimización?



Una vez que se tienen los valores tanto de percepción como de victimización es posible identificar los escenarios y diseñar acciones diferenciadas según los respectivos valores:



GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

Links de Interés

Para consultar sobre Encuestas de Victimización:
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Manual-on-victim-surveys.html>

Guía Práctica

- 1) ¿Se han realizado en su país Encuestas de Victimización con cierta regularidad? En caso de haberse realizado,
- 2) ¿Qué instituciones o entidades estuvieron a cargo de la realización de la Encuesta?
- 2) ¿Fueron publicados los resultados de la Encuesta a la ciudadanía?
- 3) ¿Los resultados de la encuesta, se tuvieron en cuenta para medidas o acciones en seguridad ciudadana?
- 4) De los escenarios anteriormente mencionados ¿Cuál considera que es el más característico en su ciudad o municipio?

La Dimensión Territorial en la gestión de la seguridad ciudadana

El territorio como espacio socialmente construido constituye el anclaje de las intervenciones en seguridad ciudadana. Mientras más cerca nos encontramos de los problemas, existen mayores posibilidades de incidir satisfactoriamente en él. La cercanía y proximidad a las problemáticas es clave en materia de seguridad, y el enfoque territorial es esencial en ese sentido porque proporciona los marcos adecuados a cuestiones estructurales. Asumir una perspectiva territorial para la toma de decisiones en materia de seguridad, implica entre otras, las siguientes consideraciones:

- El reconocimiento que la geografía, importa. Y por tanto se requiere el mapeo de las configuraciones territoriales, la identificación de activos territoriales, la disposición de la población en el territorio, la localización de la infraestructura en el mismo, así como la precisa identificación del conjunto de riesgos (mapa de amenazas) que inciden o podrían incidir en el territorio.
- El reconocimiento de dinámicas delictivas diferenciadas en torno a lo urbano y lo rural y desde allí entender cuáles son los factores que hacen a determinados territorios más violentos o críticos, así como las diferentes modalidades delictivas que más prevalecen. Si bien es cierto que en la región y subregión los

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

mayores índices delictivos se concentran en las ciudades, no puede obviarse a la hora de la definición de intervenciones la manera en que ocurre el delito en contextos rurales y la forma en que impacta en esos territorios, provocando en muchas ocasiones fenómenos asociados complejos como la migración o el desplazamiento interno.

- El reconocimiento que los delitos y las violencias tienen concentración espacial y temporal y por tanto se configuran en el territorio de múltiples formas. La evidencia muestra que el delito se concentra en pocos espacios muy precisos y que existe una fuerte correlación entre delito urbano, la movilidad en la ciudad, la circulación de la población flotante, la calidad del espacio público y los procesos de urbanización. Es decir, hay relación fuerte entre delito urbano, espacio físico y espacio social.
- La necesaria construcción de indicadores de seguridad sensibles al territorio que permitan el seguimiento, monitoreo y evaluación de las intervenciones en seguridad ciudadana.
- La necesidad de contar con sistemas de información territorial georreferenciado y actualizados como herramientas imprescindibles para la identificación de patrones y tendencias delictuales en el tiempo y el espacio (puntos y momentos calientes) para la toma de decisiones basadas en la localización de los fenómenos o hechos delictivos o violentos.
- La importancia de disponer de un abordaje territorial inapropiado de la seguridad que evite la generación de ciudades excluyentes, territorio dividido o fragmentados.

Para llevar a cabo una intervención de seguridad ciudadana efectiva, se debe tener muy claro la unidad geográfica apropiada. El siguiente esquema sintetiza a manera de ejemplo o propuesta metodológica la asociación de las dinámicas delictivas o violentas (delito callejero, homicidio, narcomenudeo, microtráfico, violencia urbana) a las diferentes escalas territoriales (segmentos delictivos/cuadras, zonas/barrios, ciudad) y qué tipo de intervenciones resultan recomendables. Una de las razones de los escasos resultados en materia de seguridad ciudadana, lo han constituido las experiencias generalistas y la falta de capacidad institucional estatal para implementar de manera simultánea intervenciones focalizadas localmente.

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

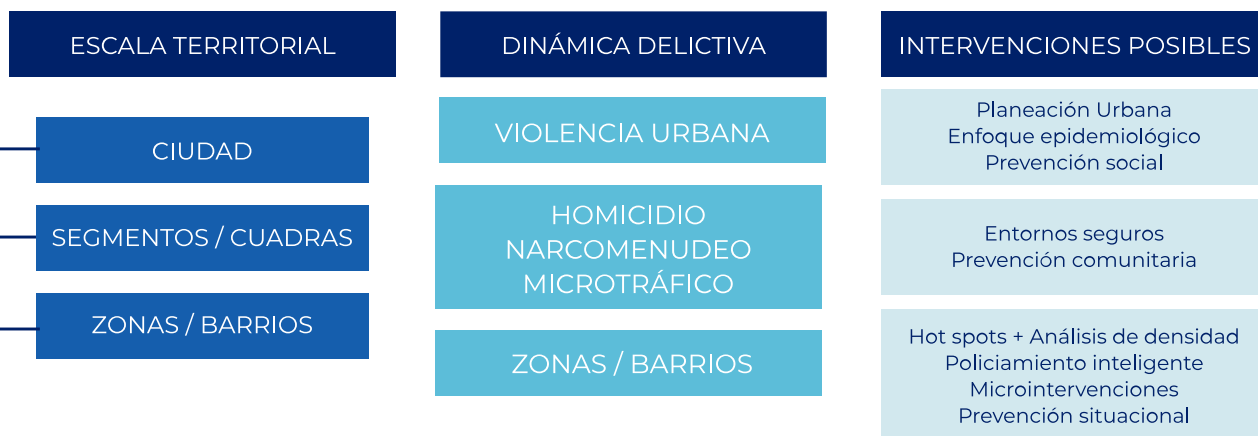


infoSEGURA



MÓDULO 1

INTERVENCIÓN TERRITORIAL A ESCALA



Ahora bien, ¿Por qué es tan importante conocer la dinámica territorial del delito y la violencia? Porque si se descuida el territorio, el mismo tiende a ser ocupado por la ilegalidad y la criminalidad. Allí donde se concentran las desigualdades, la exclusión, la marginalidad, la pobreza, la disposición de armas, el territorio y su gente se vuelve más vulnerable y permeable al crimen organizado y especialmente, al narcotráfico

Guía Práctica

- 1) ¿Cuál ha sido el impacto territorial del delito y la violencia en el territorio de su Ciudad/Municipio?
- 2) ¿Qué zonas/barrios/áreas concentran mayores niveles de homicidios en su ciudad? ¿Es posible establecer alguna relación? ¿Cuál?
- 3) ¿Qué elementos del territorio de su ciudad/municipio no pueden quedar por fuera a la hora de intervenir en seguridad ciudadana?

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



MÓDULO 1

El Análisis Delictual

El análisis del delito consiste en un conjunto sistemático de procesos analíticos, orientados a generar información oportuna (tiempo) y pertinente (útil) relativa a patrones y tendencias delictivas con el objetivo de apoyar a las instancias de planificación estratégica y táctica tanto para la prevención, el control o la mitigación del delito.

- Como circuito lógico: permite identificar problemas, analizar la situación o casos, diseñar respuestas con base en las observaciones de la realidad, analizar los datos y sus cambios asociados, validar la respuesta.
- Como proceso metodológico: permite recopilar y gestionar datos, consultar datos, diseminar información, desarrollar estrategias, evaluar y retroalimentar futuras decisiones.

Como proceso institucional imprescindible para la gestión de la seguridad ciudadana requiere, entre otras cosas, del compromiso y convencimiento de las autoridades o cuerpos directivos, de estructuras adecuadas, de equipamiento óptimo, de claros flujos de información/comunicación, de personal entrenado y de una cultura institucional basada en la convicción que las intervenciones deben fundarse en la evidencia. La importancia de los procesos de análisis delictual radica que ayudan a dar mayor validez a las intervenciones y garantizar mejores niveles de efectividad en la reducción o afectación positiva del delito y la violencia. El principal insumo para el análisis delictual se encuentra en el conocido y referenciado esquema de datos-información-conocimiento, dinamizado por el análisis y la comunicación.

Del Dato al Conocimiento





MÓDULO 1

Entre los principales obstáculos y desafíos para el análisis del delito y la violencia pueden mencionarse: la baja calidad de los registros de datos, la escasa información delictual no policial, los problemas de acceso a datos e información delictiva, el limitado conocimiento de técnicas cuantitativas, el escaso empleo de encuestas de victimización y la ausencia de entrenamiento específico de analistas delictuales. De acuerdo a las principales metodologías empleadas para el análisis del delito, éste se puede clasificar en:

TIPOLOGÍAS DEL ANÁLISIS DELICTUAL

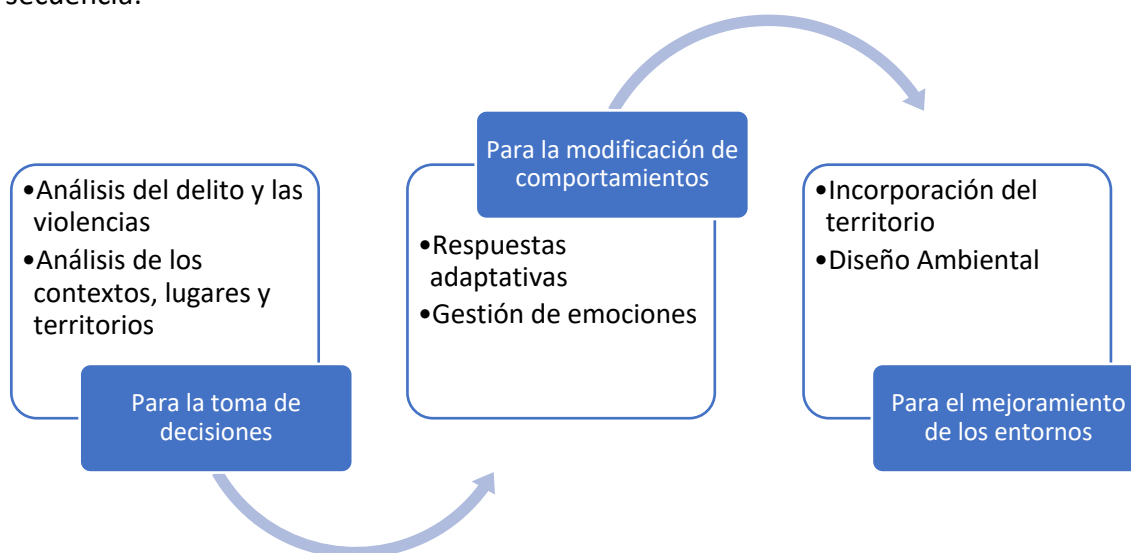




MÓDULO 1

Finalmente, el análisis delictual (tanto el táctico como el estratégico) permiten identificar patrones y tendencias, posibles perpetradores o victimarios, relaciones entre victimarios, posibles víctimas, concentración geográfica de los delitos y de los factores de riesgo y problemas delictivos sobre la ocurrencia de delitos.

Finalmente, la gestión de la seguridad ciudadana puede resumirse en la siguiente secuencia:



5. Conclusiones del Módulo

A partir de las experiencias y aprendizajes generados en la región-subregión y considerando que no existen respuestas infalibles, ni únicas a los problemas de seguridad ciudadana, existe un consenso generalizado desde múltiples fuentes en afirmar que, el abordaje apropiado de la Seguridad Ciudadana implica, está relacionado o ocurre cuando se dan las siguientes condiciones o situaciones:

- Cuando las intervenciones están precedidas de reformas o cambios en las capacidades institucionales del Estado (Fuerzas policiales y/o de seguridad, Justicia, gobiernos), con el buen uso de los recursos apropiados (infraestructura, recursos logísticos, operativos, tecnológicos) así como del acompañamiento y el entendimiento de las cabezas políticas.

GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



infoSEGURA



MÓDULO 1

- Cuando las intervenciones se adecuan a las circunstancias territoriales y poblacionales y reconocen la importancia de las particularidades locales de cada municipio, zona o barrio, así como la consideración hacia los grupos vulnerables.
- Cuando el concepto de seguridad se articula de manera adecuada a valores como la justicia y la libertad.
- Cuando se superan las visiones generalistas y confluyen las respuestas técnicas y las respuestas adaptativas y éstas se encuentran debidamente institucionalizadas.
- Cuando no se permite patrimonializar, ni policializar ni politizar la seguridad.
- Cuando se entiende que la seguridad ciudadana es una característica o atributo de las sociedades cohesionadas.
- Cuando se dan procesos de pedagogía y aprendizaje entre el Estado y la Ciudadanía.
- Cuando se incorpora la tecnología adecuada y se fortalecen las capacidades para el uso adecuado de la misma.
- Cuando se supera la tríada tradicional que confluye en asumir la seguridad solo como una relación entre la justicia, los cuerpos policiales y los sistemas penitenciarios.
- Cuando se resalta la importancia de la construcción de ciudadanía como requisito para la seguridad ciudadana.
- Cuando se compromete y se concreta la sostenibilidad de las acciones en seguridad ciudadana dependen de la calidad de las alianzas estratégicas entre el Estado, actores no gubernamentales, la ciudadanía y la cooperación internacional.
- Finalmente, las intervenciones de Seguridad Ciudadana caracterizadas como exitosas y valiosas responden a problemas públicos de manera pertinente y oportuna, evidencian condiciones de transversalidad e intersectorialidad entre órganos y sectores y entre el nivel central y el local. Se construyen con base en evidencia científica, se sostienen y continúan más allá de los períodos de gobierno, guardan relación con las dinámicas territoriales e involucran



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



P N
U D

infoSEGURA

**Forma
ción**