

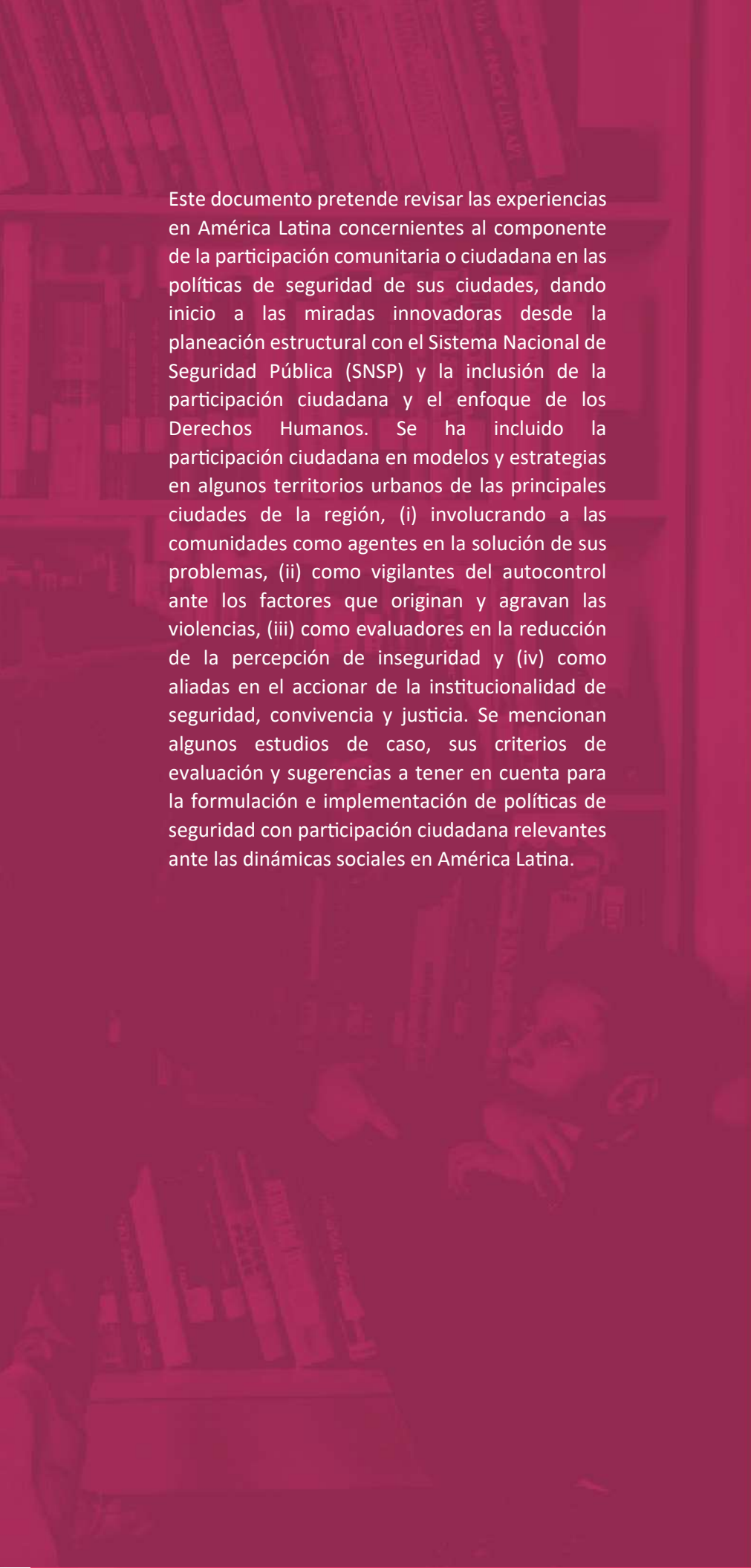
**Oficina de Análisis de  
Información y  
Estudios Estratégicos**

# **Revisión documental de políticas de seguridad con participación ciudadana implementadas en América Latina**

**Febrero 2024**

---





Este documento pretende revisar las experiencias en América Latina concernientes al componente de la participación comunitaria o ciudadana en las políticas de seguridad de sus ciudades, dando inicio a las miradas innovadoras desde la planeación estructural con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y la inclusión de la participación ciudadana y el enfoque de los Derechos Humanos. Se ha incluido la participación ciudadana en modelos y estrategias en algunos territorios urbanos de las principales ciudades de la región, (i) involucrando a las comunidades como agentes en la solución de sus problemas, (ii) como vigilantes del autocontrol ante los factores que originan y agravan las violencias, (iii) como evaluadores en la reducción de la percepción de inseguridad y (iv) como aliadas en el accionar de la institucionalidad de seguridad, convivencia y justicia. Se mencionan algunos estudios de caso, sus criterios de evaluación y sugerencias a tener en cuenta para la formulación e implementación de políticas de seguridad con participación ciudadana relevantes ante las dinámicas sociales en América Latina.

**Cesar Restrepo**  
Secretario de Seguridad,  
Convivencia y Justicia

**Sayra Guinette**  
**Aldana Hernández**  
Jefe Oficina de Análisis de  
Información y Estudios  
Estratégicos

**Isabella Ramírez Cruz**

Línea Seguridad  
Oficina de Análisis de  
Información y Estudios  
Estratégicos

## Introducción

En los últimos 20 años bajo las distintas administraciones de gobierno en la ciudad de Bogotá se han implementado diversas políticas de seguridad con un enfoque en la participación ciudadana para fortalecer la confianza de la población, reducir la criminalidad y mejorar las condiciones de convivencia. Se destaca el Plan Integral de Seguridad, Convivencia y Justicia (PISCCJ) implementado bajo la concertación de la ciudadanía frente a la reducción de la criminalidad, mejorar la convivencia y garantizar el acceso efectivo a la justicia.

La participación ciudadana se erige como un pilar fundamental en la construcción de políticas de seguridad efectivas y sostenibles en América Latina. En un contexto marcado por desafíos de inseguridad, violencia y delincuencia, la colaboración activa de la comunidad se presenta como un elemento clave para abordar de manera integral los problemas de seguridad en la región. La inclusión de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de estrategias de seguridad no solo fortalece la confianza en las instituciones policiales y gubernamentales, sino que también promueve la construcción de entornos más seguros, resilientes y participativos.

Este documento explora la importancia de empoderar a las comunidades como agentes de cambio en la gestión de la seguridad ciudadana, destacando experiencias de participación comunitaria en ciudades como Rosario-Argentina, Santiago-Chile, Lima-Perú y Quito-Ecuador. A través de un enfoque determinado de descentralización, autonomía y democratización, se aborda cómo la participación de la sociedad civil contribuye a la prevención del delito, la promoción de la convivencia pacífica y la construcción de una cultura de seguridad basada en la colaboración y la confianza mutua.

## Sistemas Nacionales de Seguridad Pública (SNSP) en América Latina

Como referente evaluador del panorama regional, se revisarán los Sistemas Nacionales de Seguridad Pública de varios países, el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (2008) los caracteriza e identifica por ser conjuntos de instituciones, normativas, mecanismos y procesos que dispone un Estado para la articulación y coordinación de los esfuerzos en los diferentes niveles de gobierno en materia de investigación, prevención y control del delito, mantenimiento del orden público y acceso a la justicia (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, 2008, pág. 2).

Son sistemas descentralizados con comités, consejos o instancias a escala provincial/departamental/estatal/municipal alineadas con la política nacional. Dependientes de la asignación de recursos económicos y personal capacitado, especializado y con experiencia en sus distintas escalas.

Generalmente, lo integran representantes de los poderes ejecutivos, judiciales y legislativos, así como, entes ministeriales, gobiernos y fuerzas policiales. Para ejercer sus funciones requieren instancias técnicas especializadas en el diseño de programas, captura de información y monitoreo a escala local; además, cuentan con los recursos para la promoción de la participación ciudadana autogestionada y organizada en los comités locales de seguridad.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) de México, fundado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Es un ente coordinador de las acciones de seguridad pública en los tres niveles territoriales de gobierno (estatal, federal y municipal) y de las dependencias federales; además, proporciona los recursos tecnológicos y financieros para las labores de prevención, procuración, administración de justicia y reintegración a la sociedad (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, 2008, pág. 19).

Los casos de estudio en América Latina abordados por el Centro de Estudio en Seguridad Ciudadana (2008), fueron evaluados bajo criterios de estructura, funcionalidad, acceso a la información, recursos económicos, capacidad y alcance para la ciudadanía. Es posible sustraer los cinco principales criterios de evaluación para los SNSP.

1. Institucionalidad: La continuidad y sostenibilidad de las políticas y programas de seguridad es clave, más allá de los periodos de gobernanza estipulados. Acompañado de la normatividad que brinde respaldo y de la coordinación interinstitucional efectiva entre diferentes actores involucrados en seguridad multiescalar.
2. Claridad operativa: Definición y comprensión de los problemas a abordar bajo la teoría del cambio que fundamenta las intervenciones. En paralelo al énfasis en estrategias de prevención, control y represión.
3. Sistema de Información y Análisis: Existencia de información adecuada sobre delitos, funcionamiento de justicia, percepción de seguridad, evaluación de impacto, dinámicas de criminalidad, focos de violencias, etc., que den viabilidad al diseño y evaluación apropiados de las políticas de seguridad acorde con las contextos y situaciones. También, es importante un sistema con capacidad de análisis cualitativo y cuantitativo de la información sobre seguridad.
4. Disponibilidad de recursos: La asignación y correspondencia de recursos económicos y de personal capacitado suficientes para la ejecución de los planes y programas aprobados.

5. Veeduría ciudadana: Un SNSP debe de contar con los recursos, canales y mecanismos suficientes para garantizar la participación y control social por parte de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad. Ello acompañado por la representación de liderazgos que impulsen y fomenten la continuidad de las políticas y programas.

El SNSP de México se distingue por sus cuatro principales componentes a escala regional o federativa: Primero, Policías Estatales en sus dos divisiones, la policía civil responsable de las investigaciones de delitos y la policial ministerial encargada de la prevención de delitos y del control del orden público. Segundo, Policías municipales cuya labor se orienta a la prevención. Tercero, Gabinetes de Gestión Integrada (GGI) como organismo de coordinación para cada estado que convoca a todos los policías e integrantes del sistema penal. Cuarto, Sistemas Estatales de Información estos retroalimentan en información y datos al Sistema Nacional de Información para orientar los procesos decisorios y operativos del SNSP.

La organización de la SNSP en México ha conllevado al éxito de varios programas locales en mutua coordinación de los agentes policiales, las administraciones estatales, municipales y las comunidades. Estos mismos han transformado la percepción de seguridad, las relaciones de confianza hacia la policía y los espacios de participación de la ciudadanía al proponer nuevas estrategias preventivas, implementarlas y evaluar el desempeño de la policía. En Mexicali se destaca “La participación ciudadana y el enfoque microsocioal de Seguridad Pública: Desarrollo Integral Comunitario”; y en el estado de Querétaro la Secretaría de Seguridad Ciudadana creó una Comisión de Evaluación integrada por ciudadanos.

## Experiencias de participación comunitaria en seguridad ciudadana en América Latina

El Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador (2009), en su Boletín N°4 describe algunas de las experiencias de participación comunitaria en seguridad ciudadana en Rosario-Argentina, Santiago-Chile y Lima -Perú a principios del siglo XXI.

En Rosario, Argentina la experiencia fue *Comunidades justas y seguras*, un modelo implementado a partir del espacio Foros de Convivencia contando con las comunidades en la resolución de conflictos específicos y en las estrategias de prevención ante los factores genéricos identificados que afectan la convivencia y la seguridad en los territorios. (Rueda, 2009, pág. 9).

En Santiago, Chile la experiencia nombrada fue *Barrio Seguro* implementada en barrios identificados como críticos de vulnerabilidad social, orientada a fortalecer aquellos factores de prevención y

protección para las comunidades, priorizando los grupos de alta vulnerabilidad. Bajo un enfoque de prevención psicosocial, busca el fortalecimiento de redes de apoyo, prevención social primaria y secundaria y el fomento de la reintegración social.

En Lima, Perú, la experiencia ha sido los *Comités Distritales de Seguridad Ciudadana* novedoso al diseñarse e implementarse con el enfoque de la seguridad participativa sobre la organización local, las estrategias de prevención y el trabajo multisectorial. Se han desempeñado como mecanismos de rendición de cuentas involucrando a la sociedad civil, propiciando la eficiencia en el gasto de los recursos y en las labores estratégicas de prevención. Se destaca por quebrar las tensiones interinstitucionales de la policía con las comunidades, transformando la comunicación y la cooperación mutua.

Bajo la publicación *Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito* (2008) en el Boletín N° 7 de FLACSO sede en Ecuador, la experiencia mencionada para Quito ha sido las *Brigadas Barriales de Seguridad Ciudadana*, el primer programa de seguridad pública que incluye la participación ciudadana. Definidas por la Policía Nacional como organizaciones comunitarias en coordinación con la institucionalidad cuyos objetivos son el mantener un adecuado nivel de seguridad personal y pública. Las Brigadas son perfiladas como organizaciones de autoprotección, apolíticas y de solidaridad ciudadana.

Para otra autora, Sara P. Quintero Cordero (2020) la participación de las comunidades en la seguridad ciudadana incorpora perspectivas para abordar el origen multicausal de la inseguridad en las ciudades de América Latina. La seguridad ciudadana enfatiza en proteger, garantizar y promover la seguridad de cada individuo y su calidad de vida. Asimismo, se prioriza el fortalecimiento de las redes y capital social comunitario, la construcción de confianza de la comunidad hacia la política nacional y fuerzas militares, la descentralización, autonomía y democratización de las comunidades en el diseño e implementación de estrategias de seguridad acordes a sus necesidades locales.

Como representación de la definición anterior, la autora atribuye gran efectividad al modelo de *Policía de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante* en Colombia (MNVCC) del 2009. Siendo un programa de reforma en la gestión operativa de la Policía Nacional en sus funciones, también se establecen mecanismos de participación a los habitantes en sus territorios y se garantizan “mayores grados de confianza entre la sociedad civil y la institución”, es “una confianza de carácter práctico que se construye y permanece vigente mientras se mantienen la interacción y el intercambio” (Cordero, 2020, pág. 13).

El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) fue implementado en las primeras áreas metropolitanas de Colombia, es decir, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta. Bucaramanga, Pereira y Cartagena, en el periodo 2011-2012. La evaluación de impacto de este modelo, realizada por la Fundación Ideas para la Paz (2012), resalta el cambio en la manera de trabajar de la Policía orientada a la solución de problemas desde el diagnóstico, planeación del servicio y capacitación en competencias del personal para entablar cercanía, confianza y comunicación con las comunidades de los cuadrantes priorizados. Asimismo, se elogia la efectividad de contar con centros de información estratégica policial (CIEPS), “que recopilan información georreferenciada de cada cuadrante y realizan análisis detallados, lo que facilita la toma de decisiones estratégicas de los comandantes” (Fundación Ideas para la Paz, 2012, pág. 9)

La autora enlista los criterios de mayor relevancia para evaluar la efectividad de las experiencias que integran la participación de la comunidad en la seguridad ciudadana en América Latina:

- a. El aumento de la confianza pública en la policía y el interés de la ciudadanía por tener una relación más entregada con la institución.
- b. La disminución de los abusos de poder policial.
- c. La reducción del temor y victimización de la ciudadanía.
- d. Continuidad, no exclusivamente esporádica, de los programas de participación comunitaria para conseguir un impacto a largo plazo.
- e. Incremento en los niveles de organización y formulación de propuestas por parte de las comunidades para mejorar su propia seguridad.
- f. Transformaciones concretas dentro de la estructura y organización interna de la policía.
- g. Existencia de indicadores y mecanismos de medición efectivos sobre el cambio cultural y de gestión al interior de la policía.

En conclusión, ha sido un gran desafío con avances paulatinos el integrar la participación de las comunidades como gestoras de cambio desde los territorios en las políticas de seguridad en las ciudades. De los avances pendientes por cumplir por parte de los Estados de la región restan aquellos referentes a otorgar mayor protagonismo y herramientas a la ciudadanía en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las estrategias de seguridad. Al igual que, las transformaciones estructurales y de gestión de funciones por parte de las instituciones de la Policía Nacional, al ser un órgano jerárquico con cadenas de mando verticales los cambios sólo han llegado a las patrullas o brigadas con relaciones con las comunidades, sin embargo, en los niveles de altos comandos estos cambios no han tenido los mismos resultados.

## Consideraciones

Teniendo en cuenta los puntos mencionados anteriormente, se sugiere considerar las siguientes acciones:

- Implementar programas de prevención del delito a nivel local que integren un enfoque comunitario y de participación ciudadana, más allá de un enfoque meramente reactivo y policial. Ello implica abordar los problemas de inseguridad desde una perspectiva integral, considerando factores más allá de lo policial, como la salud, educación, empleo, etc. para generar políticas más efectivas.
- Promover cambios profundos y trascendentes en la estructura, organización y cultura institucional de los cuerpos policiales, no solo cambios parciales. Bajo el modelo de la

seguridad ciudadana se entiende que las fuerzas policiales y militares deben transitar hacia un modelo democrático, que garantice la seguridad pública desde la prevención del delito y la construcción de confianza con la comunidad.

- Trabajar en mejorar los niveles de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones de seguridad al promover una "cultura participativa" desde la creación de instancias de incidencia, corresponsabilidad, implementación, evaluación y supervisión ciudadana de las políticas y desempeño de las fuerzas de seguridad.

## **Bibliografía**

Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. (2008, Mayo). Boletín N° 7: Sistemas de seguridad pública en América Latina : Casos comparados. *CESC*, 1-24.

Rueda, O. V. (2009). Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: la experiencia de Quito. *Programa Estudios de la Ciudad -Ciudad Segura*(34), 4-9.

Cordero, S. P. (2020, Enero). Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 5-24.

Fundación Ideas para la Paz. (2012). *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes Metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Bucaramanga, Pereira y Cartagena*. Evaluación de impacto, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.