

# La crisis de seguridad ciudadana en Latinoamérica

## Cómo desarrollar una solución basada en riesgos

---

Por Orlando López Jimeno, en colaboración para la revista Seguridad en América

El problema de seguridad pública, abordado por la Corporación Latinobarómetro, en su informe del año 2012 titulado “La Seguridad Ciudadana, el problema principal de América Latina”, fue identificado como uno de los temas de mayor interés en la agenda política de la mayoría de gobernantes latinoamericanos. Ello, en vista que en la percepción global no sólo aparecemos como la región más violenta del mundo, sino también como la más desigual. El impacto de esa percepción no sólo afecta el proceso de consolidación de nuestras democracias, sino que también se convierte en una barrera que ralentiza el desarrollo e inclusión económica y social, así como la libertad de las personas para el ejercicio de sus derechos. La consecuencia de todo esto produce un efecto nocivo en los índices de desarrollo humano, cuyo concepto, a decir del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concierne a “un proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con el fin de que puedan gozar de salud y bienestar, y tener acceso a los conocimientos y a los recursos necesarios para vivir una vida digna”. Este aspecto adquiere una relevancia especial en la medida que precisamente constituye la base a partir de la cual es posible desplegar un marco de actuación sostenible para la solución del problema de seguridad.

El punto es que la inseguridad en que vivimos la mayoría de países latinoamericanos ha creado una paradoja doctrinario-conceptual, pues el crecimiento económico que de manera sostenida ha venido acompañando a la mayoría de países durante los últimos 10 años, situado en un promedio del 4,2 por ciento anual, y que ha traído consigo disminuciones importantes de los índices de pobreza y desempleo, ha terminado poniendo bajo la lupa del cuestionamiento varias teorías criminológicas<sup>1</sup> que habrían hecho suponer que el éxito económico vendría acompañado de una conse-

cuente disminución de los indicadores del delito y la violencia en la región. Sin embargo, ha ocurrido todo lo contrario, los delitos y el homicidio han aumentado y el asociar ese incremento al crecimiento económico, como públicamente en el Perú intentó hacerlo un ministro del interior del régimen del presidente Humala, le costó exponerse a una serie de ataques en los medios de prensa que terminaron ridiculizando tal afirmación.

Lo cierto es que el ministro no estaba equivocado. Estudios más recientes, como el que se incorpora en el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, denominado “Seguridad ciudadana con rostro humano, diagnóstico y propuestas para América Latina”, señalan que, en efecto, “la inseguridad en la región tiene una explicación multidimensional en la que inciden la precariedad del empleo, la inequidad persistente y la insuficiente movilidad social. Distintas combinaciones de estos factores socioeconómicos en contextos específicos producen entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social. En estos ámbitos, y en el contexto de un crecimiento económico fundado en el consumo surgen individuos o grupos dispuestos a desafiar al orden legítimo y optan por la vía delictiva como forma de vida”. Surgiendo a partir de esto un nuevo concepto llamado delito aspiracional, tal como Gema Santamaría lo explicó al Diario Las Américas (edición del 12 de noviembre de 2013) como las tensiones que surgen como resultado de perspectivas de consumo insatisfechas, provocando que el delito aumente. Y es que esa necesidad de no verse excluido por una sociedad de consumo que juzga a la persona por la marca de una prenda, el adelanto tecnológico de su teléfono móvil o la insignia del vehículo que conduce, terminan estimulando la generación de conductas desviadas que ya no responden a carencias básicas asociadas a la pobreza, sino más bien a la necesidad de escalar o exhibir un estatus social que, a pesar de todo el crecimiento económico alcanzado, no se ha logrado satisfacer.

---

<sup>1</sup> (Robert Merton, teoría de la tensión, 1938; Richard Cloward y Lloyd Ohlin, Delincuencia y Oportunidad: una teoría de las bandas, 1960; Robert Agnew, teoría del esfuerzo 1992)

Ahora bien, si como se cita en el párrafo anterior, el problema de seguridad tiene una explicación multidimensional, la solución tiene que desarrollarse en cada una de esas dimensiones, y es que, en efecto, el mismo informe del PNUD sostiene que la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia, sino como el desarrollo de una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficiente, una educación basada en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social. Ello implica la existencia de un fenómeno complejo que requiere un nivel de abordaje de tipo holístico, multidisciplinario, intersectorial e interinstitucional, en el que no se pueden perder de vista las expectativas de los principales interesados en que esta situación se revierta, como son la comunidad, la sociedad civil, los empresarios y grupos económicos, los intelectuales y el colectivo de profesionales, técnicos y especialistas en las diferentes disciplinas, y desde luego los actores de la gestión del gobierno central, regional y local, como principales responsables de proveer la seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público al que todas las personas tienen derecho.

En torno a lo anterior, la pregunta que surge es, y nosotros, qué podemos hacer para coadyuvar en resolver esta situación, pues es evidente que como técnicos y en muchos casos expertos en la generación de soluciones y miembros de una enorme colectividad de profesionales del campo de seguridad, no podemos vernos desde ningún punto de vista ajenos al problema. Se debe tener en cuenta que una buena parte de los asuntos que en nuestro diario quehacer atendemos se genera precisamente en el contexto de la muy venida a menos seguridad ciudadana, y las opciones de tratamiento que hemos venido aplicando no han hecho más que reproducir las estrategias de amurallamiento y apostamiento de vigías del pasado – hoy reemplazadas eficientemente por la tecnología– que no hacen foco alguno sobre las causas raíces u orígenes del problema, que a todas luces se halla en ese espacio público en el que no obstante no tener competencia, últimamente se nos ha involucrado. Téngase en cuenta que la mayoría de países que han positivizado sus planes nacionales de seguridad ciudadana, han abierto la participación del sector privado a efectos de recibir su contribución a la solución del problema y si bien estos mecanismos aún no se han perfeccionado, encontramos la oportunidad de empe-

zar a movilizar nuestro esfuerzo de investigación y desarrollo en torno a la construcción de soluciones que no sólo se limiten a reforzar el perímetro de instalaciones, barrios y espacios que están dejando de ser públicos para guarecerse tras inexplicables cercos de hierro, en un último afán de mantenerlos libres del acecho delictivo. Las soluciones, definitivamente deben tener un enfoque más sistémico que nos obligue a salir de nuestros costosos espacios de confort y a buscar cómo llevar el control de la puerta a la esquina, a las plazas, parques y mercados, a las calles y avenidas. En fin, a esos espacios públicos que el estado sintomáticamente dejó de atender al nivel de toda la región latinoamericana. Citaré unas palabras que se atribuyen al ex líder soviético Vladimir Lenin: “si no eres parte de la solución, eres parte del problema”.





### **Cómo se llegó a concebir la solución**

Como investigador en el campo de riesgos, cuando tuve la oportunidad de dirigir el capítulo de seguridad física del Programa Integral de Seguridad Bancaria de la Asociación de Bancos del Perú, uno de los principales objetivos que nos trazamos fue el de llevar la experiencia de implementación de sistemas enfocados en riesgos –que hasta ese momento la había empleado en propósitos de seguridad corporativa y lavado de activos– a los servicios que recibía el sistema financiero peruano en el marco de la alianza público-privada que desde hace muchos años existe con la Policía Nacional. Menciono esta experiencia porque al tratar de entender ese modelo de cooperación interinstitucional concebido para “garantizar la eficiente protección del personal, clientes, usuarios, patrimonio e instalaciones de las empresas o entidades integrantes de ASBANC” –como reza en el objeto del convenio que rige la relación jurídica que mantienen ambas instituciones– descubrí que en la medida que buscaba comprender la complejidad del catálogo de riesgos que sistémicamente afectaba a más 3 mil oficinas a nivel del territorio nacional e ideaba la oportunidad e intensidad de los controles que debía desempeñar la policía, más me acercaba a lo que parecía ser un modelo de gestión de seguridad ciudadana. Después de todo, tanto el negocio bancario, como el riesgo de seguridad física al que se encuentra expuesto, se ven impactados por la materialización de amenazas que no difieren de aquellas que enfrenta la colectividad en general, pues así las encontramos consignadas en el menú de tipologías que listan todos los estudios que han relevado el problema de seguridad ciudadana. En

ese orden de ideas, empezamos a apreciar que al mover el control policial en sintonía con el desplazamiento del riesgo, no hacíamos sino irradiar el beneficio del desempeño de ese control a los espacios públicos en los que se situaban las agencias bancarias. Eso me hizo reflexionar acerca del importante aporte que ello significaba para la seguridad pública y a partir de ahí empecé a trabajar en un nuevo esfuerzo, esta vez de optimización de los procesos operativos de tipo policial y la incorporación de tecnología de comunicaciones y sistemas informáticos para afianzar el desempeño policial. A partir de ahí, el criterio de producción policial dejó de estar anclado en la reacción, es decir que dejamos de considerar a las capturas, intervenciones y otras acciones asociadas a la respuesta, que antes daban cuenta del éxito del trabajo policial, para concentrarnos en medir esencialmente la producción en términos del cumplimiento de los planes de prevención diseñados en virtud del riesgo deducido para cada territorio.

### **El sistema de gestión y su enfoque en riesgos**

Hoy en día, dedicado a tiempo completo a la consultoría de riesgos, vengo trabajando una serie de proyectos que, a partir del Estándar de Gerencia de Riesgos ISO 31000, ha trazado las líneas matrices de un modelo de gestión de seguridad ciudadana que hace énfasis en un despliegue robusto y mensurable de controles de tipo preventivo, y que además pone en perspectiva la necesidad de construir observatorios de seguridad en los cuales no sólo se refleje la información estratégica que se requiere para la definición y

ajuste de las políticas de seguridad y la toma de decisiones estratégicas, sino también para proveer de información de nivel táctico enfocada en medir el desempeño de los controles implementados y de nivel operativo, para corregir en línea cualquier desviación sobre los planes de operaciones de prevención y respuesta policial elaborados. La lectura de las métricas que se deben instalar retroalimentarán el sistema, creando círculos virtuosos de optimización y mejora continua, así como oportunidades de corrección oportuna para los tomadores de decisiones.

Bien sabemos que en términos generales todo estándar de gestión de riesgos contempla como pasos obligados del proceso la identificación del riesgo, su análisis y evaluación, así como su tratamiento y monitorización. En seguridad corporativa este análisis por lo general se enfoca sobre las variables de frecuencia e impacto, que como bien conocemos son indispensables para arribar a estimaciones acerca del nivel de amenaza o vulnerabilidad que puede rodear a un sistema expuesto. Así, la construcción de escalas de valoración de tipo semicuantitativo, son bidimensionales. En tanto que, tratándose de seguridad ciudadana, a las escalas de valoración de frecuencia y la construcción de tablas de múltiples impactos, que pueden abarcar vida, salud, integridad física, libertad y patrimonio, entre otros bienes jurídicos tutelados, se suma la existencia de otros factores que determinan la selectividad e intensidad de esa exposición, como son el perfil socio-económico de la víctima, el lugar, barrio o jurisdicción en el que ocurre el incidente delictivo, la oportunidad de aparición del evento amenazante y la actividad industrial, comercial o de servicios que se puede ver afectada. Con ello, el análisis del riesgo se lleva a un cubo que valora, pondera y califica tridimensionalmente esas variables. Lo que es vital para que el tratamiento del riesgo defina un mejor uso de los recursos y capacidades que dispone la policía.

## Conclusiones

1. La seguridad ciudadana es un fenómeno complejo que no se puede reducir a un patrón que permita desarrollar una solución universal para los países de la región, dada las diferencias y diversidades que se dan entre una y otra realidad, las que incluso existen dentro de un mismo territorio. La mejor fórmula a aplicar es la que se deduzca de un sólido análisis contextual que conduzca al desarrollo de metodologías que faciliten un desempeño sistemático de medios y medidas adecuados para cada realidad.

2. Es necesario desarrollar un mayor esfuerzo de investigación y desarrollo, pues es evidente que mucho de lo que se viene haciendo hasta ahora no está funcionando. El nivel de abordaje es principalmente reactivo y si bien se ha avanzado en la implementación de observatorios de seguridad ciudadana, en general hay muy poca información útil para fortalecer el desempeño táctico-operativo, lo que supone la existencia de una realidad que termina siendo muy fuerte en el diagnóstico, pero enormemente débil en el tratamiento.
3. El problema de seguridad ciudadana no termina con el enfoque y la aplicación de soluciones que en general se han mencionado en esta publicación, pero es necesario atacar este componente del problema que toca la parte más sensible del fenómeno, el control social, a fin de abrir espacios multisectoriales de oportunidad que se orienten a trabajar sobre las bases de la educación, los valores, la familia, la cohesión del tejido social y el fortalecimiento de la institucionalidad.

### Orlando López Jimeno, MGA, GR ISO 31000

Máster en Gerencia y Administración y experto e investigador en riesgos. Se graduó como oficial de la Guardia Civil del Perú en el año 1984. Cuenta con especializaciones en gestión de riesgos acreditadas por la universidad San Martín de Porres del Perú, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y la Universidad Santa María la Antigua de Panamá. Fue subgerente del Programa Integral y presidente del Comité de Seguridad Bancaria en la Asociación de Bancos del Perú, así como subgerente de cumplimiento y seguridad en Interbank. Es profesor en Diplomados Técnicos de Gestión de Riesgos de Lavado de activos y financiamiento del terrorismo en Bolivia y Ecuador, certificados por la Universidad Particular de Bolivia y la Universidad Internacional del Ecuador, respectivamente. Ha sido conferencista internacional en diversos congresos llevados a cabo en Costa Rica, Paraguay, Ecuador y Perú y autor de diversas publicaciones técnicas enfocadas en riesgos. Ha diseñado, desarrollado e implementado metodologías y herramientas basadas en el estándar ISO 31000:2009, para gestionar riesgos en materia de lavado de activos, seguridad corporativa y seguridad ciudadana. Lideró el proyecto de migración de gestión de seguridad física en el sistema financiero peruano a sistemas enfocados en riesgos. Actualmente es Director Gerente de Risks Management Solutions.



Jr. Coronel Domingo Casanova 135, Lince  
Lima 14 – Perú  
☎: 994693015 993571311  
www.rmsperu.com.pe