

Guía

de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública



FORO PARLAMENTARIO
SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

ilsedo 
instituto latinoamericano
de seguridad y democracia

Septiembre de 2007

Guía

de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública



FORO PARLAMENTARIO
SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS



instituto latinoamericano
de seguridad y democracia

Con el apoyo de:



La presente guía fue editada por el FORO PARLAMENTARIO SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS y el INSTITUTO LATINOAMERICANO DE SEGURIDAD Y DEMOCRACIA –ILSED–, con el auspicio del PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD LAC SURF).

Las conclusiones que ofrece este trabajo fueron revisadas y extendidas a partir de tres actividades regionales que permitieron incorporar y debatir la mirada de numerosos parlamentarios de América del Sur, países andinos, Centroamérica y Caribe. Para el desarrollo de tales actividades colaboraron SAVE THE CHILDREN (Suecia), SWEFOR (Suecia) y la CÁMARA DE DIPUTADOS DE REPÚBLICA DOMINICANA.

Diseño de portada e interiores: nubenegro::comunicaciónvisual

Revisión y edición: Francisco Godínez Galay

Guía de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública

Directores del Proyecto

Alejandro Álvarez

Asesor de Justicia y Seguridad para América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

María Lundberg

Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras.

Marcelo Saín

Presidente del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.

Coordinadora General del Proyecto

Sidonie Porterie

Equipo de investigación

Agustina Baudino

Santiago Fernández

Darío Kosovsky

Gloria Cecilia Manzotti

Maria Belén Márquez

Juan Manuel Pérez Naufel

Agradecimientos

Martín Appiolaza, Nahuel Berguier, Gustavo Colás, Diego Fredman, Efraim Gómez, Diputada Alicia Comelli (Argentina), Diputado Sergio Cornejo (Argentina), Senador Mario Daniele (Argentina), Senadora Marita Perceval (Argentina), Diputado Provincial Diego Arenas (Mendoza, Argentina), Diputado Provincial Luis Petri (Mendoza, Argentina), Senador Provincial Sergio Bruni (Mendoza, Argentina), Senador Provincial Daniel Casia (Mendoza, Argentina), César Biffi (Intendente de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina), Legisladora Silvia La Ruffa (Ciudad de Buenos Aires, Argentina), Diputado Iván Canelas (Bolivia), Diputada Elizabeth Salguero Carrillo (Bolivia), Diputado Carlos Montes Cisternas (Chile), Diputada Elizabeth Fonseca (Costa Rica), Diputado José Luis Valenciano (Costa Rica), Diputado Oscar Kattan (El Salvador), Diputado Benito Lara (El Salvador), Senador Miguel Abdón Saguier (Paraguay), Senadora Ana María Mendoza de Acha (Paraguay), Senador Rachidi Lichi (Paraguay), Diputado Abel Martínez Durán (Rep. Dominicana), Diputado Jorge Orrico (Uruguay), Diputado Javier Salsamendi (Uruguay), Diputada Daisy Tourné (Uruguay), Diputado Juan José Molina (Venezuela), Diputado Calixto Ortega (Venezuela).

Colaboración especial

Bill Godnick

Índice

● Marco Conceptual del Sistema de Seguridad Pública	
1. El concepto de seguridad pública democrática	20
2. El sistema de seguridad pública	21
2.1. Fronteras entre el sistema de seguridad pública, el sistema de defensa y el sistema de inteligencia	21
2. 2. Componentes del sistema de seguridad pública: actores y funciones	22
3. Las políticas de seguridad pública	25
3.1. Las políticas públicas de seguridad como políticas de control de la violencia y el delito	25
3.2. Las estrategias básicas de las políticas de seguridad: estrategias instrumentales y sustantivas	25
4. La seguridad pública en América Latina	28
4.1. El crecimiento y complejización del fenómeno y los cambios en la dinámica del delito: una aproximación situacional	28
4.2. Procesos y problemas estructurales: una aproximación institucional	29
4.3. La inseguridad como un problema de gobernabilidad	30
● El Control Democrático del Sistema de Seguridad Pública	
1. El control como pilar del sistema democrático	32
2. Modalidades de control democrático del sistema de seguridad pública	33
2.1. Controles administrativos	34
2.2. Controles internos	35
2.3. Control comunitario	36
2.4. Controles mixtos: los consejos de seguridad	37
2.5. Controles regionales e internacionales	38
2.6. Control parlamentario	39

3. Parlamento y seguridad pública en América Latina	40
3.1. Pasado y futuro del Parlamento en el sistema de seguridad pública	40
3.2. Principales problemas del control parlamentario del sistema de seguridad pública	40
4. El Parlamento como órgano de control del sistema de seguridad pública	43
4.1. Las labores básicas del Parlamento	43
4.2. Características, finalidad e importancia del control parlamentario	43
4.3. Condiciones para el control parlamentario	45
4.4. Modalidades de control parlamentario	47
4.5. Instancias de control parlamentario	52
4.6. Técnicas de control parlamentario	54
● El Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública	
1. Introducción: Qué y cómo controla el parlamento el sistema de seguridad pública	60
2. El control de políticas	61
2.1. El control del diagnóstico: diagnóstico situacional e institucional	63
2.2. La evaluación de los objetivos y las metas de las políticas	68
2.3. La evaluación de la coherencia de las políticas	69
2.4. El control de la legalidad de las políticas	70
3. El control organizacional	72
3.1. El control de la implementación de los órganos instituidos por el Parlamento	72
3.2. El control de la estructura organizativa y su funcionamiento	73
3.3. El control de los recursos humanos	78
3.4. El control de licitaciones y compras	84
3.5. El control de la infraestructura y recursos técnicos	89

4. El control de desempeño	89
4.1. El control de la transparencia del desempeño de los organismos de seguridad	89
4.2. El control de resultados o efectividad	93
4.3. El control de procedimientos	95
4.4. El control de la legalidad en el desempeño de los organismos de seguridad	97
5. El control del presupuesto	99
5.1. El control de fondos reservados	99
● Bibliografía	103

Índice de cuadros

● Marco Conceptual del Sistema de Seguridad Pública	
-El gobierno de la seguridad	22
-Principales estrategias sustantivas	26
-Principales estrategias instrumentales	26
-Denominadores comunes a los sistemas de seguridad de los países latinoamericanos	29
● El Control Democrático del Sistema de Seguridad Pública	
-Modalidades de control democrático del sistema de seguridad	33
-Qué debe observar el legislador para considerar si se favorece el Control Comunitario de las Políticas de Seguridad Pública	37
-La información como condición para un control efectivo. Cómo puede contribuir el legislador a que se garantice el acceso a la información	39
-Qué debe tener en cuenta el parlamentario en materia de libertad y acceso a la información	46
-Modalidades de control parlamentario	47
-El control parlamentario delegado a otros órganos del Estado	49
-Argentina: un caso controvertido de control delegado a la Auditoría General	49
-Instrumentos para fortalecer el control compartido con la sociedad civil	50
-Ejemplos de incorporación de la sociedad civil a la labor parlamentaria	50
-El Parlatino	51
-Recomendaciones para fortalecer las capacidades de control externo de las comisiones permanentes de seguridad pública	53
-Técnicas de control parlamentario: Interpelaciones	54
-Técnicas de control parlamentario: Interrogación o preguntas	55
-Técnicas de control parlamentario: Pedidos de informes	56
-Técnicas de control parlamentario: Votos de censura	56
-Técnicas de control parlamentario: Investigaciones parlamentarias	56
-Técnicas de control parlamentario: Juicio político	57

● El Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública

-Atributos que definen un plan de seguridad pública	62
-El diagnóstico situacional	64
-El diagnóstico institucional	65
-Río de Janeiro, Brasil: del control participativo a una política participativa, un ejemplo en que la sociedad civil es involucrada desde la fase del diagnóstico	66
-Las comisarías de la mujer: una innovación institucional que surge por el reconocimiento del problema de la violencia contra la mujer como un problema específico	67
-Recomendaciones para realizar el control de las políticas	71
-Paraguay: un plan de seguridad que surge como respuesta del Poder Ejecutivo ante los reclamos del Parlamento	71
-Argentina: la Comisión Bicameral de fiscalización de los organismos y actividades de seguridad interior	73
-Recomendaciones para el control de la implementación de órganos instituidos por el Parlamento	73
-Municipios Libres de Armas en El Salvador: una política concertada entre distintos órganos y niveles del Estado	74
-Criterios a seguir: ¿cómo se promueve un sistema de seguridad democrático?	75
-Recomendaciones para realizar el control de la estructura organizativa	77
-Impulsando la reforma de la seguridad pública en Mendoza, Argentina	77
-Seis pilares del nuevo profesionalismo policial	80
-Formación policial especializada y aportes del sector privado para responder a la violencia intrafamiliar en Honduras	82
-Perú: la Defensoría del Policía	83
-Guatemala: un ejemplo de control comunitario sobre el sistema disciplinario	83
-Recomendaciones para el control del sistema de ingresos y ascensos y del sistema disciplinario	83
-El control de las compras	84
-Evaluación de la conveniencia y razonabilidad de la compra. Un ejemplo de Brasil	87
-Recomendaciones para realizar el control sobre las compras	87

-Ejemplo de control de la infraestructura y los recursos técnicos del subsistema policial: preguntas orientativas para el Parlamentario	88
-Medidas para combatir la corrupción	91
-Recomendaciones para fortalecer la transparencia en el desempeño de los órganos de seguridad pública	93
-Policía de investigaciones de Chile: Un ejemplo de definición de objetivos precisos e indicadores constatables	94
-Recomendaciones para el control de procedimientos	97
-El presupuesto en las instituciones policiales: lineamientos para controlar los gastos de infraestructura	100
-Recomendaciones para el control del presupuesto	100
-Recomendaciones para el control de fondos reservados	101

Prólogo

¿Qué queremos decir con seguridad? ¿Qué significa para un ciudadano, para un político, para un policía, para un médico, para un hombre o una mujer, para un anciano, para un niño o una niña?

En el debate público, la seguridad es una grandeza equiparable con el tiempo y el espacio en la física: una grandeza con igual de percepciones que cantidad de personas sobre la tierra. Sin embargo, como representantes de y responsables ante los pueblos, a los parlamentarios nos toca preguntarnos también qué significa la seguridad para nosotros.

En una sociedad y un Estado democrático, la respuesta parlamentaria probablemente no será, ni deberá ser, unívoca. La seguridad hay que sentirla, analizarla, debatirla, organizarla, disputarla, evaluarla, presupuestarla, revisarla y celebrarla. En todo aquello, los parlamentarios tenemos funciones que cumplir, varias de ellas diseñadas como funciones exclusivamente parlamentarias.

La presente "Guía para el Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública" –fruto del esfuerzo compartido entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, y el Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras– indaga tales funciones parlamentarias. Su gran valor lo desprende de mostrar cómo los Parlamentos pueden cumplir

con uno de sus principales deberes: por vía democrática velar por que sus mandantes gocen de seguridad, seguridad pública.

Me permito pensar que ello es un logro, y que así sea debe invitarnos a reflexionar. La seguridad pública ha sufrido muchas distorsiones en América Latina y el Caribe, distorsiones cuyas máximas expresiones las vivimos durante las dictaduras y el autoritarismo que vistieron a nuestro continente de negro. A la vez, la instalación de los gobiernos democráticos, coincidió con una tendencia de deterioro constante de la seguridad, con un sinnúmero de respuestas frustradas. Hasta la fecha, esta situación ha conducido a la proliferación de interpretaciones simplistas que correlacionan democracia con inseguridad.

Cada demócrata deberá compartir el juicio de que, tanto el deterioro fáctico como percibido de la seguridad, se explica por la *falta* de democracia y no por el "exceso" de ella; sobre todo, las instancias que se ocupan de la seguridad pública han lidiado con un déficit democrático y de gobierno civil. Es emblemático que en América Latina y el Caribe, la seguridad pública se ha entendido principalmente como un tema de competencia casi exclusivamente policial. Conexamente, es evidente que se precisa redoblar nuestros esfuerzos para concluir los procesos de democratización y desmilitarización tanto de la policía, como del sistema de seguridad pública en conjunto.

La presente guía nos ayudará, a los parlamentarios, en la articulación y seguimiento de una seguridad pública basada en valores humanistas. Demuestra que disponemos de un riquísimo repertorio de medidas parlamentarias para ejercer un correcto y amplio control del sistema de seguridad pública, medidas que toman su punto de partida en las funciones parlamentarias "clásicas": legislar, fiscalizar y concientizar. Esas funciones a su vez se traducen en la guía –concretamente en términos de control del sistema de seguridad pública– en las siguientes: control de políticas, control organizacional, control de desempeño y control del presupuesto.

El Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras, que reúne a parlamentarios y parlamentarias de América Latina y el Caribe, África, Asia y Europa, entregados a prevenir la violencia armada y en su lugar colocar una cultura de paz, participa en este proyecto con orgullo. Como miembro del Foro espero que la guía, una herramienta pionera, ayude a inspirar iniciativas en nuestras almas parlamentarias, permitiéndonos hacer nuestra parte en la construcción democrática de una seguridad pública pensado por y para las personas.

Los parlamentarios y las parlamentarias somos actores centrales del sistema de seguridad pública. Tomemos la presente guía como un punto de partida para nuestra labor conjunta: asumamos y desarrollemos nuestro papel, e invitemos a otros actores para que lo conozcan.

Daisy Tourné
Presidente
FORO PARLAMENTARIO
SOBRE ARMAS PEQUEÑAS Y LIGERAS

Introducción

La "Guía de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad" nace con el objetivo de acercar a los parlamentarios de América Latina nuevos enfoques y herramientas para comprender la organización y el funcionamiento del sistema de seguridad pública actual y, en ese marco, el rol que pueden desempeñar los Parlamentos desde la función de control.

Para la elaboración de esta guía se desarrolló un trabajo de recopilación, sistematización e investigación de la experiencia de los Parlamentos latinoamericanos y los legisladores individuales en el ejercicio del control sobre los sistemas de seguridad pública de la región. Lamentablemente, el primer resultado arrojado por el análisis indicó que la experiencia no es vasta y que existe un profundo desconocimiento sobre la importancia del control parlamentario para la construcción de sistemas de seguridad firmemente democráticos. Sin embargo, esta dificultad no impidió que, a partir de toda la información reunida, se seleccionaran casos paradigmáticos, prácticas recomendables y ejemplos que puedan utilizarse para proyectar los cambios necesarios en la propia práctica parlamentaria y al interior de los sistemas de seguridad.

Habiendo pocos antecedentes de los Parlamentos latinoamericanos debatiendo y decidiendo sobre asuntos de seguridad pública, la meta de este proyecto se jerarquizó y esta guía se convirtió, cuanto menos, en un "primer paso". El desafío es acompañar y forjar los procesos de democratización de los sistemas de seguridad pública de

toda nuestra región. Es el Parlamento un actor clave para impulsar estos procesos, simplemente porque cubre la pluralidad de opiniones y miradas que dan sustento fáctico a una construcción democrática, resguardando a nuestras repúblicas de recaer en el uso y abuso de la fuerza.

Ante el aumento de las desigualdades y la aparición cíclica de crisis económicas, políticas y sociales, resulta indispensable construir nuevos resguardos para que nuestros países no reaccionen en forma espasmódica, autoritaria y violenta contra la inseguridad. En este sentido, el principal recurso es optimizar el funcionamiento del sistema institucional privilegiando su sensible equilibrio y devolviendo al Parlamento –igual que a otros actores históricamente excluidos del sistema de seguridad–, un lugar destacado en los procesos de toma de decisión, generación de consensos y fiscalización. El Parlamento debe redescubrirse como interlocutor válido y necesario en un escenario donde los nuevos actores aún no logran visualizar bien sus espacios, y los tradicionales repiten por inercia o interés –pero con firmeza– sus libretos.

La "Guía de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública" se organizó en tres capítulos para facilitar la lectura y comprensión y dar la posibilidad de recurrir a temas específicos sin necesidad de revisar todo el documento.

El primer capítulo se titula "Marco Conceptual del Sistema de Seguridad Pública". En el mismo el lector encontrará una sucinta explicación sobre qué se entiende por seguri-

dad pública democrática, cómo se compone y funciona el sistema de seguridad pública, qué son las políticas de seguridad y cuál es la situación actual de América Latina con respecto a dicha problemática.

En el segundo capítulo, denominado “El Control Democrático del Sistema de Seguridad Pública”, se analiza el valor del control para los sistemas republicanos y democráticos y se repasan las principales modalidades de control que funcionan sobre el sistema de seguridad pública. Allí mismo, además, se discurre sobre el rol que ha asumido el Parlamento en América Latina en temas de seguridad pública, y se describen las principales características del Parlamento en tanto órgano de control. En este punto se incluyen diversas cuestiones como las condiciones necesarias para el ejercicio del control parlamentario, las modalidades e instancias en que se puede accionar el control y las técnicas específicas de control parlamentario.

En el tercer y último capítulo, “El Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública”, se ubica el desarrollo más importante y las conclusiones más interesantes de la investigación. Este apartado se estructura en función de cuatro campos o áreas de la seguridad pública sobre los que es posible ejercer el control parlamentario: el control de políticas, el control organizacional, el control de desempeño y el control del presupuesto. Cada uno de estos campos presenta distintas complejidades y requiere de la utilización de criterios propios para la instrumentación del control. Por ello en

este capítulo se priorizó destacar ejemplos y extraer recomendaciones prácticas que sean aplicables por cualquier legislador con intenciones de intervenir en el sistema de seguridad pública.

María Sidonie Porterie
Instituto Latinoamericano
de Seguridad y Democracia
-ILSED-

Marco Conceptual del Sistema de Seguridad Pública



1. El concepto de seguridad pública democrática

Seguridad pública democrática

La seguridad pública democrática es una situación social libre de riesgos y conflictos de tipo violento, vulneratorios del orden público y delictivos. Es una condición para el pleno goce y ejercicio de los derechos y libertades de las personas, que son los sujetos fundamentales de la seguridad pública democrática.

que condicionan o propician las acciones delictivas: factores socioeconómicos (escasez de trabajo, aumento de la brecha que separa a ricos y pobres, crecimiento descontrolado de las ciudades); factores institucionales; simbólicos culturales y otros factores agravantes (como el alcohol, las drogas y las armas de fuego) que facilitan la proliferación de interacciones violentas.

Las amenazas a la seguridad pública: el problema de la violencia y el delito

Los delitos, los conflictos vulneratorios del orden público y los actos violentos que afectan el pleno ejercicio de los derechos y libertades de las personas son el principal problema de la seguridad pública democrática.

En sentido amplio, el delito es una acción que la sociedad considera disvaliosa y, por lo tanto, reprobable. Pero en sentido estricto, es delito todo acto ilícito. Es decir, todas aquellas acciones que la ley determina como violatorias del orden jurídico de un Estado. El sujeto que comete un delito es pasible de una sanción, siempre que se compruebe que por el acto cometido haya infringido la ley.

Existen diversas clases de delito: el delito común, el delito violento, la criminalidad organizada, el terrorismo, etcétera. Y también múltiples factores

2. El sistema de seguridad pública

El sistema de seguridad pública democrática está constituido por el conjunto de actores estatales y sociales abocados a la prevención y control de los riesgos y conflictos de carácter violento y delictivo. En este sentido, la seguridad pública es una situación gestionada y producida por diferentes instancias de la sociedad y del Estado.

Para prevenir y controlar los delitos, el sistema de seguridad pública interviene a través de tres acciones básicas: la prevención, la conjuración y la persecución.

La prevención es una intervención previa a

la comisión de un delito a fines de evitar que el mismo se produzca.

La conjuración es el abordaje de las acciones violentas y delictivas en el momento en que ellas se desarrollan con el objetivo de controlar la situación y evitar efectos más graves.

La persecución es la acción de investigación del hecho delictivo y su autor, realizada para que la justicia pueda juzgar y sancionar correspondientemente.

Cada una de estas acciones es desempeñada por uno o más subsistemas integrantes del sistema de seguridad pública democrática.

2.1. Fronteras entre el sistema de seguridad pública, el sistema de defensa y el sistema de inteligencia

La ejecución de las labores de seguridad pública, defensa e inteligencia se caracterizan por la posibilidad del uso de la fuerza por parte del personal especializado y autorizado legalmente. Sin embargo, dichas labores se diferencian sustancialmente por sus respectivas finalidades.

La seguridad pública aborda y procura resolver los conflictos interpersonales que se originan en el interior del Estado, entre los habitantes del mismo. En cambio, el sistema de defensa procura proteger a los habitantes de un Estado contra las amenazas causadas por otros Estados.

La función de inteligencia comprende las actividades desempeñadas para la

obtención, sistematización y análisis de información específica referida a hechos, amenazas y conflictos que puedan afectar tanto al sistema de seguridad pública como al sistema de defensa exterior.

2.2. Componentes del sistema de seguridad pública: actores y funciones

El sistema de seguridad pública está compuesto por los siguientes subsistemas: el subsistema de gobierno, el subsistema de prevención social de la violencia y el delito, el subsistema policial, el subsistema de persecución penal, el subsistema de participación comunitaria y el subsistema de seguridad privada.

Cabe aclarar que esta definición del sistema de seguridad excluye al sistema penitenciario y al sistema judicial. Se considera que las funciones de los mismos –si bien están estrechamente relacionadas con la seguridad pública– no se agotan en dicha instancia. Por eso constituyen sistemas diferentes al de seguridad y requieren de un abordaje específico. En todo caso, sí resultan de in-

terés las funciones y los órganos a través de los cuales interactúan los tres sistemas. La persecución penal es, por citar un ejemplo, una función bisagra entre el sistema de seguridad y el sistema judicial.

El gobierno de la seguridad

En sentido estricto, el gobierno del sistema de seguridad es ejercido por un órgano político (Ministerio o Secretaría de Seguridad) que dirige el diseño, planificación, gestión y evaluación de las políticas de seguridad pública. Pero, en un sentido amplio, el gobierno del sistema también es ejercido por el Parlamento, los gobiernos locales y los concejos locales.

El gobierno de la seguridad

Actores

**Poder Ejecutivo
(gobierno administrativo)**

Funciones

- definir las prioridades y las estrategias de las políticas de seguridad pública (en tanto políticas de prevención y control del delito, y políticas de reforma y modernización institucional).
- elaborar y actualizar un cuadro de la violencia y el delito que sirva como insumo para el desarrollo de estrategias y políticas de seguridad pública.
- dirigir y controlar la gestión administrativa del sistema de seguridad en lo relativo a la diagramación y ejecución presupuestaria, las adquisiciones y compras del sector y los recursos humanos.
- coordinar la participación comunitaria en los asuntos de seguridad pública.
- controlar y coordinar el sistema de seguridad privada.

● Marco Conceptual del Sistema de Seguridad Pública

Parlamento	<ul style="list-style-type: none">● sancionar el conjunto de leyes regulatorias de la seguridad pública democrática.● analizar, aprobar y controlar el presupuesto fiscal de los recursos destinados a financiar las políticas y programas de seguridad.● controlar y evaluar las políticas, la organización y el desempeño del sistema de seguridad pública.
Gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none">● planificar y gestionar las políticas y estrategias locales de seguridad, especialmente de prevención de la violencia y el delito.● registrar y analizar sistemáticamente los hechos violentos y delictivos que ocurren en el ámbito local para elaborar mapas de violencia y delito que sirvan como insumos para las estrategias y políticas de seguridad pública local.● coordinar el sistema policial local o la policía municipal donde se haya conformado.● coordinar la participación comunitaria.● coordinar labores conjuntas con otras agencias relacionadas con la seguridad pública.
Concejos Legislativos locales	<ul style="list-style-type: none">● sancionar las normas regulatorias de la seguridad pública local● aprobar el presupuesto municipal en el que se asignan los recursos necesarios para afrontar financieramente los programas y los órganos de la seguridad pública local● controlar la legalidad y eficiencia del sistema de seguridad pública local.

El subsistema de prevención social de la violencia y el delito

El subsistema de prevención social de la violencia y el delito está conformado por un conjunto de organismos cuya función es actuar sobre las condiciones y factores que favorecen la aparición de situaciones

de violencia y delito. Las principales estrategias de prevención social son: iniciativas de fomento de la convivencia comunitaria, estrategias de reducción de factores de riesgo (armas, adicciones, etc.), mecanismo de resolución pacífica de conflictos, y estrategias focalizadas de intervención en zonas vulnerables y poblaciones de alto riesgo.

El subsistema policial

El subsistema policial está constituido por el conjunto de fuerzas de seguridad y policiales. Tiene por función principal desarrollar labores de prevención y conjuración policial, tanto para delitos comunes (seguridad preventiva) como para las diferentes modalidades de delitos complejos (seguridad compleja). Generalmente, en un mismo territorio confluyen distintos cuerpos de seguridad distinguibles por sus competencias jurisdiccionales (nacionales o federales y estatales o provinciales); o bien por el tipo de delito que persiguen. En este último caso, se debe tomar en consideración la existencia de fuerzas intermedias con función policial pero estructuras organizativas y funcionales militarizadas. Así como también se debe ponderar la presencia en numerosos casos de agencias estatales no policiales responsables de la prevención y persecución de delitos específicos, como las oficinas de migraciones, aduanas, lucha contra el narcotráfico, delitos económicos y lavado de dinero.

El subsistema de persecución penal

El subsistema de persecución penal está conformado por el conjunto de organismos judiciales y por las agencias administrativas y policiales que colaboran en la investigación judicial (generalmente la fiscalía y la policía judicial). La función del sistema de persecución penal es constatar los hechos y las responsabilidades penales de los autores y partícipes en actos violentos o delictivos, y promover la acción acusatoria que precede al juicio.

El subsistema de participación comunitaria

El subsistema de participación comunitaria engloba todas las modalidades en que la comunidad –a través de asociaciones, ONGs, organizaciones sectoriales e inclusive mediante la opinión pública–, interviene en los asuntos relacionados a la seguridad pública e interactúa con los responsables de dichas funciones.

La participación comunitaria se canaliza por medio de mecanismos institucionales como los foros de seguridad, las defensorías, los consejos vecinales, etcétera, o puede tener un carácter más espontáneo e informal (protestas, *lobbies* y declaraciones públicas). En general, la participación comunitaria está orientada a colaborar en la identificación de los problemas de seguridad existentes en un lugar determinado; tomar parte de las decisiones sobre políticas de prevención; supervisar y controlar la legalidad, eficacia y eficiencia del sistema de seguridad pública; y efectuar recomendaciones a las instancias gubernamentales, parlamentarias, policiales y/o sociales relativas a las cuestiones de la seguridad pública.

El subsistema de seguridad privada

El subsistema de seguridad privada implica, por un lado, al conjunto de entidades y empresas privadas que prestan servicios de protección y vigilancia de personas, espacios físicos y bienes frente a las amenazas de daño, lesión o sustracción; y del otro, a las dependencias gubernamentales responsables de regular y controlar la legalidad y calidad de dichos servicios.

3. Las políticas de seguridad pública

3.1. Las políticas públicas de seguridad como políticas de control de la violencia y el delito

Las políticas de seguridad pública son un conjunto de intervenciones de carácter público en un ámbito espacio-temporal determinado que tienen por finalidad controlar los riesgos y conflictos violentos y delictivos que lesionan los derechos y libertades de las personas. Estas políticas son llevadas a cabo por los diferentes actores sociales y estatales que conforman el sistema de seguridad.

Las políticas de seguridad pública se caracterizan por:

-Ser **pluridimensionales**, porque afectan diferentes aspectos de la vida institucional y social. Los problemas de la seguridad pública son producidos y reproducidos por medio de un conjunto de factores y procesos sociales, políticos, culturales y económicos de diferente envergadura e

intensidad, cuyos efectos y consecuencias repercuten en todos estos aspectos de la vida colectiva.

-Ser **multisectoriales**, porque implican la intervención de diversos actores estatales y sociales.

-Ser **complejas**, porque su objeto se relaciona muchas veces con actividades que se desarrollan de forma clandestina, difíciles de investigar y conocer por parte de las instituciones y las fuerzas del sistema de seguridad pública.

-Suponer la **posibilidad del uso de la fuerza institucional** como forma de intervención y acción llevada a cabo por ciertas agencias y actores específicamente autorizados para ello. Este aspecto distingue sustancialmente a las políticas de seguridad de las restantes políticas públicas.

3.2. Las estrategias básicas de las políticas de seguridad: estrategias sustantivas e instrumentales

Estrategias sustantivas

Las estrategias sustantivas son las acciones

directamente dirigidas a prevenir y controlar el delito, es decir, las políticas de intervención directa sobre el problema.

Principales estrategias sustantivas	
Tipo	Objetivo
Estrategias sociales de prevención de la violencia y el delito	<p>Incidir, básicamente mediante políticas sociales, sobre las causas de la violencia y el delito para evitar su aparición; y controlar los factores que aumentan las posibilidades de interacciones violentas (drogas, alcohol, armas de fuego, etc.).</p> <p>Ejemplos: becas y microemprendimientos productivos para poblaciones en riesgo, programas de resolución pacífica de los conflictos, talleres recreativos para adolescentes y jóvenes en riesgo, programas de control de las adicciones, etc.</p>
Estrategias de control de la violencia y el delito	<p>Son las estrategias policiales de seguridad preventiva y de seguridad compleja tendientes a prevenir y conjurar los hechos violentos y delictivos, y a desarticular los escenarios en que éstos se desarrollan. Incluyen, asimismo, las estrategias de persecución penal de los delitos.</p> <p>Ejemplos: rondas de patrullajes en las zonas y horarios de mayor incidencia delictiva, vigilancia y producción de información sobre bandas comprometidas en el desarrollo de delitos complejos, etc.</p>

Estrategias instrumentales

Las estrategias instrumentales son el conjunto de intervenciones tendientes a reestructurar y modernizar las instituciones que conforman el sistema de seguridad.

Su objetivo es convertir a los sistemas de seguridad latinoamericanos –signados por desajustes y obsolescencias organizativas y funcionales– en instituciones aptas para desarrollar políticas de prevención y control del delito más efectivas.

Principales estrategias instrumentales	
Tipo	Objetivo
Fortalecimiento del gobierno de la seguridad	Fortalecer las capacidades de diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad por parte de las autoridades gubernamentales, asegurar el mando civil sobre las fuerzas de seguridad y un control externo efectivo.

● Marco Conceptual del Sistema de Seguridad Pública

Reforma y modernización policial	Modernizar y democratizar las fuerzas policiales. La tendencia es reorientar la organización hacia un modelo de policiamiento por resolución de problemas; mejorar la capacidad de respuesta, favorecer la transparencia y el control democrático y promover la profesionalización del personal.
Modernización del sistema de persecución penal	Desarrollar acciones que aseguren una respuesta institucional adecuada al delito cuando éste ya se ha cometido, reduciendo los niveles de impunidad.
Descentralización y fortalecimiento de la gobernabilidad local de la seguridad pública	Favorecer la adopción de políticas locales de seguridad por parte de gobiernos municipales y/o provinciales/estadales, y fortalecer las capacidades de los gobiernos centrales para promover la seguridad a nivel local.
Fortalecimiento del control del sistema de seguridad privada	Diseñar acciones que aseguren que la prestación de servicios de seguridad privada se realice en el marco de la ley y en coordinación con las fuerzas de seguridad oficiales.

4. La seguridad pública en América Latina

4.1. El crecimiento y complejización del fenómeno y los cambios en la dinámica del delito: una aproximación situacional

A pesar de que entre los países de América Latina, la diversidad de definiciones y clasificaciones para registrar los hechos violentos dificulta la posibilidad de medirlos y comparar su evolución, se conoce que en las últimas dos décadas el aumento de los índices de criminalidad ha superado notablemente los niveles alcanzados durante las décadas anteriores, especialmente en las grandes concentraciones urbanas.

En casi toda la región, este aumento del delito se verifica en lo que concierne a la delincuencia común y también en lo que respecta a la criminalidad compleja u organizada. Existe un cambio en la dinámica del delito que se visualiza tanto en su complejización (aumento relativo del delito organizado) como en el incremento del uso de la violencia en la comisión de delitos, hecho que incide directamente en la sensación de inseguridad.

Por tomar sólo un indicador, a partir de mediados de la década del '80, los crímenes violentos se incrementaron tanto en los países con tasas muy bajas de homicidio (Argentina, Costa Rica) como en aquellos donde las tasas siempre fueron muy altas (Colombia, El Salvador)¹. Desde la perspectiva regional, mientras que a finales de los '80 y comienzos de los '90 la tasa de homicidios (homicidios al año por cada 100.000 habitantes) de América Latina era de 16.7 (OPS, 1991), a finales de los años '90 era de 27.5 (OMS, 1997), una cifra tres veces superior al promedio mundial (8.8 por 100.000 personas) y veintisiete veces superior a la de la Unión Europea².

Debido a esta evolución del delito los sistemas de seguridad pública de los países latinoamericanos han colapsado institucionalmente, sin conseguir resolver ni controlar exitosamente la gravísima situación.

¹ BRICEÑO LEÓN, R.: "La nueva violencia urbana de América Latina".

Edición digital: <http://168.96.200.17/ar/libros/violencia/intro.pdf>

² MOKUS, A. Y H. ACERO VELÁSQUEZ: "Criminalidad y violencia en América Latina: la experiencia exitosa de Bogotá". Revista GSS Seguridad sostenible, 24 de mayo de 2005.

Edición digital: <http://www.iigov.org/ss/article.drt?edi=66201&art=67148>

4.2. Procesos y problemas estructurales: una aproximación institucional

En América Latina la violencia se agrava y las condiciones sociales, económicas, institucionales y simbólico-culturales en que ella se reproduce no tienden a mejorar. Este es el contexto en el que actúan las democracias de la región. Sin embargo, los Estados se han mostrado incapaces de contener, dirimir o regular el conflicto que está detrás de los enormes niveles de violencia. La falta de visión estratégica, las modalidades de intervención coyunturales y las debilidades en la gestión son algunas de las características que denotan el colapso de los Estados para enfrentar el problema crítico de la seguridad.

Un rasgo excluyente de los sistemas de seguridad latinoamericanos es el desgobierno político y la consecuente "policialización" de la seguridad pública. A partir de los sucesivos procesos de reinstauración democrática, los países latinoamericanos se han caracterizado por el recurrente des-

gobierno político en lo que concierne a la seguridad pública. Las autoridades gubernamentales han delegado en las agencias policiales el monopolio de la administración de la seguridad pública, configurándose ésta como una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía. Como consecuencia, la institución policial ha contado con amplios márgenes de autonomía tanto para ejercer el gobierno de la seguridad como para autogobernar el sistema policial mismo. A su vez, la autonomización política de la policía permitió que ésta definiera sus propias funciones, misiones y fines institucionales, independientemente de las orientaciones generales del gobierno.

En el cuadro que se presenta a continuación se expone un breve listado de los principales problemas de las instituciones responsables de la seguridad pública en América Latina.

Denominadores comunes a los sistemas de seguridad de los países latinoamericanos

- Histórico desgobierno de la seguridad.
- Policialización de la seguridad pública.
- Exclusión de la comunidad y de los gobiernos locales del gobierno y el control del sistema de

- seguridad pública.
- Ausencia o debilidad de los mecanismos de control del sistema de seguridad.

4.3. Seguridad, desarrollo humano y gobernabilidad

Las acciones contra la vida, los derechos y libertades de las personas originadas por actos violentos o delictivos constituyen una de las principales amenazas al desarrollo humano. La inseguridad, cuanto menos, limita las posibilidades de elección de los individuos por una vida digna.

Pero al mismo tiempo, la inseguridad se vuelve un factor incidente en la gobernabilidad democrática. En primer lugar, porque

la falta de respuestas eficaces socava la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas. Y en segundo lugar, porque genera condiciones de aceptación de medidas reactivas, simplistas, antidemocráticas y no conformes a derecho. En el contexto institucional latinoamericano, si bien esto no amenaza la estabilidad democrática, sí vulnera sensiblemente la calidad institucional.

The image features a vibrant orange background with a stylized graphic design in shades of blue. The design consists of several overlapping circles of varying sizes, some with double outlines, and connecting lines. A large circle on the left is partially cut off by the edge. A vertical line descends from the bottom of this circle. Another line connects the right side of the large circle to a smaller circle on the right. A third line connects the bottom of the large circle to a medium-sized circle below it. The overall composition is modern and geometric.

El Control Democrático del Sistema de Seguridad Pública

1. El control como pilar del sistema democrático

El sistema republicano y democrático se asienta en el principio de la división de poderes y el equilibrio entre ellos. La idea original de Montesquieu proponía que fuera el propio poder el que contuviera al poder. Ello supone la existencia de un sistema de frenos y contrapesos diseñado exclusivamente para evitar la concentración y el abuso de poder, y permitir que el Estado cumpla con su rol de garante de los derechos individuales.

La operatividad del sistema depende, entonces, de que se establezca un esquema institucional que fije, además de responsabilidades y funciones difieren a cada institución, mecanismos e instancias para la realización de un control múltiple y recíproco. De esta manera, las fallas de una instancia o un mecanismo de control pueden ser complementadas o compensadas por el control ejercido desde otra instancia institucional, a través de otro mecanismo. El control se convierte en presupuesto del equilibrio y de la funcionalidad del sistema (Sagües 1991).

Pero lo que distingue al sistema democrático es la relación que se plantea entre control y legitimidad, puesto que la existencia de controles recíprocos es la fuente de legitimación del sistema. De modo que el control hace a la lógica misma de la democracia.

2. Modalidades de control democrático del sistema de seguridad pública

En el control democrático del sistema de seguridad pública "es el mismo Estado quien faculta a uno o más de sus organismos para limitar los derechos humanos y, a la vez, establece un régimen de controles para garantizar que estas limitaciones se ajusten a la norma jurídica que las permite." (Quintana Benavidez: 70)

En pocos casos el control democrático es tan relevante para la vigencia del Estado de Dere-

cho como lo es en la fiscalización del ejercicio de la violencia física legítima. Por este motivo, todos los países democráticos disponen de una pluralidad de instancias y mecanismos creados para controlar el funcionamiento y desempeño del sistema de seguridad pública. Las diferencias entre unos y otros mecanismos de control a veces son de procedimiento, pero la mayoría de las veces son por la naturaleza del juicio que desarrollan.

Modalidades de control democrático del sistema de seguridad pública

Controles administrativos externos	<ul style="list-style-type: none"> - Auditoría - Ombudsman o Defensoría del Pueblo
Controles internos	<ul style="list-style-type: none"> - Auditoría de asuntos internos - Tribunal de disciplina o ética policial - Defensoría del policía
Control comunitario	<ul style="list-style-type: none"> - Foros o comisiones vecinales de seguridad - Audiencias públicas con participación comunitaria
Controles mixtos	<ul style="list-style-type: none"> - Los consejos de seguridad
Controles regionales e internacionales	<ul style="list-style-type: none"> - OEA - MERCOSUR
Control Parlamentario	

2.1. Controles administrativos

Características y finalidad

El control administrativo es un mecanismo preventivo y/o correctivo. Se hace efectivo a través de acciones sucesivas cuyo fin es garantizar la correcta gestión de los recursos, la rectitud de los procedimientos institucionales y la obtención de los resultados previstos por parte de una dependencia gubernamental. El control se realiza a partir de la evaluación de los aspectos recién mencionados en relación con parámetros determinados. En la administración pública, estos parámetros son las normas constitucionales, las normas legales y los proyectos de política presentados por cada administración.

Existen dos tipos de control administrativo: externo e interno. Su diferencia fundamental radica en que el control externo de un organismo público es realizado por una instancia externa al mismo y generalmente con posterioridad al hecho (ex post). En cambio, el control administrativo interno es realizado por una dependencia que pertenece al organismo público controlado.

Hay dos instituciones autónomas que, comúnmente, realizan controles administrativos externos: la Auditoría y la Defensoría del Pueblo.

La Auditoría

¿Quién controla? Es una institución con autonomía funcional que muchas veces está dentro de la órbita del Poder Legislativo, pero que también puede estar dentro del

Poder Ejecutivo o del Poder Judicial. Sus funciones principales son fiscalizar y auditar el gasto de la administración pública y la ejecución de las políticas, en forma ex post, sea por iniciativa de la misma institución o a pedido del Parlamento. En lo concerniente al sistema de seguridad, fiscaliza y audita el gasto de todos los subsistemas de seguridad. Suele llamarse Auditoría General de la Nación, Oficina Nacional de Auditoría, Cámara o también Tribunal de Cuentas.

¿Qué aspectos controla y cómo lo hace?

-*La fiscalización financiera de los gastos (erogados y ejecutados):* se observa si todas las operaciones financieras realizadas por cada instancia de la Administración Pública han sido ejecutadas conforme a la reglamentación de fondos públicos. En caso de que se verifique malversación de fondos o corrupción, la Auditoría debe dar intervención al Poder Judicial.

-*La fiscalización legal:* observa si todos los ingresos y gastos públicos realizados se han ejecutado conforme a la ley de presupuesto.

-*Control de rendimiento del gasto:* verifica si el gasto ha sido eficazmente realizado teniendo en cuenta los objetivos propuestos. Además, observa si el mismo ha sido eficientemente ejecutado y administrado.

Ombudsman o Defensor del Pueblo

¿Quién controla? El ombudsman es una institución unipersonal que puede pertenecer al Poder Legislativo pero que goza de autonomía funcional. Esta institución puede

tener competencia general o específica. En el primer caso controla las decisiones y procedimientos de toda o gran parte de la Administración Pública; en el segundo, el ombudsman controla, específicamente, las decisiones y procedimientos del sistema de seguridad. Sea que tenga competencias generales o específicas, esta institución siempre actúa en nombre del pueblo y/o del Parlamento.

¿Qué aspectos controla y cómo lo hace? Las funciones del ombudsman son:

-La atención de los reclamos y demandas del público: acerca de las decisiones y procedimientos de la administración pública que impliquen presuntos abusos de poder, errores o negligencias en sus decisiones y procedimientos.

-La atención de reclamos y denuncias de los ciudadanos y funcionarios de seguridad: en

el caso de que la institución tenga competencia específica y acotada al sistema de seguridad sólo atiende este tipo de denuncias.

-La realización de recomendaciones para eliminar las conductas administrativas contrarias a la ley: esta institución no tiene la facultad de tomar decisiones de carácter obligatorio para el gobierno pero sí puede realizar recomendaciones.

-La información al gobierno y al pueblo: sea sobre casos específicos –en cuyo caso se informa directamente al demandante– o sobre su desempeño a lo largo de un período determinado.

-La verificación de informes confidenciales: en caso de realizar dicha tarea el ombudsman tiene la obligación de no divulgar públicamente las conclusiones de la investigación.

2.2. Controles internos

Control interno

Características y finalidad

El control interno es una modalidad del control administrativo que realiza el sistema de seguridad sobre sí mismo; es decir, es un autocontrol. Igual que otros controles administrativos implica un aspecto reactivo (actúa después que el acto ha sido cometido) y un aspecto proactivo (puesto que también actúa en forma preventiva).

La función de los mecanismos y procedimientos de control interno es garantizar que las faltas disciplinarias sean adecuadamente conocidas, investigadas y juzgadas internamente, y que los delitos cometidos

por el personal durante el ejercicio de sus funciones sean debidamente identificados y denunciados a la justicia penal ordinaria.

En general, los mecanismos de control interno están diseñados y estructurados especialmente para intervenir sobre el corazón del sistema de seguridad: las fuerzas policiales, ya que todo el sistema gravita mayoritariamente sobre sus funciones y las tareas bajo su responsabilidad conllevan riesgos de faltas de enorme gravedad.

Instancias del control interno

1. Auditoría de asuntos internos: comúnmente es un órgano directamente dependiente del Ministro o del Jefe de Policía,

cuya función es identificar e investigar todas los hechos o denuncias de faltas disciplinarias, éticas o de abusos funcionales cometidos por el personal policial y, en su caso, formular la acusación ante la instancia correspondiente, instruir el sumario administrativo, coleccionar pruebas que den sustento a la acusación, y/o denunciar ante la autoridad competente la comisión de hechos delictivos advertidos en el ejercicio de las funciones.

2. Tribunal de disciplina o ética policial: es el órgano encargado de juzgar administrativamente a los responsables de faltas disciplinarias, éticas o de los abusos funcionales y aplicar las sanciones correspondientes, asegurando la defensa en juicio y el debido proceso.

2.3. Control comunitario

Control, participación y gobierno democrático

El control comunitario es una de las principales formas de participación de la ciudadanía en asuntos de seguridad pública, y un elemento fundamental del gobierno democrático en tanto que necesariamente se asocia a la rendición de cuentas y la transparencia del gobierno.

La justificación de la modalidad comunitaria de control recae sobre el hecho innegable de que la comunidad es la primera afectada por el problema y por ello retiene el derecho a participar activamente. Es una modalidad crucial porque la comunidad tiene incidencia en uno de los pilares de la gobernabilidad, esto es, la legitimidad: un desempeño inefi-

Defensoría del Policía

La Defensoría del Policía representa una innovación institucional en materia de controles internos. Es una dependencia especial y funcionalmente autárquica, exclusivamente dedicada a garantizar la defensa integral de los derechos del personal policial durante el ejercicio de sus labores y promover el respeto de los derechos del personal policial en el interior de la fuerza. Este control opera específicamente en casos de faltas, abusos y actos de corrupción cometidos por personal policial en detrimento de los derechos y libertades básicas de otros policías, siempre en vistas a la dignificación de la profesión y la función policial.

caz e ineficiente de las políticas de seguridad erosionan la legitimidad del gobierno y de los responsables de la gestión de seguridad.

El control comunitario es también un mecanismo apto para que la comunidad conozca el estado de la seguridad en su zona y pueda incidir sobre éste, lo cual representa, paralelamente, la posibilidad de incrementar los niveles de legitimidad y fortalecer la efectividad y eficiencia de la política pública. Una comunidad involucrada en la gestión de la seguridad puede ayudar a identificar puntos débiles, carencias y zonas de riesgo, mejorando la gobernabilidad y previniendo reacciones violentas y percepciones desmesuradas.

Alcances del control comunitario

El control comunitario puede extenderse desde la participación activa en la formulación del presupuesto, el control de la implementación del presupuesto, el control del desempeño de los organismos de seguridad pública en su trabajo cotidiano de campo hasta la diagramación del diagnóstico de la situación y las estrategias a seguir para el control de la inseguridad en el área.

El control comunitario será de carácter democrático en la medida que incorpore

a todos los actores interesados en la seguridad (clubes, asociaciones de fomento, cultos, sindicatos, organizaciones empresariales, etc.) y no sólo a vecinos individuales o a aquellas organizaciones que cuentan con un gran poder socioeconómico en la zona. Se puede ejercer desde, por ejemplo, un Foro o Consejo Vecinal y audiencias públicas, hasta consejos amplios de vigilancia y seguridad ciudadana, en algunos casos más institucionalizados y con obligaciones y derechos formales.

Qué debe observar el legislador para considerar si se favorece el control comunitario de las políticas de seguridad pública

- ¿Tiene el ciudadano acceso a las dependencias de la administración pública?
- ¿Tiene el ciudadano la posibilidad cierta de acercar las inquietudes y participar en la elaboración del diagnóstico de la situación y las estrategias de seguridad pública? ¿Se realizan campañas de difusión masiva que alienten la participación?
- ¿Se favorece la participación de foros vecinales de distintos tipos, de organizaciones de la sociedad civil, de cultos y de sectores sociales desprotegidos como las minorías étnicas, las mujeres, etc.?
- ¿Las acciones de control comunitario son ver-

daderamente democráticas o involucran prácticas discriminatorias contra ciertos grupos de la comunidad?

- ¿Hay un sistema de denuncias (anónimas preferentemente) ante las oficinas de asuntos internos que protejan al denunciante?
- ¿Hay un sistema de denuncias ante las comisiones parlamentarias de seguridad?
- ¿Existen organismos de control externo como la defensoría del pueblo o el defensor de la seguridad para asesorar a la ciudadanía y llevar los casos? ¿Dan realmente este apoyo?

2.4. Controles mixtos: los consejos de seguridad

El control mixto se ejerce principalmente desde los consejos de seguridad. Es un control mixto porque los Consejos están integrados por representantes de diferentes poderes del Estado, áreas del gobierno y re-

presentantes de la sociedad civil vinculados directa o indirectamente a la cuestión de la seguridad pública.

Los Consejos de Seguridad comúnmente constituyen una de las tres instancias

superiores del gobierno de la seguridad pública, al lado del presidente y el ministro o secretario del ramo. Suelen ser presididos por el titular del Poder Ejecutivo y se integran por las autoridades gubernamentales del área de la seguridad pública y del área de la gestión social (desarrollo o acción social, trabajo, salud, educación, etcétera), los jefes superiores del sistema policial, representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público Fiscal, del Parlamento y de la comunidad a través de sus consejos, foros o juntas.

Los Consejos de Seguridad tienen una

función consultiva (vinculante o no) y/o de asesoramiento y coordinación general de la implementación de las estrategias de seguridad pública.

Prácticamente en todos los países de la región se cuenta con órganos de este tipo, aunque su composición y la calidad de su participación en las decisiones varían. Los espacios generados mediante los Consejos de consulta en materia de seguridad pública han generado iniciativas tendientes a revertir el desgobierno y fortalecer la gobernabilidad del sistema, pero sus resultados han sido parciales e insuficientes.

2.5. Controles regionales e internacionales

El control regional o internacional se origina en la facultad otorgada por los Estados a través de la firma de Tratados Internacionales a instancias supranacionales o intergubernamentales para el control del cumplimiento de determinadas obligaciones.

Uno de los ejemplos más claros en América Latina es la Convención Americana de Derechos Humanos, según la cual los Estados se comprometen a cumplir determinadas obligaciones y se someten a la comprobación de su cumplimiento, en determinados casos y habiéndose cumplido ciertos requisitos, por una instancia regional.

Por ejemplo, en caso de leyes que restrinjan derechos fundamentales, aquellas personas afectadas que consideren que han sido sujetas a arbitrariedades, habiendo agotado la instancia judicial nacional para efectivizar su reclamo, pueden acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Una vez que sus planteos son admitidos,

se efectiviza un control de formalidad, tipicidad, objetividad y razonabilidad de la norma que autorizó la restricción.

La Comisión es una instancia regional que representa a todos los integrantes de la Organización de los Estados Americanos y que tiene la atribución de realizar visitas a los Estados miembro a fin de controlar el cumplimiento de las obligaciones que la Convención prevé. Este tipo de control se ha efectivizado, en numerosas ocasiones, para velar por el cumplimiento del derecho a la libertad en casos de repetición sistemática de detenciones arbitrarias por la policía, y se han efectuado recomendaciones a los Estados a fines de que adopten medidas para hacer cesar la violación de derechos.

2.6. Control parlamentario

Una definición sintética del control parlamentario debe destacar que es un control externo, voluntario y de carácter político, factible de ser llevado a cabo tanto por los parlamentarios a título personal como por el colectivo, y cuyo objeto de control

es la acción general del gobierno, inclusive en materia de seguridad pública. El control parlamentario es el eje de este trabajo, razón por la cual sus características esenciales serán desarrolladas en el siguiente apartado.

La información como condición para un control efectivo Cómo puede contribuir el legislador a que se garantice el acceso a la información

La efectividad del control siempre depende de que el derecho de acceso a la información esté garantizado legal y operativamente, cualquiera sea la clase de control de que se trate (controles administrativos, internos, comunitario, etc.). Por ello el Parlamento puede cumplir un rol fundamental, asegurando el acceso a la información por medio del control y la promoción de:

● **El acceso a los organismos y a los funcionarios públicos.**

En este aspecto el control comunitario puede ser más vulnerable a la exclusión que las restantes modalidades de control, por lo cual resulta importante que los mayores esfuerzos se destinen a garantizar la posibilidad de que organismos de la sociedad civil puedan acceder a las entidades públicas.

● **La publicidad y difusión de la información por parte de todos los organismos estatales.**

En este punto es fundamental que los legisladores promuevan:

-La voluntad política de las autoridades máximas de cada organismo de difundir la información que poseen.

-La generación de información regular y consolidada por cada organismo, priorizando indicadores claves para la evaluación del desempeño del organismo en cuestión.

-La reglamentación de los mecanismos de publicidad y difusión de información que utiliza cada organismo.

3. Parlamento y seguridad pública en América Latina

3.1. Pasado y futuro del Parlamento en el sistema de seguridad pública

Como ya se ha señalado, en América Latina el desgobierno civil condujo a la policialización de los asuntos de seguridad pública –excluyendo otro tipo de abordajes– y a altos grados de autonomización policial. Esto último trajo aparejada la marginación de actores sociales y estatales ajenos a las organizaciones policiales, afectando la vinculación institucional formal entre el sistema de seguridad pública y el Poder Legislativo. En esas condiciones, desde un espacio limitado, el Parlamento demostró tener escasas capacidades para intervenir sobre el sistema de seguridad pública, siquiera desde la función legislativa.

Esta situación se vio agravada por las asimetrías existentes en la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y la notable pérdida de legitimidad del último, originada en el hiperpresidencialismo y también en la

crisis de los partidos políticos. Actualmente, se vive un proceso mundial de fortalecimiento de las atribuciones del gobierno en detrimento de las actividades y de la relevancia política del Parlamento. Desde esta experiencia, los Poderes Legislativos se verán obligados a afrontar procesos de reestructuración interna y adaptación a los nuevos escenarios políticos. Entre los cambios más paradigmáticos se encuentra el nuevo énfasis que obtendrá la función de contralor que históricamente se vio menoscabada por las funciones legislativas y por la vigencia de un modelo más próximo a la cooperación que a la fiscalización. La clave para los parlamentos del futuro estará en fortalecer, ampliar y diversificar las instancias de control parlamentario. El control sobre el sistema de seguridad pública puede ser un comienzo interesante.

3.2. Principales problemas del control parlamentario del sistema de seguridad pública

Predominancia de prácticas y reglas informales

Los principales problemas del control parlamentario remiten más a prácticas informales de los actores que integran el sistema político que a debilidades o deficiencias en las atribuciones conferidas al

Parlamento para el desarrollo de las labores de contralor.

La mayoría de las veces las limitaciones al control obedecen al predominio de reglas informales del sistema político como la lealtad o disciplina partidaria (según desde donde se lo mire), el corporativismo de la clase política, la presión-opresión del parti-

do oficialista, la independencia limitada de los integrantes de las comisiones, etcétera. Estas reglas no estatuidas, en la medida en que pueden comprometer la carrera y las aspiraciones políticas de los legisladores, operan por la autocensura y resultan más inflexibles que la propia ley.

En los países bipartidistas este tipo de comportamiento es más habitual aún, resistiendo las capacidades de investigación, minimizando las exigencias de rendición de cuentas y autolimitando el propio ejercicio del control. El fantasma de poder llegar a "estar del otro lado" es razón suficiente para no involucrarse en procedimientos que por el sólo hecho de iniciarse producen resultados negativos al socavar la imagen de quienes son puestos en observación. Es claro que en ese marco son realmente pocos los que conservan la intención y el interés de efectuar controles, pues siempre resultará más cómodo no controlar que hacerlo.

Situaciones de hecho: resistencia al control, debilidad de los partidos de oposición y extorsiones indebidas

Paralelamente, hay otras situaciones de hecho que condicionan todavía más los procesos de control parlamentario. En primer lugar, la resistencia natural de todos los actores gubernamentales a ser objeto de una fiscalización, cuestión que se retroalimenta por la ausencia de experiencia tanto en el desarrollo de la acción como en la recepción de la misma. En segundo lugar, el control es afectado por las debilidades que adolecen los partidos minoritarios en

el ejercicio del rol de oposición. Al mismo tiempo, la posibilidad del control se convierte en una moneda de cambio entre las distintas fuerzas políticas, dado que en ciertas ocasiones lo que motiva el control es más la extorsión política que la legalidad y legitimidad de la función. No hay que olvidar que un ejercicio excesivo del control puede conducir a la parálisis del gobierno.

Problemas específicos del control parlamentario de la seguridad pública

Desde otro lugar, en lo que refiere estrictamente al campo de la seguridad pública, también deben reconocerse como límites al control parlamentario la ausencia de mecanismos específicos ideados para el control de los órganos de seguridad pública.

Entre los problemas más frecuentes se deben considerar: la ausencia de comisiones de competencia exclusiva sobre asuntos de seguridad pública (en muchos países de América Latina las comisiones atienden simultáneamente temas de defensa, seguridad, inteligencia y hasta asuntos como la seguridad vial y similares); la falta de una reglamentación especial para el funcionamiento de las comisiones de seguridad en la que se delimite con precisión facultades de investigación; y la carencia de mecanismos apropiados para el manejo de información sensible.

Por la naturaleza de las funciones que desempeña el sistema de seguridad deben configurarse modalidades de control especiales, fundamentalmente, para no poner en riesgo las actividades de investigación de carácter secreto.

Déficits en la agenda de trabajo

Adicionalmente, la carencia de un plan de trabajo que fije las prioridades y plazos del control parlamentario también representa un problema para la efectivización del control. Si no existe una agenda, al menos anual, con la planificación de las principales actividades del área resulta muy difícil imaginar que el Parlamento consiga instalarse como un órgano de control regular cuyas intervenciones no se den de manera improvisada y únicamente cuando la seguridad es afectada por crisis extremas de gran repercusión pública.

4. El parlamento como órgano de control del sistema de seguridad pública

4.1. Las labores básicas del parlamento

En el sistema republicano el Parlamento es un órgano de gobierno. Como tal, su misión principal es manifestar la orientación política del Estado en todos los aspectos importantes que hacen a la organización de la vida en sociedad. Esta misión se alcanza, inclusive en el campo de la seguridad pública, por medio de dos labores básicas: la función legislativa y la función de control y fiscalización. A partir de ambas funciones, el Parlamento participa de las principales decisiones del Estado.

El objetivo de la función legislativa es la formulación y sanción de leyes que regulen y guíen a la sociedad. En una sociedad democrática, este objetivo se nutre de procesos de debate, negociación, construcción de consensos y elaboración de acuerdos, que resultan fundamento de las decisiones que se adoptan.

Para el Parlamento la función legislativa es la vía por medio de la cual la institución pone en práctica su capacidad de gobierno. En materia de seguridad pública, esta tarea legislativa implica la sanción de un conjunto de leyes regulatorias comprendiendo definiciones sobre: principios jurídicos y bases institucionales fundamentales del sistema de seguridad, composición y funciones del sistema de seguridad pública, sistema de gobierno de la seguridad, sistema policial y otros cuerpos de seguridad, participación comunitaria en asuntos de seguridad, sistema de seguridad privada, mecanismos y recursos para el control del sistema de seguridad.

Desde el otro lado, el Parlamento también es la institución fiscalizadora por excelencia, en procura de consolidar un esquema de equilibrio institucional con respecto al Poder Ejecutivo (Caetano 2004).

4.2. Características, finalidad e importancia del control parlamentario

Características del control parlamentario

Las principales características del control parlamentario son (Mora Donato 1999; Aragón):

-Incluye todas las actividades de las Cámaras destinadas a la fiscalización: desde una definición amplia de control parlamentario

la fiscalización comprende actos con forma de ley y actos sin forma de ley (normativos y no normativos).

-Control de tipo político: el agente de control es un órgano eminentemente político y su objeto es la acción general del gobierno.

-Subjetivo: porque no hay patrones fijos de ponderación o valoración. En contraste, por

ejemplo, con el control judicial tal valoración descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante.

-*Voluntario*: depende de la voluntad de quienes integran el Parlamento.

-*Puede ser preventivo y a posteriori*: es decir que puede recaer tanto sobre actividades consumadas como sobre actividades futuras.

-*Su simple despliegue implica resultados*: porque evidencia que la acción gubernamental está siendo observada.

-*Los efectos no siempre son sanciones*: puede acarrear consecuencias de índole política.

Finalidad del control parlamentario: entre la fiscalización y el cogobierno

Como cualquier control, la fiscalización parlamentaria implica la posibilidad de que un órgano (el Parlamento) pueda interferir en la actividad de otro (el gobierno) revisando su comportamiento. De manera que uno de los factores distintivos de las modalidades de control es "el sentido de la intromisión".

En el caso particular del control parlamentario, la intromisión puede tener múltiples propósitos: un sentido es el resguardo de los principios constitucionales y los valores republicanos y democráticos frente a la posibilidad de un comportamiento irregular por parte del Poder Ejecutivo. En una situación de esa índole, ante la comprobación de una irregularidad, el proceso de control seguramente concluya con algún tipo de sanción.

Paralelamente, el control también tiene un

sentido de "responsabilización positiva" ya que para el sujeto que es controlado, la mera conciencia (amenaza) de la posibilidad de un control puede resultar un incentivo para actuar correctamente. En otro extremo, la ausencia de mecanismos de control desresponsabiliza y sienta ámbitos de impunidad. De modo que el control también funciona como un requisito de transparencia.

Sin embargo, el control parlamentario también admite la posibilidad de que su fin no sea la sanción. Esto da lugar a un tercer sentido de la intromisión en términos de cogobierno. Cuando el control excede la identificación y comprobación de decisiones y acciones irregulares, e introduce en el juicio criterios políticos para dirimir cuál es el mejor proyecto o modelo de país, entonces podemos hablar del control como una forma de cogobierno. Desde esta perspectiva, el Poder Legislativo resulta un actor fundamental para el proceso de gestión, en la medida en que puede introducir otras miradas que perfeccionen las propuestas, favorecer la construcción de los consensos necesarios para la implementación de las políticas, fortalecer la legitimidad de las mismas, y hasta asegurar su viabilidad en el mediano y largo plazo. En este caso las consecuencias del control surgen por su mero despliegue y no implican la instrumentación de una sanción, pues sólo por la apertura de un ámbito de confrontación y debate ya se intercede en el proceso de toma de decisiones de las políticas.

El control parlamentario –en su función de cogobierno– se encuentra condicionado por los juegos políticos entre las mayorías y las

minorías parlamentarias, pues depende de la posibilidad de superar las miradas que entienden al control como un arma de ataque al gobierno y de constituir relaciones de colaboración entre el partido oficialista y las fuerzas de la oposición.

Sólo desde una definición amplia del control es posible que el Parlamento se pronuncie sobre aspectos de la gestión del sistema de seguridad tales como las políticas, la estructura organizativa, el desempeño y también el presupuesto.

4.3. Condiciones para el control parlamentario

Para un control parlamentario efectivo del sistema de seguridad pública es preciso contar con las siguientes condiciones:

- voluntad política
- información
- capacidades técnicas
- atribuciones claras y específicas para el control de los órganos de seguridad

Voluntad política

La voluntad –o decisión de control– es condición sine qua non para el ejercicio de cualquier clase de control; sin embargo, es aún más importante cuando se trata de un control voluntario que puede modificar las relaciones entre poderes y los posicionamientos entre las distintas fuerzas políticas. Como el control parlamentario se funda en patrones de ponderación subjetivos, a diferencia de otros órganos de control, en este caso nada obliga a los legisladores a desarrollar acciones de control. Esto es lo que define el carácter voluntario del control parlamentario.

Importancia

La importancia del control parlamentario radica en dos factores: el primero, es que constituye un instrumento fundamental para el equilibrio entre los poderes públicos; y el segundo, es que no hay órgano que pueda sustituirlo en sus funciones de vigilancia y fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo.

A su vez, si, como citábamos anteriormente, existen dificultades para el control cuyo origen son hábitos, mentalidades y actitudes profundamente arraigadas en los actores políticos, entonces la voluntad política ocupa un lugar relevante entre las condiciones del control.

Información

Para que sea posible el control es imprescindible que los legisladores tengan acceso a las instituciones que deben controlar. Entre otras razones, porque la fuente de información coincide con el objeto de fiscalización; es decir, el mismo órgano controlado es quien suministra los datos que permiten juzgar su propio desempeño (Born y Leigh 2006).

Específicamente, la posibilidad de requerir información está incluida entre las facultades de los legisladores, sin embargo, los pedidos de informes son una vía muchas veces difícil de llevar a cabo debido a lo

trabajoso y lento del procedimiento y a la renuencia de los funcionarios de la administración a entregar en tiempo, forma y contenido adecuado la información solicitada. No existiendo sanciones severas, concretas e inmediatas, ni la posibilidad de llevarlas a la práctica, el pedido de informes se revela a todas luces insuficiente como método para requerir información. El Congreso de Perú, por ejemplo, sanciona a los incumplidores simplemente publicando en el medio oficial del Congreso el pedido que no fue contestado.

Las comisiones ordinarias, por lo general, tienen el mismo obstáculo de los legisladores individuales: carecen de acceso efectivo a la información (exceptuando, por supuesto, las comisiones investigadoras especiales, que se reservan en la práctica solamente a casos realmente excepcionales y de alta incidencia, que consternan a la

opinión pública).

A raíz de todo esto, se hace imprescindible –y en los casos en que no exista se debe remediar– contar con una ley de acceso a la información en poder del Estado que puedan utilizar tanto los ciudadanos como los legisladores, que sea efectiva en la práctica y que obligue asimismo a todos los organismos de gobierno, administración pública general y organismos autárquicos o descentralizados a entregar la información frente a un pedido correctamente efectuado y a publicar los datos que manejan e información relativa a su actividad en Internet. Estas leyes, afortunadamente en franca expansión en Latinoamérica, acercan al público y también a los legisladores a estadísticas, informes, bases de datos, etcétera, y son una condición indispensable para el fortalecimiento del gobierno democrático de la seguridad pública.

Qué debe tener en cuenta el parlamentario en materia de libertad y acceso a la información

- ¿Cuáles son las facultades constitucionales, legales y reglamentarias para poder acceder y observar activamente a las dependencias del gobierno dedicadas a la seguridad pública?
- ¿Puede efectivamente acceder a las dependencias para controlar la calidad del servicio el ciudadano?
- ¿Tiene las facultades –en tanto legislador individual o comisión parlamentaria ordinaria– de requerir información a esas dependencias? ¿Puede obligar bajo pena de algún tipo de sanción a los funcionarios a entregar la información requerida

en tiempo, forma y contenido veraz?

- ¿Existe una ley de libertad de información que pueda utilizar para requerir los datos en cantidad y calidad de manera que sea posible el control?
- ¿Hay información actualizada sobre seguridad pública tales como informes, estadísticas (criminales y otras) y bases de datos publicadas en Internet?
- ¿Cuenta con una lista de organizaciones, de expertos de la sociedad civil y universidades a fin de solicitar colaboración, extraer información e interactuar para ejercer el control?

Capacidades técnicas

La escasez de información se suma a la falta de personal suficientemente capacitado y experimentado que asesore de forma permanente a los legisladores, siendo que éstos, al no ser especialistas en seguridad (salvo eventuales excepciones) y estar elegidos por un período determinado, no tienen la posibilidad de ser entendidos en el tema.

Frente a esta dificultad, el trabajo en comisiones o subcomisiones especializadas en la temática aparece como un mecanismo que morigera tales inconvenientes, pero

que no evita los problemas que aquejan al legislador individual. Existe una grave asimetría de personal calificado e informado entre los funcionarios gubernamentales y los asesores y personal permanente de las comisiones parlamentarias.

La solución a este problema depende de que los Parlamentos dispongan de personal capacitado y con posibilidades de especializarse en los temas que deben abordar. No obstante, una medida compensatoria de esta situación –sin ser una solución de fondo– sería recurrir a especialistas externos al Parlamento pertenecientes a universidades, ONGs, consultoras, etc.

4.4. Modalidades de control parlamentario

Existen distintas modalidades de control parlamentario. Las mismas se distinguen por dos criterios:

1. quiénes realizan el control
2. quién ordena el ejercicio del control

Con base en estos criterios podemos dife-

renciar control autónomo, control delegado y control compartido, y también sus correspondientes subclasificaciones, dependiendo de los actores externos al Parlamento que participan del desarrollo del control: ya sea la sociedad civil u órganos estatales.

Modalidades de control parlamentario

Control autónomo	- Sólo por el Parlamento
Control delegado	- Por órganos del Estado al Parlamento - Por el Parlamento a otros órganos del Estado
Control compartido	- Con otros órganos del Estado - Con la sociedad civil - Con otros parlamentos

Control autónomo

El control autónomo es el que desarrolla el Parlamento por iniciativa propia y sin colaboración de ningún otro actor estatal o social. Es la modalidad de control más frecuente, la pueden desarrollar tanto los parlamentarios a título individual o el cuerpo como acto institucional del Poder Legislativo o de una de sus cámaras.

Los parlamentarios pueden, por su propia cuenta y a título de su función de representantes del pueblo, iniciar investigaciones que, de establecer una sospecha fundada de anomalías e irregularidades, conduzcan a la efectivización de un control de orden institucional. Esta labor es de suma importancia porque puede ser el primer paso para desencadenar el proceso de control.

Luego, también, el parlamento puede controlar desde la labor de sus miembros en las comisiones asesoras o desde los debates parlamentarios y las acciones definidas en el pleno del recinto.

Control delegado

El control delegado es una modalidad del control parlamentario que abarca dos situaciones posibles: el control delegado por algún organismo del Estado al Parlamento, y el control delegado por el Parlamento a otros órganos del Estado.

-Por organismos del Estado al Parlamento

El caso más común de control delegado al Parlamento es cuando el Poder Ejecutivo solicita la creación de una comisión de investigación para el estudio y seguimiento de algún tema de gran repercusión pública

o en el que se quiere demostrar que el gobierno está predispuesto a que se realice una investigación transparente y lo más objetiva posible.

-Por el Parlamento a otros órganos del Estado

Un ejemplo característico de control delegado por el Parlamento a otros organismos del Estado es a la Contraloría o Auditoría General.

El mecanismo típico de delegación a la Contraloría General se acciona cuando el Parlamento, a través de una comisión especial, ordena a la Contraloría poner énfasis en el control ex post de determinada área de gobierno, área presupuestaria o política pública. Con este mandato la Contraloría elabora un informe que posteriormente debe ser enviado a la comisión parlamentaria. En ese ámbito, las conclusiones del informe se aprovechan para formular recomendaciones y luego se remiten al Poder Ejecutivo.

El control parlamentario delegado a otros órganos del Estado

Ventajas

La ventaja del control delegado, fundamentalmente para los casos de la Defensoría y la Contraloría, es que el Parlamento puede aprovechar las capacidades instaladas en otras instituciones para desarrollar un control exhaustivo y efectivo que difícilmente puede llevar a cabo por sí mismo.

Desventajas

La delegación no debe ser, en ningún caso, desresponsabilización del Parlamento. Para evitar este riesgo los parlamentarios deben asegurar el seguimiento de la función que ha sido delegada, lo cual significa que el control no concluye siquiera cuando se remiten las recomendaciones u observaciones al Poder Ejecutivo, sino que los parlamentarios deben incitar una respuesta del gobierno y estar atentos a cómo continúa la situación en adelante.

Argentina: un caso controvertido de control delegado a la Auditoría General

En Argentina, donde el auditor general es elegido entre miembros de la oposición, la comisión parlamentaria le pidió expresamente a la Auditoría General que no haga públicos los informes y recomendaciones que elabora. La Auditoría General había visto la posibilidad de hacer públicos los informes a través de su página de Internet, como una oportunidad de dar acceso a la información a la sociedad civil, promover alianzas con el Parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación, y corregir

problemas de la administración. Cuando la comisión, controlada por el partido mayoritario, solicitó que no se publiquen los documentos, la Auditoría General aceptó, pero anticipando que en la página de Internet constataría que, por orden de la propia comisión, no se harían públicos los informes. A raíz de este planteo, y para evitar quedar públicamente posicionada en contra del acceso a la información, la comisión parlamentaria revió su solicitud.

Control compartido

El control compartido alude a distintas situaciones de control conjunto entre el Parlamento y otros actores. El criterio que define esta clasificación radica en quiénes realizan el control. Las posibilidades son: control compartido con otros órganos del Estado, con la sociedad civil y con organismos regionales.

Con otros órganos del Estado

La modalidad más común de control compartido entre el Parlamento y otros órganos del Estado son los Consejos Nacionales de Seguridad. Si bien la función principal de estos Consejos suele ser intercambiar opiniones y ofrecer recomendaciones a los responsables políticos del gobierno de la seguridad, estas instancias que nuclea a actores de diferente pertenencia institucional pueden dar inicio a procesos de control que sean llevados a cabo individualmente por una de las partes.

Con la sociedad civil

El control compartido con la sociedad civil comprende todas las situaciones en que el Parlamento y alguna organización de la sociedad civil colaboran mutuamente para el desenvolvimiento de acciones de control.

Esta cooperación parece ser positiva para ambas partes. Del lado del Parlamento, suple la falta de información y personal ca-

pacitado que es condición para un control efectivo; y del otro, aporta un aliado fundamental como es el respaldo de uno de los Poderes del Estado para la consecución de sus intereses. Como se señaló previamente, además, la participación de la sociedad civil volcada al ejercicio del control es un recurso fundamental para favorecer la transparencia y mejorar la gobernabilidad de las políticas de seguridad (ver control comunitario).

Instrumentos para fortalecer el control compartido con la sociedad civil

● Ampliación y fortalecimiento de los canales de comunicación

Para fortalecer la relación entre ciudadanía y parlamentarios la ampliación de los canales de comunicación permite al parlamentario conocer las demandas de sus representados, saber qué está pasando con la seguridad en el distrito, cómo se están comportando las fuerzas de seguridad, cuáles son los problemas y las posibles soluciones. Los parlamentarios deben tener en cuenta que la asimetría de información entre el gobierno por un lado, y los parlamentarios y la sociedad civil por el otro, con su consecuente falta de control externo de la administración, genera autonomización de las estructuras burocráticas del Estado, siendo en la esfera de la seguridad pública un problema de graves implicancias.

● Sesiones públicas

Las sesiones de comisiones deben ser abiertas al

público y los medios de comunicación de manera de dar lugar a la participación de la sociedad, el acceso a la información y el estado de cosas en la seguridad pública. Este punto es crucial, ya que en muchos casos las reuniones en comisión no son públicas o no se facilita el acceso. En Argentina, Brasil, México, Uruguay y EEUU, por ejemplo, las reuniones de las comisiones son de libre acceso al público.

● Sistema de recepción de consultas y denuncias

Otro mecanismo podría ser la posibilidad, principalmente para problemas de seguridad pública, que los ciudadanos realicen sus pedidos a la comisión parlamentaria a través de un sistema bien estructurado de denuncias anónimas -o no- que protejan al denunciante y testigo. Una vez realizada la denuncia, la comisión puede delegar a otros órganos del Estado la investigación correspondiente.

Ejemplos de incorporación de la sociedad civil a la labor parlamentaria

Bolivia: Reglamento interno de la Cámara de Diputados

"...cada comisión destinará una de sus sesiones se-

manales para la realización de audiencias públicas, en las cuales los ciudadanos o representantes de instituciones puedan presentar reivindicaciones

en torno a asuntos legislativos, de fiscalización o de gestión.

Chile: Reglamento interno de la Cámara de Diputados

El artículo 218 reza que las comisiones, en coordinación con la Mesa, deberán realizar jornadas temáticas - dos dentro de cada período legislativo - con el objetivo de interactuar con los ciudadanos y de discutir temas de su interés.

Brasil: Reglamento interno de la Cámara de Diputados

Las comisiones están facultadas para realizar audiencias públicas con entidades de la sociedad civil (artículo 24).

La Constitución brasileña dispone, además, en el título relativo al Ordenamiento Social, que en las

áreas de la salud, de la asistencia social y de la educación, las acciones y los servicios públicos deberán ser organizados teniendo como una de sus directrices la participación de los ciudadanos; disposiciones que fueron posteriormente reglamentadas, en el ámbito de las respectivas leyes orgánicas, a través de la institución de los Consejos Deliberativos y Paritarios, compuestos por miembros de la sociedad civil y del Estado, responsables por la formulación de las políticas y por el control de su ejecución.

Perú: Reglamento interno del Congreso

Establece la obligatoriedad de incluir en los dictámenes de las comisiones ordinarias, en un apartado, las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas, para lo cual se requiere consultar a las mismas.

Con otros Parlamentos

En América Latina existen varios espacios institucionales para el trabajo conjunto de parlamentarios de distintas subregiones, como es el caso del Parlamento Andino y el Parlamento Centroamericano, y de legisladores de todo el continente, como en el caso del Parlamento Latinoamericano.

Estas instancias constituyen espacios que, si bien aún no han sido aprovechados en

toda su dimensión, pueden utilizarse para fortalecer los controles sobre los sistemas de seguridad pública.

La participación activa de parlamentarios nacionales en estos espacios resulta útil y necesaria para el abordaje y control de problemáticas de seguridad regionales, como puede ser el tráfico de armas de fuego y municiones, entre otras modalidades de delito transnacional.

El Parlantino

Según su estatuto, entre sus propósitos se encuentra "defender la plena vigencia de la libertad" y "velar por el estricto respeto a los derechos humanos". En este sentido se ha conformado una "Comisión Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen

Organizado" que tiene atribuciones para llevar adelante investigaciones y efectuar recomendaciones a los Parlamentos para que adopten determinadas medidas. Durante la V Reunión de esta Comisión, celebrada en 2006, se debatió sobre la proliferación de armas de fuego, la violencia ar-

mada en la región y las respuestas de los Estados ante esta problemática y se adoptó la decisión de redactar, en colaboración con las Organizaciones

de la Sociedad Civil, un proyecto de ley marco sobre control de armas y municiones.

4.5. Instancias de control parlamentario

4.5.1. Control ordinario

El debate parlamentario

El debate parlamentario es un procedimiento ordinario del Poder Legislativo que se utiliza indistintamente o en simultáneo tanto para el desarrollo de la función legislativa como para el ejercicio de la función de contralor. Como señala Santaolalia López, bien se puede distinguir "actos de control con forma de ley" y "actos de control sin forma de ley" (Santaolalia Lopez 1984: 198). Los actos de control con forma de ley son aquellos en los que el Parlamento, por medio de la sanción de una ley y tras el debate pertinente en caso de ser necesario, asegura la adecuación de determinados comportamientos gubernamentales a lo establecido por la norma. El caso más gráfico de un control con forma de ley es la sanción de la ley de presupuesto.

Del otro lado, están los actos de control que no tienen forma de ley pero que, aún así, su procedimiento implica el debate parlamentario. Son controles de este tipo y de carácter ordinario, por ejemplo, las sesiones informativas a las que asiste el jefe de Gabinete de ministros para explicar sobre el rumbo del gobierno y los asuntos que los bloques o bancadas le hubieran solicitado previamente. Los votos de censura a los ministros y las

interpelaciones también son procedimientos que requieren del debate parlamentario.

Las comisiones parlamentarias

Las comisiones constituyen uno de los espacios más importantes donde se desarrolla la labor parlamentaria, y por ende, las funciones de control. En casi todos los países de América Latina, existen al menos dos tipos de comisiones: las permanentes y las especiales o ad-hoc. A estos tipos se les suele agregar las comisiones mixtas o bicamerales -propias de los países con sistema de dos cámaras-, y las comisiones de investigación. A los efectos de analizar el rol de las comisiones en términos del control legislativo ordinario hay que focalizar en las comisiones permanentes.

Las comisiones asesoras permanentes presentan la ventaja de estar organizadas por campos temáticos y tener una duración ilimitada, lo cual privilegia un tratamiento exhaustivo y minucioso de los asuntos públicos. Este tipo de comisiones presentan formas de trabajo ordenado y permanente, lo que permite la especialización de los integrantes, la acumulación de experiencia y, consecuentemente, mejores condiciones para el ejercicio del control.

En América Latina la mayoría de los países, en alguna de sus cámaras o ambas, cuentan con comisiones permanentes dedicadas exclusivamente a seguridad pública. No obstante, todavía existe un número importante de países que tienen comisiones que atienden simultáneamente asuntos de seguridad pública y también de defensa o inteligencia y otros. Lo cierto es que la complejidad y especificidad del tema ameritan la creación de ámbitos exclusivos para el abordaje de

los problemas de seguridad pública y la fiscalización de las instituciones del sistema de seguridad.

A los fines del ejercicio del control, la composición de las comisiones especiales resulta un aspecto determinante. Las comisiones de carácter pluripartidarias benefician el desarrollo del control, porque los partidos minoritarios y de oposición suelen tener mayores incentivos para iniciar y sostener procesos de control y fiscalización del Poder Ejecutivo.

Recomendaciones para fortalecer las capacidades de control de las comisiones permanentes de seguridad pública

- *Establecimiento de una agenda*: para que las comisiones puedan desarrollar un seguimiento regular de los órganos de seguridad, como primera medida, al inicio de cada año legislativo, se debe formular una agenda o plan de trabajo con las prioridades de control.
- *Facultades de investigación*: las comisiones deben tener facultades de investigación que, entre otras cosas, les faciliten el acceso a los documen-

tos públicos del gobierno y les permitan citar a funcionarios o particulares para informar sobre un asunto determinado.

- *Posibilidad de crear comisiones ad-hoc*: la creación de comisiones *ad-hoc* es una manera de generar recursos materiales, humanos y de poder que pueden ser de suma utilidad para efectivizar el control ante situaciones especiales.

4.5.2. Control extraordinario

El control extraordinario es, por definición, un control no común, aunque no por ello se trata de un control que sólo se ejerza en situaciones extremas o de crisis.

Las instancias típicas para el control extraordinario son las comisiones especiales o ad-hoc. Estas comisiones son creadas por el pleno de las cámaras para atender cuestiones específicas, por lo que una vez que cumplen con su misión –de estudio y

dictamen– automáticamente se cierran. En algunos países las comisiones de investigación son consideradas comisiones especiales. En cualquier caso, las comisiones de investigación también constituyen un modo de control extraordinario.

Otras formas de control extraordinario pueden ser las interpelaciones, las audiencias públicas y los votos de censura a los ministros.

4.5.3. Control intraparlamentario

El control intraparlamentario es, como su nombre lo indica, un control que efectúa el propio Parlamento sobre sí mismo. En virtud de la fiscalización del sistema de seguridad pública este control sólo interesa en términos de la función de "control del control". Esto significa que la totalidad de los miembros del Poder Legislativo son responsables por que este órgano efectivice sus labores de contralor, en este caso en particular, sobre el sistema de seguridad pública.

El control intraparlamentario puede adoptar tres formas básicas:

1. Al interior del pleno: se da cuando un parlamentario, a título personal, denuncia

que alguna función por alguna razón no se ejerce en conformidad con el reglamento interno.

2. Al interior de la comisión: surge de algún miembro de la comisión y está dirigido a sus pares. Puede ser por falta de cumplimiento de las funciones establecidas para la comisión o por equívocos en el ejercicio de dichas funciones.

3. Del Parlamento a las comisiones: sucede cuando una cámara llama o exhorta a una comisión al desarrollo de determinada función que es competencia de ella y que por algún motivo no se está desarrollando o se hace mal.

4.6. Técnicas de control parlamentario

Las técnicas de control parlamentario son todos los mecanismos que dispone el Poder Legislativo por ley para obtener información y efectivizar la fiscalización. Las mismas pueden distinguirse según el procedimiento que implican (plazos de acción, gestión

colegiada o individual y facultades específicas), y los efectos que pueden tener sobre el Poder Ejecutivo (sugerencia, advertencia, voto de censura, denuncia, información insumo para debate parlamentario, etcétera).

Técnicas de control parlamentario: Interpelaciones

Finalidad

Son interrogaciones de carácter general o de gran interés político dirigidas a los funcionarios del gobierno. Generalmente se vinculan a la esencia de alguna política gubernamental o con hechos de gran relevancia política y social. Se desarrollan en el marco del Pleno de la Cámara. Suelen originar un debate que eventualmente, concluye con una moción que fija la posición del cuerpo respecto del asunto debatido –aprueba o reprueba una decisión tomada por el gobierno–.

Procedimiento que requiere	El pedido de interpelación se formula por una moción de orden del día firmada por una cierta cantidad de parlamentarios. Luego, para la admisión de la moción de interpelación se requiere del voto de determinada cantidad de parlamentarios. El pleno del Congreso acuerda día y hora para que los funcionarios asistan.
Condiciones para su efectividad	-obligación del interpelado de asistir siempre a la sesión de interpelación que cite el Congreso. -obligación del interpelado de responder a todas las preguntas relativas a su gestión.

Técnicas de control parlamentario: Interrogación o preguntas

Finalidad	Son interrogaciones sobre cuestiones puntuales y concretas, dirigidas a los funcionarios del gobierno. Es un medio de fiscalización o inspección individual ya que cualquier diputado o senador puede formularla por sí mismo. Pueden culminar con una solicitud de intervención de la administración en asuntos particulares, o con una denuncia de abusos o pedido de reparaciones frente a un hecho de tal naturaleza. Permite el control de los miembros del sistema de Seguridad. En algunos países esta técnica es aplicable tanto a Ministros y Secretarios como a funcionarios de menor rango. En otros, sólo se aplica a las máximas autoridades ministeriales.
Procedimiento que requiere	Generalmente, las preguntas deben presentarse por escrito. La respuesta puede ser oral –en sesión del Pleno o de las Comisiones- o escrita, según criterio del interrogado. Las respuestas orales suelen incluir la posibilidad de replicar la respuesta del funcionario o repreguntar. Las respuestas por escrito suelen ser más precisas que las orales aunque no hay posibilidad de réplica o repregunta.
Condiciones para su efectividad	Es importante que exista la posibilidad de que los parlamentarios reformulen las preguntas cuando no quedan satisfechos con la respuesta o aclaraciones que reciben. Asimismo, es relevante la posibilidad de que el público pueda presenciar o seguir por medios de comunicación masiva el interrogatorio y que pueda acceder a publicaciones y documentos relacionados con éste.

Técnicas de control parlamentario: Pedidos de informe

Finalidad	Son requerimiento de los congresistas a los funcionarios del gobierno para que ellos aclaren hechos o aporten elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
------------------	---

Procedimiento que requiere	El pedido se hace por escrito y debe ser preciso. Pueden existir distintos mecanismos que obliguen a los funcionarios a responder en tiempo y forma.
-----------------------------------	--

Condiciones para su efectividad	-obligación del funcionario al que se pide el informe de contestar. -establecimiento de plazos para remitir la respuesta
--	---

Técnicas de control parlamentario: Votos de censura

Finalidad	Es el mecanismo por el cual se hace efectiva la responsabilidad política de los ministros. Los ministros censurados deben renunciar y el presidente debe aceptar la dimisión en este caso.
------------------	--

Procedimiento que requiere	Puede plantearse después de una interpelación, de la asistencia de los ministros para informar o luego de un debate en que intervenga el ministro voluntariamente. La moción debe ser presentada por un número mínimo de legisladores y aprobada por el Pleno.
-----------------------------------	--

Técnicas de control parlamentario: Investigaciones parlamentarias

Finalidad	Es un mecanismo de carácter colegiado que permite controlar las decisiones gubernamentales en forma específica y minuciosa. Se realizan a través de comisiones de investigación, instituidas para recabar información y realizar estudios, que posibilitan las operaciones de control parlamentario. Permite controlar actores y organismos del sistema de seguridad.
------------------	---

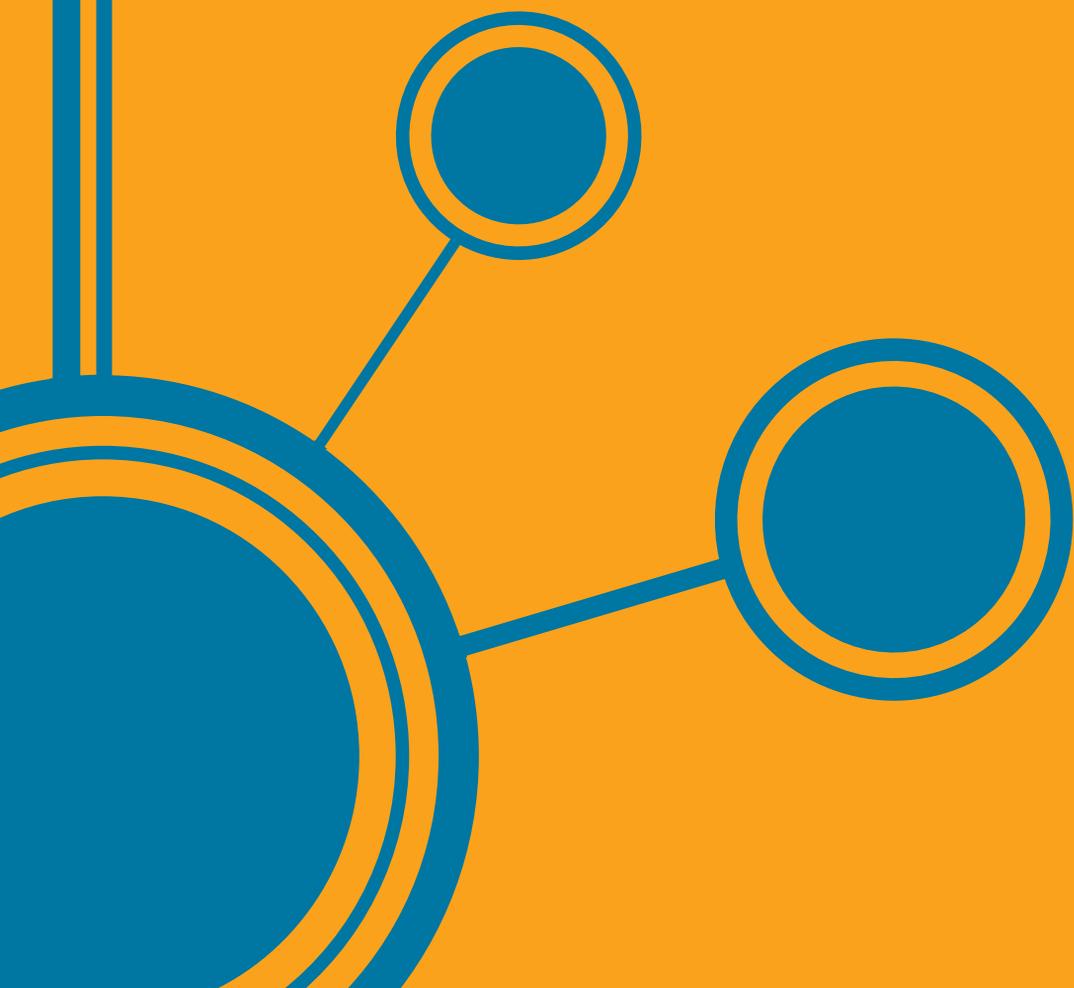
● El Control Democrático del Sistema de Seguridad Pública

Procedimiento que requiere	La investigación de la comisión suele volcarse en un informe presentado ante la o las cámaras. La Cámara extrae sus conclusiones del informe presentado y toma las decisiones pertinentes. La Comisión investigadora sólo investiga e informa, no puede tomar decisiones.
Condiciones para su efectividad	Facultades de control: <ul style="list-style-type: none">-Facultad de citar a comparecer a personas que se consideren pertinentes, directamente desde la comisión o a través del Poder Judicial.-Facultad de requerir que se impida la salida del territorio nacional sin autorización de aquellas personas que estén siendo investigadas-Facultad de requerir a todo organismo o ente público y entidades privadas toda la información que se estime necesaria.-Recepción de denuncias.-Facultad para realizar inspecciones.-Facultad para realizar o solicitar auditorías.

Técnicas de control parlamentario: Juicio político

Finalidad	Es un procedimiento que hace efectiva la responsabilidad de los gobernantes. Se diferencia del juicio judicial por su finalidad. Su fallo no tiene por finalidad sancionar al acusado sino destituirlo de su cargo público. Generalmente, son causales de juicio político el mal desempeño en el ejercicio del cargo público, la comisión de delitos o la comisión de crímenes comunes. Las penas imputables al acusado en este juicio son la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otros cargos públicos. Además de estas penas, el condenado puede ser juzgado y condenado por los tribunales de justicia ordinarios, dependiendo de la causal que haya dado lugar al juicio político.
Procedimiento que requiere	El juicio político, si bien tiene procedimientos distintos en cada país, presenta algunos rasgos comunes al menos en los Estados con Parlamentos bicamerales. En éstos, la Cámara de Diputados o Representantes es la acusadora. El juzgamiento es realizado por el Senado, presidido por el presidente de la Corte o Tribunal Supremo de Justicia si el acusado es el presidente de la Nación.
Condiciones para su efectividad	Es importante que existan plazos de cumplimiento obligatorio para el trámite del juicio político.

El Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública



1. Introducción: Qué y cómo controla el parlamento el sistema de seguridad pública

El objetivo de esta sección es poner en articulación las definiciones brindadas sobre el sistema de seguridad pública y sus componentes, con las técnicas y mecanismos de control parlamentario para identificar, de manera práctica, qué controlar y cómo controlar en materia de seguridad pública.

Para alcanzar el objetivo mencionado, esta última parte de la "Guía de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública" fue estructurada en función de cuatro ejes:

- control de las políticas
- control de la organización
- control de desempeño
- control de presupuesto

Esta distinción obedece, fundamentalmente, a fines analíticos para poder diferenciar los campos en los que se puede llevar adelante el control del sistema de seguridad pública. Lógicamente, en el ejercicio del control, estos campos analíticos presentan más matices, superposiciones y puntos de encuentro que fronteras precisas.

2. El control de políticas

Finalidad y características del control de las políticas

El control de las políticas es un tipo de control que se ejecuta sobre las actividades proyectadas por los órganos ejecutivos, generalmente con anterioridad a su ejecución. Se trata de un control valorativo, de naturaleza política. Debido a su carácter, el principal juicio de este control es sobre las "prioridades gubernamentales", tal como las define el Poder Ejecutivo al seleccionar cuáles son los problemas que atenderá el gobierno y a través de qué tipo de medidas intervendrá sobre ellos. Si en las prioridades gubernamentales se expresa el proyecto de país que tiene el gobierno sobre un área específica de la vida en sociedad –la seguridad pública–, entonces, en la evaluación de dichas prioridades el Parlamento contrapone ese proyecto de país con otros proyectos posibles para juzgar su pertinencia.

Sin lugar a dudas, por su naturaleza y especificidad, este es el campo más importante del control parlamentario. No hay otra instancia institucional que pueda sustituir al Parlamento por medio de un control semejante, pues sólo en el marco de éste, el gobierno puede ser cuestionado en torno a sus prioridades de política.

Destinatarios del control de las políticas

El valor de este tipo de control también

está íntimamente ligado con los destinatarios del mismo. Este control únicamente se aplica sobre los órganos y funcionarios políticos responsables de dirigir y coordinar el sistema de seguridad pública en su totalidad. Es decir, sobre las cabezas del Ministerio o Secretaría de Seguridad y, en última instancia, como responsable final, sobre la figura del presidente de la República.

Los pasos del control de políticas

La primera pregunta que cabe para desarrollar el control de las políticas es si el gobierno definió explícitamente cuál es su plan o estrategia de seguridad. Muchas veces los gobiernos no definen un programa de trabajo para el área de seguridad pública, sino que asumen las prioridades que marca la propia dinámica institucional y la coyuntura, ya sea por presiones del lobby interno, como por intereses externos a la institución (sectores sociales y económicos, medios de comunicación, opinión pública, etcétera).

Puede suceder que no exista un único plan que englobe todas las directrices e intervenciones adoptadas para seguridad pública. En tal situación, por el sólo hecho de que no exista un único documento que ordene lógicamente el plan de acción, la labor del Parlamento puede ser un poco más ardua, pero ello no impide un control de las políticas desagregado por sub-áreas.

En caso que se confirmara que no existe plan alguno, ni por la sumatoria de planes específicos, como resultado de este control el Parlamento tendría que efectuar un lla-

mado al Poder Ejecutivo para que diseñe una estrategia o plan de seguridad (Ver 2.3 Ejemplos).

Atributos que definen un plan de seguridad pública

- Definición de una estrategia de prevención y control de la violencia y el delito
- Definición de una estrategia de reforma y modernización de las instituciones que componen el sistema de seguridad pública
- Definición de una estrategia de coordinación entre los subsistemas que componen el sistema de seguridad, y entre dicho sistema y otros organis-

mos estatales vinculados (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Acción Social o Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio Público, etc.).

- Definición de los objetivos prioritarios.
- Organización de las acciones, medidas y objetivos en el tiempo, en términos de etapas y plazos.
- Definición de los resultados esperados, en términos de indicadores mensurables.

Oportunidades y espacios para el control de las políticas

La ocasión ideal para el desarrollo de este tipo de control es cuando el Poder Ejecutivo remite al Parlamento un plan de seguridad para que sea aprobado con fuerza de ley. No obstante, si esto no sucede, el control puede ejercerse en todo momento en que el Parlamento debate alguna ley o cuestión relativa al sistema de seguridad. De modo que el ámbito natural de desenvolvimiento de este control son las comisiones asesoras permanentes exclusivas o con competencia en materia de seguridad pública. Pues, es en su marco que se dan las condiciones necesarias para un estudio exhaustivo y

pormenorizado de los fundamentos de la política: disponibilidad de tiempo y recursos técnicos y humanos adecuados.

Las áreas que comprende el control de políticas

Para introducirnos en las herramientas del control de las políticas, definimos cuatro áreas de control:

- 1) el control del diagnóstico
- 2) el control de los objetivos y metas de las políticas
- 3) el control de la coherencia e integralidad de las políticas
- 4) el control de la legalidad de las políticas

2.1. El control del diagnóstico: diagnóstico situacional e institucional

El diagnóstico de la política: finalidad e importancia de su evaluación

El diagnóstico es la definición de la problemática a la cual la política intenta dar respuesta. Evidentemente, la definición del problema condiciona las posibles soluciones. De manera que un aspecto central del control parlamentario es la revisión de la calidad del diagnóstico sobre el que se basa la política.

La finalidad última del control del diagnóstico es convalidar los justificativos de la política para, a partir de allí, poder juzgar la utilidad de la misma. De aquí que la principal actividad que involucra este control es la identificación del problema que aborda la política pública.

Diagnósticos explícitos e implícitos

El diagnóstico de una política puede ser o bien un supuesto implícito o, en el mejor de los casos, una definición explícita fruto

de un trabajo de análisis e investigación. En cualquier caso, toda política pública tiene un diagnóstico subyacente.

El control del diagnóstico puede y debe efectuarse tanto cuando la política está sustentada por un diagnóstico explícito como cuando éste no se presenta. Dada la segunda situación, los parlamentarios pueden rastrear el diagnóstico a partir del análisis de los objetivos de la política. En una política pública que guarda coherencia interna, los objetivos de la política identifican, por la positiva, los problemas que ésta aborda.

Tipos de diagnóstico³

En el caso de las políticas públicas de seguridad, según se trate de una estrategia de prevención y control del delito –política sustantiva– o de una estrategia de reforma y modernización institucional –política instrumental–, los diagnósticos son absolutamente diferentes.

³ Para obtener mayor información sobre la forma de llevar adelante un diagnóstico de la seguridad se recomienda consultar la "Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina", documento elaborado por PNUD LAC SURF en el año 2005.

El diagnóstico situacional

Función El diagnóstico en el que se apoyan las políticas de prevención y control del delito es un "diagnóstico situacional". Este tipo de diagnóstico apunta a dar cuenta del estado de la seguridad pública tanto desde el punto de vista objetivo (volumen y características de los hechos criminales), como desde el punto de vista subjetivo de la sensación de seguridad.

<p>Elementos del diagnóstico situacional</p> <ul style="list-style-type: none"> -delitos comunes -hechos violentos -conflictos vulneratorios del orden público crimen organizado -percepciones y valoraciones sociales sobre los problemas delictivos -percepciones sociales sobre las respuestas estatales a los problemas de violencia y delito 	<p>Fuentes de información (sirven para elaborar o corroborar el diagnóstico situacional)</p> <ul style="list-style-type: none"> -datos y estadísticas policiales -datos y estadísticas judiciales -datos y estadísticas de salud -datos y estadísticas de centros de atención a las víctimas -encuestas de victimización -estudios de opinión pública -estudios de caso
--	---

Condiciones de un diagnóstico situacional integral: Un diagnóstico integral requiere que se considere la situación de todos los sectores de la sociedad con sus respectivos problemas. Para ello debe corroborarse que se aborden los problemas de seguridad que afectan a los sectores socioeconómicos más pobres, y por lo tanto, más desprotegidos y vulnerables al problema de la violencia; los problemas que afectan a las minorías étnicas y las cuestiones relativas a la violencia contra la mujer. Es prerequisite fundamental de un diagnóstico situacional integral la existencia de información desagregada por sectores sociales y preferentemente según los grupos sociales más vulnerables (antes mencionados).

Utilidad del diagnóstico situacional De acuerdo con los resultados del diagnóstico situacional se puede ponderar:

- 1) si las políticas que sostiene el gobierno abordan los principales problemas que afectan la seguridad pública
- 2) si los medios de intervención son idóneos.

Dificultades para el diagnóstico situacional. El rol del Parlamento. Muchas veces la información necesaria para el diagnóstico situacional no está disponible, pero otras veces existe y no se utiliza como insumo para el diseño de las políticas públicas de seguridad. En esas condiciones, el rol del Parlamento puede resultar central, ya sea para promover la producción y publicidad de información sobre seguridad pública, como para incentivar que el diseño de las políticas de seguridad se asiente en un conocimiento preciso.

El diagnóstico institucional

● Función:

Las políticas de reforma y modernización de las instituciones del sistema de seguridad ciudadana se apoyan en un "diagnóstico institucional".

● Objeto:

El diagnóstico institucional está dirigido a evaluar:

Dimensiones:

- la inserción normativa e institucional del sistema de seguridad pública en el marco general del gobierno
- la organización
- el funcionamiento
- el desempeño

Instituciones:

- el subsistema de gobierno de la seguridad,
- el subsistema de prevención de la violencia y el delito,
- el subsistema policial,

- el subsistema de persecución penal,
- el subsistema de participación comunitaria y
- el subsistema de seguridad privada.

● Dificultades para el diagnóstico institucional

Los diagnósticos institucionales no son un ejercicio habitual de las administraciones latinoamericanas en ningún campo de intervención gubernamental, y la seguridad pública no es la excepción. De hecho, quizás en este campo en particular la tradición es aún menor, entre otros motivos por los efectos indirectos del desgobierno de la seguridad y la hegemonía policial sobre la totalidad del sistema institucional.

Lo cierto es que los diagnósticos institucionales son la materia prima de las estrategias de reforma y modernización institucional y en nuestra región, comúnmente, aparecen sólo como respuesta a crisis de envergadura que cuestionan las bases y la legitimidad del sistema.

¿Cómo controlar el diagnóstico?

Una correcta evaluación del diagnóstico comienza por corroborar la definición o identificación del problema. Para ello se deben considerar:

- todas las dimensiones constitutivas del problema
- las posibles causas del problema
- los factores asociados
- los actores sociales afectados, los interesados y aquellos que puedan tener alguna vinculación con la problemática
- la calidad y confiabilidad de las fuentes de información
- la actualidad de los datos

- la situación de otros países o zonas afectados por el mismo problema

Recursos auxiliares: el control participativo

La evaluación del diagnóstico puede ser una tarea que demande mucho tiempo y esfuerzos, para simplificarla siempre es bueno que, desde la comisión asesora por ejemplo, se averigüe por otros diagnósticos existentes sobre la problemática. Según la temática en cuestión, el Parlamento podría solicitar colaboración de entidades académicas, de organismos especializados de la propia sociedad civil, o también de otros órganos de gobierno que, aunque no estén

directamente involucrados en el desarrollo de la política que es objeto de análisis, tengan algún tipo de relación con el problema y puedan brindar elementos para desarrollar otras perspectivas de análisis. Muchas

veces, por citar un ejemplo, los órganos responsables de las áreas de seguridad pública no consultan datos o estadísticas de los órganos de salud.

Río de Janeiro, Brasil: Del control participativo a una política participativa, un ejemplo en que la sociedad civil es involucrada desde la fase del diagnóstico.

A finales de los años 90 el gobierno del estado de Río de Janeiro, Brasil, empezó a tomar en serio el problema del crimen violento tras varios incidentes de gravedad y la expresión de la opinión pública en los medios de comunicación. Una percepción común en ese tiempo era que la mayoría de los crímenes violentos se cometían con rifles de asalto fabricados en el extranjero. Durante el mismo periodo la ONG Viva Río inició su trabajo sobre el tema de las armas y la violencia y se ofreció para informatizar más de 100.000 armas de fuego almacenadas precariamente en depósitos del Estado con un registro manual.

El gobierno estadual tomó el riesgo y la decisión de abrir sus depósitos y archivos a una ONG. Después de varios meses de trabajo todas las armas bajo la custodia del gobierno estadual fueron cargadas a un nuevo sistema de cómputo. El nuevo sistema aumentó la capacidad del gobierno de investigar los crímenes. Una de las primeras consultas del nuevo sistema produjo interesantes resultados indicando que la mayoría de las armas confiscadas

en actos criminales eran armas cortas de fabricación nacional y no armas importadas de grueso calibre. Así como también se supo que un importante porcentaje de las armas confiscadas fueron exportadas legalmente a Paraguay antes de caer en manos de criminales en Brasil.

Esta relativamente pequeña iniciativa contribuyó a que se desencadenen varias otras acciones. Primero, con la informatización de las armas incautadas el gobierno pudo reducir el tiempo de almacenamiento de las mismas antes de su destrucción cuando el arma no estuviera vinculada con una investigación o proceso judicial. Segundo, el gobierno federal impuso una moratoria de exportaciones de armas de fuego a Paraguay. Tercero, por la información generada y las relaciones construidas entre la sociedad civil y el gobierno se conformó una alianza que culminó en el año 2003 con la creación del "Estatuto de Desarme" y una campaña nacional que recolectó y destruyó más de 450,000 armas de fuego entre el 2004 y 2005.

Posibles dificultades al control del diagnóstico

Es muy probable que, ante la consulta a distintos actores sociales para que colaboren en la identificación de las principales características del problema, el legislador se encuentre con interpretaciones com-

plementarias o, la mayoría de las veces, interpretaciones absolutamente divergentes. Esta puede ser una situación muy común cuando se debate sobre estadísticas criminales que no solo "hablan" de la situación de seguridad en una ciudad, provincia o país, sino que también aluden al desempeño de las instituciones del sistema de segu-

ridad con jurisdicción en ese territorio. Un recurso útil para abordar estas situaciones es recurrir a datos de otras zonas con características semejantes o también a información sobre la evolución histórica de las estadísticas en cuestión. Las comparaciones espaciales y temporales, inclusive con otros países de la región, pueden ayudar a una lectura más apropiada de la situación. En el caso de las estadísticas criminales, para continuar con el ejemplo, esto también puede resultar importante para distinguir cuáles son los errores más comunes en torno a la construcción de los datos y, consecuentemente, qué recaudos conviene tomar.

Hay dos aspectos más que se deben tomar en cuenta para la evaluación del diagnóstico: la actualidad y las fuentes consultadas. Como la producción regular de información no es una tarea habitual de muchas burocracias latinoamericanas, es necesario revisar la vigencia del diagnóstico en que se apoya la política. Este control, además, puede coadyuvar a que los responsables políticos de estas actividades incrementen los esfuerzos en crear o mantener una base de datos y registro exhaustiva y actualizada permanentemente.

Las comisarías de la Mujer: una innovación institucional que surge por el reconocimiento del problema de la violencia contra la mujer como un problema específico

Las primeras comisarías de la mujer del mundo se constituyeron en el año 1985 en el Estado de São Paulo, Brasil. A medida que el problema de la violencia contra la mujer se fue aceptando desde sus particularidades y complejidades específicas, esta innovación institucional se extendió a otros países de la región. Actualmente las comisarías de la mujer existen en diversos países, tales como Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Colombia, Nicaragua, Perú y Uruguay. Las mismas fueron creadas especialmente para atender y facilitar la denuncia, investigación y proceso de casos de violencia intrafamiliar. Generalmente, se encuentran a cargo de personal policial femeni-

no con capacitación especial.

Desde el establecimiento de estas comisarías las denuncias por violencia intrafamiliar y violación han aumentado todos los años. Sin embargo, no han crecido en la misma medida la cantidad de investigaciones y casos sometidos a proceso en América Latina. Las comisarías de la mujer sin dudas constituyen un paso importante en el tratamiento de la violencia contra la mujer, aunque evidentemente no pueden ser el único.

Fuentes: (HTUN, 1998) y (PNUD LAC SURF –INSTRAW, 2006).

2.2. La evaluación de los objetivos y las metas de las políticas

Los objetivos y las metas de las políticas públicas

En principio, los objetivos y las metas de las políticas se deberían desprender del diagnóstico. Como señalábamos en el inciso anterior, los objetivos se definen dando vuelta los problemas y postulando éstos en términos positivos. Por dar un ejemplo muy sencillo, si el problema fuera que se verifica un alto porcentaje de hechos violentos entre jóvenes marginados socialmente, el objetivo general de la política sería reducir los niveles de violencia de dicho grupo en un plazo determinado (un año). Mientras que los objetivos específicos podrían ser: a) promover la reinserción a establecimientos educativos de los jóvenes en edad escolar; b) ayudar a la inserción laboral de los jóvenes en edad de trabajar mediante la articulación de políticas con el Ministerio de Trabajo o similar; c) desarrollar actividades recreativas que fomenten vínculos cooperativos y solidarios entre los jóvenes; d) brindar atención a adolescentes con problemas de adicciones, etcétera. Para cada uno de estos objetivos específicos corresponderían medidas diferentes.

Todas las políticas, por lo general, identifican objetivos de largo, mediano y corto plazo, y también objetivos generales y objetivos específicos. Estos ordenamientos de los objetivos facilitan notablemente el control por parte de los responsables de la

política y también por parte de agentes de control externo como el Parlamento.

Los objetivos específicos: un insumo imprescindible para el control de las políticas

Los objetivos específicos, comúnmente, son un excelente indicador de los resultados que deberá arrojar la política y, por otro lado, también pueden ser un buen indicio de los obstáculos y ajustes a los que obliga la implementación de la política.

Cuanto más claros y concretos son los objetivos específicos, mayores son las posibilidades de realizar un control efectivo. La existencia de objetivos bien delimitados y fáciles de constatar es una condición imprescindible para el control. No obstante, no siempre es algo dado en las políticas. Muchas veces, las mismas adolecen de definiciones vagas y contienen consignas generales y principistas que más allá del significado que transmiten no admiten ningún medio para corroborar el cumplimiento de las metas⁴.

Otros criterios útiles para la evaluación de los objetivos

Además de los criterios mencionados, la evaluación de los objetivos y metas de las políticas conlleva el análisis de la integridad y coherencia de los objetivos entre sí,

⁴ Ver punto 4.2 "El control de resultados o efectividad". Recuadro: ejemplo de delimitación de objetivos e indicadores de resultado de la Policía de Investigaciones de Chile.

y el análisis de la concordancia entre los objetivos y las medidas adoptadas.

a) Integralidad y coherencia de los objetivos entre sí

Cuando se evalúa un programa o plan de políticas, el control de la integralidad y coherencia de los objetivos entre sí está dirigido a constatar que, en primer lugar, los objetivos sean compatibles y complementarios unos con otros; y en segundo lugar, que éstos den cuenta de todo el espectro de situaciones que las políticas pretenden revertir.

b) Concordancia entre los objetivos y las medidas adoptadas

El análisis de la concordancia entre los ob-

jetivos y las medidas –o medios– adoptados por la política es otro aspecto diferente del control de las políticas, de suma importancia para la consideración de la validez y la eficacia de las mismas. Se trata de un control sobre la idoneidad de las medidas adoptadas para alcanzar los fines perseguidos. Nos referimos a una idoneidad de orden técnico, pero también de índole práctica y política. El parlamentario puede poner a consideración del cuerpo la razonabilidad de las medidas que sugiere la política pública, de acuerdo a su validez técnica y también de acuerdo a las posibilidades prácticas y políticas de que se lleve a cabo en la forma en que ha sido previsto.

2.3. La evaluación de la coherencia de las políticas

Significado de la evaluación de la coherencia

El control de coherencia apunta a evitar la superposición de políticas con metas semejantes y a promover una articulación práctica entre las distintas intervenciones previstas por las diferentes políticas.

La mayoría de las veces, de no haber un buen desempeño del gobierno del sistema de seguridad y una estructura orgánica que englobe y articule todas las áreas que intervienen en los asuntos de la seguridad (subsistema policial, subsistema de participación comunitaria, subsistema de prevención social del delito, subsistema de persecución penal y subsistema de seguridad privada), es muy común que cada área desarrolle sus políticas autónomamente, sin considerar de qué manera los objetivos de una política

se relacionan o impactan con las políticas de otras áreas o, más común aún, de otros organismos del Estado que afectan cuestiones de seguridad indirectamente.

Casos típicos

Los problemas de coherencia de las políticas son bastante frecuentes cuando se analizan programas o políticas de prevención social del delito. En casi todos los países de América Latina sucede que hay muchas áreas de gobierno que intervienen en poblaciones vulnerables a la violencia y el delito. Lógicamente, esto obedece a que las poblaciones pobres y marginales son los sectores sociales con mayores problemas, no sólo de seguridad pública, sino también de salud, educación, infraestructura, inserción laboral, etcétera. Lo cual conduce a que se

superpongan medidas provenientes de los Ministerios o Secretarías de Salud, Acción Social, Educación, Obras Públicas, e inclusive de las áreas de prevención pertenecientes a los Ministerios de Justicia o Seguridad. Como consecuencia, se desperdician recursos y también se abarca a una población que no siempre está bien identificada y que no merece el mismo tipo de atención y tratamiento. Por ejemplo, las políticas de

prevención social del delito muchas veces asocian situaciones de marginalidad social y económica a situaciones de conflictividad delimitando poblaciones que, en realidad, no necesariamente son vulnerables a la violencia y el delito, y confundiendo los destinatarios de las políticas de prevención social del delito con los destinatarios de las políticas de acción o desarrollo social.

2.4. El control de la legalidad de las políticas: normas constitucionales, tratados internacionales, leyes

Finalidad

El control de legalidad está dirigido a verificar la adecuación del contenido de la política al estatuto normativo vigente para la jurisdicción para la que se planifica la política. Los objetivos y metas que ésta se propone deben observar un estricto respeto de las disposiciones constitucionales, los tratados internacionales de los que el país es parte, las leyes nacionales y la normativa local.

Posibles obstáculos: un caso paradigmático

El control parlamentario de las políticas de seguridad puede dificultarse en los casos en que los gobiernos no definan un programa de trabajo para el área. Como se ha referido, en tales coyunturas debe acudir a fuentes diversas para la identificación de la política. Un ejemplo a este respecto ha sido la política de seguridad implementada por la Provincia de Buenos Aires en Argentina en el año 2001. En este

caso, el gobierno no había explicitado un plan de seguridad, ni lineamientos de sus políticas; sin embargo, el entonces gobernador declaró públicamente: "a los ladrones hay que meterles bala". En una situación como ésta, es oportuno que el Parlamento efectúe el respectivo control de legalidad de la política de seguridad, verificando su compatibilidad con el estatuto normativo internacional, nacional y provincial, dado que la declaración del encargado de diseñar las estrategias y dirigir el sistema de seguridad pública explicita el principal objetivo de su política, en este caso refiriéndose a la metodología seleccionada para enfrentar la problemática delictiva.

Específicamente, en el ejemplo citado, la comisión parlamentaria debería analizar la adecuación de la política de seguridad al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Americana de Derechos Humanos, al Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de

Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y a las disposiciones constitucionales, normativas y reglamentarias sobre el uso de la fuerza.

Recomendaciones

- Corroborar que exista un plan de seguridad que comprenda las principales políticas que desarrollará el gobierno para los problemas más importantes que afectan la seguridad.
- Promover que dicho plan sea debatido y ratificado por el Poder Legislativo a través de la sanción de una ley.
- Impulsar que las medidas de implementación del plan sean instrumentadas a partir de leyes específicas debatidas y consensuadas por el Poder Legislativo.
- Si no existiera un plan que sintetice las principales medidas que se ejecutan en materia de seguridad pública, es importante que el Parlamento realice un llamamiento al Poder Ejecutivo para que elabore dicho plan.

Paraguay: Un Plan de Seguridad que surge como respuesta del Poder Ejecutivo ante los reclamos del Parlamento

Debido a la falta de una política integral y eficaz, a los numerosos casos de secuestros y asesinatos, y a la delicada situación general de la seguridad pública en Paraguay, en el año 2005 el Partido Patria Querida (fuerza de la oposición) exhortó públicamente al Poder Ejecutivo a que elaborara y presentara un plan de seguridad ciudadana eficaz. Estas declaraciones públicas

fueron realizadas el día 24 de febrero de 2005 y el día 4 de marzo de dicho año el Poder Ejecutivo presentó el "Plan Paraguay". Este es un ejemplo claro en que el Parlamento resultó el principal factor determinante del diseño de un Plan de Seguridad por parte del Poder Ejecutivo. Fuente: ABC, Sección Política. Edición del 24 de febrero de 2005. En www.abc.com.py

3. El control organizacional

Objetivos del control organizacional

La finalidad de este control es cotejar la validez de la estructura organizativa y la disponibilidad y manejo de los recursos humanos, materiales, de infraestructura y técnicos para desarrollar las políticas de seguridad de manera coordinada y eficaz. En otras palabras, es un control de los medios institucionales necesarios para intervenir sobre los problemas de seguridad pública.

Características del control organizacional

Se trata de un control permanente, que excede la examinación formal del organigrama y que supone un seguimiento sistemático de las dinámicas de funcionamiento del sistema institucional de seguridad

Destinatarios del control organizacional

Este control se ejerce sobre los responsables de dirigir y coordinar el sistema de seguridad pública que, entre otras funcio-

nes, tienen obligaciones sobre los manejos administrativos. Fundamentalmente, se ejerce sobre las principales autoridades del Ministerio o Secretaría de Seguridad y sobre el presidente de la República, porque es responsabilidad de ellos definir el esquema institucional del sistema de seguridad pública.

Aspectos que comprende el control organizacional:

- 1) el control de la implementación de los órganos instituidos por el Parlamento;
- 2) el control de la estructura organizativa y su funcionamiento;
- 3) el control de los recursos humanos;
- 4) el control de los recursos materiales y
- 5) el control de infraestructura y de los recursos técnicos.

3.1. El control de la implementación de órganos instituidos por el parlamento

Este control consiste en la revisión legislativa de la existencia y funcionamiento real de los órganos de seguridad instituidos por ley. Innumerables veces sucede que se crean organismos públicos que nunca lle-

gan a entrar en funcionamiento ni tienen autoridades y funcionarios designados, ya sea por razones de orden político o bien por falta de recursos financieros.

Argentina: la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Seguridad Interior

En el año 1992 se sancionó la Ley Nacional 24.059 mediante la cual se crea la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia. Esta comisión funcionó hasta el final del año 2001, fecha en la que se sancionó la Ley Nacional 25.520. Esta última norma crea una nueva Comisión Bicameral

de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia para que haya un seguimiento específico de los temas de inteligencia, pero no deroga la ley precedente. Sin embargo, desde el año 2002 la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior no ha sido constituida y sus cargos se encuentran vacantes.

Recomendaciones

- Realizar una revisión normativa de los órganos previstos por ley que conforman el sistema de seguridad pública.
- Ante la falta de implementación de un órgano instituido por ley, se puede efectuar un pedido de

informes al responsable político de dicha tarea, requiriendo explicaciones por las demoras en la implementación y por la manera en que se prevé resolver el asunto.

3.2. El control de la estructura organizativa y su funcionamiento: roles, funciones y responsabilidades

Características

El control de la estructura organizativa es, primeramente, un control sobre el diseño institucional del sistema de seguridad. Esto implica, fundamentalmente, la evaluación interna del organigrama general del sistema de seguridad pública. Pero también implica el análisis de la inserción y vinculación del sistema de seguridad pública en el macro-organigrama del Estado.

La evaluación del sistema de seguridad pública a nivel del macro organigrama del Estado

El segundo tipo de evaluación (a nivel del macro-organigrama del Estado) es una cuestión central para garantizar un buen ordenamiento del sistema de seguridad. En este sentido, cabe resaltar que en muchos países latinoamericanos no existe un ministerio especializado en seguridad pú

blica que congrege a todas las áreas que deberían componer el sistema de seguridad. Esto no significa que el rango ministerial sea una condición sine qua non de un buen ordenamiento institucional, sino que la mayoría de las veces esto se combina con la dispersión institucional de las principales funciones que debe desarrollar el sistema de seguridad pública. El caso más gráfico de este problema ya ha sido citado, y es la dispersión existente en la planificación y gestión de políticas de prevención social del delito que, comúnmente, es llevada a cabo por múltiples organismos estatales. Sin embargo, hay otros casos similares, por ejemplo, en lo que respecta a la prevención e investigación de delitos complejos, que muchas veces son realizadas por organismos centralizados de inteligencia estatal u otras agencias especializadas en alguna problemática delictiva como pueden ser las

agencias de lucha contra el narcotráfico, aduanas, migraciones, órganos de fiscalización y prevención de delitos económicos y de lavado de dinero.

Otra situación semejante se da con respecto a las fuerzas públicas habilitadas para intervenir en asuntos de seguridad interior. Es usual que muchos países de la región dispongan de más de una fuerza pública con estas características, algunas de ellas no policiales y no dependientes del Ministerio o Secretaría de Seguridad sino de las fuerzas armadas u otros organismos. Tales situaciones no favorecen la gestión coordinada del sistema de seguridad ni tampoco un control cabal de su organización y funcionamiento, sin mencionar sus efectos sobre el carácter democrático y civil de dichas instituciones. Y lo grave es que esto se repite con otras tantas funciones del sistema de seguridad pública.

Municipios Libres de Armas en El Salvador: una política concertada entre distintos órganos y niveles del Estado

El Salvador ha sufrido mucho los efectos de la violencia armada, primero durante el conflicto armado interno y luego por una epidemia de violencia asociada con el crimen organizado y las pandillas juveniles. En 1999 el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa aprobaron una nueva ley de armas, que luego fue reformada en varias oportunidades. Analistas independientes ven algunas de las reformas positivas y otras negativas. Una reforma importante era la imposición de restricciones contra la portación pública de armas de fuego en algunos espacios públicos como escuelas, hospitales, parques, eventos deportivos y discotecas. Con esta reforma específica en mente, en 2004

y 2005 el Consejo Nacional de Seguridad Pública (una institución autónoma del Ejecutivo enfocada en la prevención del crimen) y la Policía Nacional Civil empezaron a conversar con los alcaldes de la zona metropolitana de la ciudad capital sobre la posibilidad de realizar experiencias piloto de 'Municipios Libres de Armas'.

En esencia estos pilotos iniciaron la implementación agresiva de la ley nacional a través de ordenanzas municipales para organizar una campaña pública de restricción de la portación de armas en la ciudad, la fiscalización de tenedores legales de armas en sus casas para verificar sus papeles y armas registradas y la organización de las fuerzas

vivas del municipio. Para no politizar el tema se tomó la decisión de empezar con el proyecto en dos ciudades, una con un alcalde del partido del gobierno y otra de la oposición. Las ciudades escogidas fueron San Martín e Ilopingo.

En menos de un año las tasas de homicidio y de crimen armado habían bajado un 27% y 40%

respectivamente en el municipio de San Martín. En Ilopingo la tasa de homicidio subió levemente mientras la tasa de crimen armado se redujo en un 47%. Estos resultados han dado esperanza a los organizadores ya que las tasas de homicidio y violencia armada a nivel nacional habían subido exponencialmente durante el mismo periodo.

La evaluación de la organización del sistema de seguridad pública en su interior

Por otro lado, decíamos, el control de la organización también conlleva la lectura del organigrama propio del sistema de seguridad pública.

En lo que a esto respecta, la forma más básica de este control es a partir de la distribución y delimitación de roles, funciones y responsabilidades. Como sucede con cualquier estructura organizativa, una correcta distribución y delimitación de los roles y las responsabilidades según las principales funciones de cada área es condición

necesaria de un buen funcionamiento institucional. De manera que un primer criterio para evaluar el organigrama es considerar si el esquema institucional dispuesto es apto y pertinente para los objetivos y las metas que persigue el sistema de seguridad pública que, como definimos en un principio, podría sintetizarse en la búsqueda de una situación social libre de conflictos violentos y delictivos que afecten el pleno goce de los derechos de las personas. En términos más prácticos, la estructura organizativa debe ser un canal idóneo para la planificación y gestión de todas las políticas públicas de seguridad que se quieran desarrollar.

Crterios a seguir: ¿cómo se promueve un sistema de seguridad democrático?

Aquí debe entrar en consideración un criterio medular para la transformación de los sistemas de seguridad latinoamericanos, que es la gobernabilidad política o civil del sistema. Dado que en la región se ha consolidado un modelo de desgobierno y policialización de la seguridad pública, para fortalecer las capacidades de conducción civil, el parlamentario debe tomar en cuenta:

● Si las tareas de seguridad están debidamente separadas de las tareas de defensa, y esta diferen-

ciación se cristaliza en ministerios/organismos que funcionan de manera separada.

● Si las áreas de gobierno y conducción del sistema de seguridad son órganos civiles.

● Si existen instancias de coordinación institucional entre los distintos subsistemas de seguridad.

● Si existe un área de carácter civil a cargo de la dirección superior de la policía.

● Si existe un área técnica de carácter civil, dependiente del área de gobierno del sistema de seguri

dad, encargada de elaborar y actualizar un cuadro de situación –o mapa– de la violencia y el delito.

- Si existen instancias de consulta, asesoramiento o cogestión de la seguridad como lo son los consejos asesores.
- Si existen mecanismos de participación comunitaria en los asuntos de seguridad pública.
- Si existen mecanismos de control internos y ex-

ternos del sistema de seguridad pública.

- Si el área de control interno de la institución policial depende del área de gobierno del sistema de seguridad.
- Si el sistema administrativo de la policía es autónomo o si, en cambio, está articulado con el sistema administrativo del área de gobierno de la seguridad.

Crterios complementarios

Correspondencia entre funciones y jerarquía institucional

En esta etapa del control organizacional, también conviene evaluar si hay correspondencia entre las funciones de las diferentes áreas y el nivel y organización jerárquica de ellas. La estructuración jerárquica de las distintas dependencias en buena medida define las dinámicas inter-organizacionales. Vale decir, además, que la jerarquía institucional determina, por un lado, el volumen de recursos que dispone el área, y por otro lado, el nivel de autonomía política (o decisional), funcional y presupuestaria de la misma.

Un buen ejemplo de problemas de esta naturaleza son los casos en que los órganos de control no tienen el rango institucional y la autonomía suficiente para el desempeño de sus responsabilidades, sobre todo con respecto a las fuerzas policiales.

Distribución de funciones entre dependencias

Otros aspectos del control organizacional están relacionados con la distribución de funciones entre las dependencias para evitar la superposición de tareas y la

realización de esfuerzos infructuosos, así como también con el establecimiento de mecanismos o instancias de comunicación entre las áreas para garantizar una correcta coordinación entre ellas.

Organización, prácticas institucionales y creencias

En último lugar, cabe señalar que parte del control organizacional tiene que ver con el control de las prácticas institucionales que son las que, en última instancia, marcan el funcionamiento de la organización. Un control organizacional que aspire a superar las perspectivas formalistas de las instituciones debe considerar las prácticas, rutinas y valores que reproducen cotidianamente el sistema institucional conformando sus dinámicas características. De obviar esta dimensión puede caerse fácilmente en el error de suponer que los cambios en las organizaciones bastan para producir cambios en las dinámicas de funcionamiento cuando, en verdad, esto no depende enteramente de una cuestión organizacional sino que también está supeditado a los actores que con sus actos y creencias reproducen diariamente el sistema de seguridad pública.

Recomendaciones

- Evaluar la organización del sistema de seguridad pública a partir de la revisión de leyes, reglamentos y disposiciones para así poder identificar el grado de formalización de la estructura organizativa.
- Apuntar a que la organización, las autoridades y las funciones del sistema de seguridad pública se regulen por una ley general de seguridad pública⁵.
- Promover la formalización de los procedimientos de control del sistema de seguridad pública a través de una ley o reglamentación.

- Una buena manera de controlar la organización es seleccionar algún área, requerir la nómina de agentes que trabajan en él y las funciones que les han sido asignadas.

Advertencia:

- Los legisladores, igual que los hacedores de políticas, deben tener en cuenta que los problemas de diseño organizacional pueden confundirse con problemas de desempeño.

Impulsando la reforma de seguridad pública en Mendoza, Argentina

En el año 2000 la provincia argentina de Mendoza inició un proceso de reforma del sistema de seguridad recuperando el poder político provincial el control de la policía, dando más protagonismo a los gobiernos municipales y estableciendo nuevos requisitos en la formación de sus oficiales, incluyendo cursos sobre derechos humanos. Dos de las primeras iniciativas de esta reforma fueron la implementación de programas de policía comunitaria en varios municipios y un programa de canje de armas que recolectó más de 2.000 armas entre los años 2000 y 2001 a cambio de vales canjeables en tiendas de toda la provincia.

Estas actividades fueron criticadas por algunos políticos y los medios hasta que su impacto real logró ser más visible. Por primera vez, en un proceso tenso se fue supeditando la fuerza pública a la administración civil y provocando una relación de cooperación con la comunidad (intentando romper así la doctrina policial que había prevalecido durante las dictaduras militares de los '70). El

contacto directo y personal con la gente también permitió que las autoridades lograran una mayor comprensión de la realidad local y los problemas cotidianos de seguridad y justicia.

Las lecciones aprendidas a nivel institucional y el contacto con el público hicieron que el Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia implementara otros dos programas: el primero, "Alarmas Comunitarias", desarrolló sistemas vecinales donde los residentes se organizan y comparten información de contacto y establecen un sistema de tecnología básica de luces, campanas y silbatos que alertan al barrio cuando suceden actos violentos o crímenes, reemplazando la necesidad de los ciudadanos de utilizar armas de fuego. El segundo, de "Justicia Comunitaria", creó oficinas locales de justicia donde los ciudadanos podían acceder a información sobre el sistema judicial, conectarse con ese sistema y recibir servicios de arbitraje para casos menores.

⁵ Se recomienda ver la "Ley modelo del sistema de seguridad pública", documento elaborado por PNUD LAC SURF en agosto del año 2005.

3.3. El control de los recursos humanos

Finalidad e importancia

La finalidad del control de los recursos humanos es relevar todos los aspectos que hacen a la idoneidad profesional y ética de quienes integran el sistema de seguridad pública, entendiendo que esto es la mejor garantía para un servicio de calidad, profesional y eficaz.

Esta área del control organizacional es fundamental desde la función parlamentaria porque el Poder Legislativo puede crear o suprimir empleos, e inclusive regular por ley el acceso a los cargos públicos. Estas disposiciones, a su vez, adquieren otra relevancia cuando se trata del personal del Estado que detenta la facultad legal de ejercer la violencia física. Razón por la cual el control parlamentario sobre los recursos humanos resulta un aspecto central de las funciones de contralor.

Los recursos humanos del sistema de seguridad: policías y civiles

Para analizar y controlar los recursos humanos del sistema de seguridad es preciso tomar en cuenta que dentro de este sistema se configuran dos grupos de características diferentes: por un lado, está la dotación de personal perteneciente a las fuerzas de seguridad policiales y, por otro lado, está el servicio de funcionariado civil.

El personal policial, organizado en una o más fuerzas de seguridad, es quien desarrolla funciones de prevención, control e investigación tanto del delito común como del delito complejo (policiamiento preventivo y complejo). Mientras que el

funcionariado civil es el apoyo burocrático de los funcionarios políticos responsables del gobierno del sistema de seguridad. Del funcionariado civil depende el área técnica encargada de la elaboración y actualización del cuadro o mapa de la violencia y el delito, las dependencias de control interno, la dirección y control de la gestión administrativa del gobierno de la seguridad, e inclusive las áreas de apoyo de las autoridades ministeriales en la planificación, implementación y evaluación de las políticas de seguridad, y la conducción político superior de la policía y el resto de los subsistemas de seguridad.

Comúnmente, todos los esfuerzos de reforma y modernización del sector están dirigidos a quienes componen las fuerzas policiales, dejando de lado cualquier esfuerzo en mejorar las condiciones de trabajo y la formación del personal civil del sistema de seguridad. Y si bien es cierto que la democratización de las fuerzas policiales requiere mucha atención y dedicación, también es indiscutible que sin un funcionariado civil tampoco se lograrán altos niveles de democratización que, en buena parte, dependen del fortalecimiento de la conducción civil del sistema de seguridad. Vale decir, también, que en muchos países de la región este servicio civil del sistema de seguridad no está siquiera conformado.

En cualquier caso, a la hora de controlar los recursos humanos del sistema de seguridad, los parlamentarios deben considerar las diferencias en los fines, roles, funciones y responsabilidades entre estos dos grupos de

recursos humanos, porque estas diferencias tienen algún correlato en los sistemas de ingreso, carrera, capacitación y disciplina.

Aspectos que comprende el control de los recursos humanos del sistema de seguridad

- 1) el régimen de ingresos, carrera y ascensos;
- 2) el sistema de contratación de personal;
- 3) el sistema de formación y capacitación; y
- 4) el régimen disciplinario

3.3.1. Régimen de ingresos, carrera y de ascensos

Articulación de los regímenes de ingreso y carrera

La única manera de garantizar un funcionariado civil y un cuerpo policial profesional es estableciendo un sistema de ingreso riguroso fundado en el mérito y la idoneidad, y acompañado por un esquema de capacitación tanto en la iniciación de las funciones como en el curso de la carrera profesional.

Estructura y carrera del personal policial

En lo que respecta a la estructura de personal y la carrera policial, un punto en permanente debate, la tendencia actual es:

- La estructuración de una categoría única de personal policial, superando la tradicional diferenciación entre oficialidad y suboficialidad propia de organizaciones castrenses pero poco funcionales para las organizaciones policiales modernas.
- La conformación de un escalafón único que abarque a la totalidad del personal policial y que, según el caso, se estructura sobre dos agrupamientos policiales con funciones diferentes: policiamiento preventivo y policiamiento complejo (o investigación).
- El establecimiento de una carrera profesional policial única, organizada sobre la

base de los perfiles correspondientes a cada agrupamiento policial, con programas de formación y entrenamiento especializados en la prevención y control policial del delito o en la prevención, investigación y control del delito complejo.

Sistemas de ascensos

En ambos casos, una vez establecido el régimen básico del personal del sector (policial y civil), los ascensos deberían ser por mérito y determinados por la disponibilidad del cargo y una evaluación de capacitación y entrenamiento, desempeño, antigüedad e idoneidad, todo ello en el marco del sistema posicional. Estos criterios sin embargo no son la regla; en muchos países de la región siguen vigentes sistemas de promociones y ascensos fundados exclusivamente en la antigüedad.

Sistema de acceso a cargos policiales superiores

Otra dimensión crucial del control de los recursos humanos es el sistema de acceso a los cargos policiales superiores. Igual que para el resto de los cargos del servicio civil y policial, la designación debe apoyarse en un concurso de méritos y antecedentes.

Seis pilares del nuevo profesionalismo policial

- La desmilitarización institucional de la policía.
- La democratización de la institución policial a partir de la sujeción policial al ordenamiento legal democrático y, en ese marco, la subordinación policial a las autoridades gubernamentales responsables de la dirección de los asuntos de seguridad pública.
- La despolitización institucional de la policía, que implica la desarticulación de toda forma de influencia o manipulación política o de dirección extra-institucional o informal sobre la policía de parte de las autoridades gubernamentales, parlamentarias, judiciales o, en su defecto, de parte de sectores políticos partidarios o de sectores sociales.
- El posicionamiento de la problemática delictiva como eje estructurante de la labor policial.
- La diferenciación entre la seguridad preventiva y seguridad compleja como parámetro orgánico-funcional de la institución policial.
- La desconcentración y/o descentralización operativa de la institución policial.

3.3.2. Sistema de contratación: remuneración y condiciones laborales

Otra cuestión asociada simultáneamente al control de los recursos humanos y al control de la estructura organizativa es la evaluación de la correlación de las distintas formas de inserción de los recursos humanos en la estructura burocrática. En términos prácticos, esta correlación refiere a que la carrera profesional y la remuneración deben guardar coherencia con la jerarquía del cargo, las funciones y los roles.

no tienen un esquema de recambio de personal adecuado y se manejan mayoritariamente con contrataciones temporales que no son compatibles con los objetivos de profesionalización y especialización de la planta burocrática.

La conformación y estabilización del funcionariado civil

Un aspecto a destacar en este punto es la necesidad imperiosa de que el funcionariado civil conforme un cuerpo permanente, con estabilidad laboral. Este es un problema recurrente de las burocracias latinoamericanas que, tras un largo período de engrosamiento, ahora con el achicamiento del Estado adolecen del problema de que

3.3.3. Sistema de formación y capacitación

El control sobre el sistema de capacitación es una forma de control indirecto sobre la idoneidad técnica del personal del sistema de seguridad.

Sistema de formación y capacitación del funcionariado civil

El sistema de formación y capacitación del servicio civil de seguridad pública debiera organizarse en función de las labores básicas de este servicio. Las distintas labores podrían constituir las diferentes áreas de especialización profesional tanto del personal jerárquico como del resto de los agentes gubernamentales. Por ende, los ejes de formación serían:

- Diseño, implementación y evaluación de políticas y estrategias de seguridad pública en todas sus dimensiones y variantes.
- Elaboración y actualización permanente de un cuadro de situación del delito y la violencia.
- Producción y gestión del conocimiento relevante para el ejercicio del gobierno de la seguridad en materia de condiciones y dinámicas institucionales.
- Recursos para la dirección político-institucional superior del sistema policial, del sistema de prevención social de la violencia y el delito, y del sistema de seguridad privada.
- Coordinación de las labores conjuntas con otras agencias relacionadas o vinculadas con la seguridad pública -tales como aquellas encargadas de la gestión social, migratoria, aduanera, impositiva, de supervisión

financiera, etc.- y con los gobiernos locales.

- Dirección y control de la gestión administrativa del gobierno de la seguridad pública.
- Coordinación integral de la participación comunitaria en asuntos de seguridad pública.

Sistema de formación y capacitación policial

Por su parte, en la actualidad, los sistemas de formación y capacitación policial tienden a seguir los siguientes criterios:

- Una primera instrucción básica, uniforme e integral para todo el personal policial, seguido de una especialización acorde a las diferentes funciones que desarrollan las fuerzas policiales (policiamiento preventivo y complejo, especializaciones por modalidades delictivas, etcétera).
- Diseño de programas de estudio con una fuerte educación en derechos humanos y valores democráticos como pilares esenciales de la formación policial y de una nueva doctrina de seguridad pública democrática. Especial énfasis en la enseñanza de la normativa aplicable a los principios y procedimientos básicos de actuación policial.
- Introducción de la cuestión de género en los programas de instrucción.
- Establecimiento de convenios de intercambio docente y de validación de créditos académicos con universidades e institutos de formación superior a los efectos de que éstos provean los servicios docentes correspondientes a las asignaturas generales.
- Creación de sistemas de reentrenamiento y actualización policial destinados a mejorar el desempeño del personal y perfeccio-

nar sus capacidades físicas e intelectuales.
- Jerarquización del cuerpo docente mediante el establecimiento de un régimen

regular de concursos públicos de antecedentes como mecanismo único de incorporación y validación docente.

Formación policial especializada y aportes del sector privado para responder a la violencia intrafamiliar en Honduras:

En Honduras, igual que en muchos otros países de la región, la violencia intrafamiliar es un gran problema que deriva en el abuso de muchas mujeres y niños de parte de sus esposos, padres y otros familiares. En muchos países latinoamericanos, debido a normas culturales que favorecen el machismo, la violencia intrafamiliar es apenas tratada como un crimen.

Como parte de un esfuerzo mayor de reforma de los sistemas de seguridad y justicia en Honduras, con el apoyo de PNUD, la fuerza policial creó la Línea 114. Operadoras y oficiales de la policía fueron entrenados específicamente para responder a llamadas de parte de mujeres y/o niños abusados

físicamente. Los operadores escuchan a las personas con sensatez y empatía, llaman a patrullas de respuesta rápida en casos de urgencia y hacen derivaciones a organizaciones de apoyo social, legal y psicológico en casos no urgentes de abuso sistemático. La empresa nacional de telefonía y las dos principales empresas de servicio celular colaboran, en forma de donación, proveyendo el acceso nacional a la Línea 114.

Es un paso importante en un país donde la violencia familiar hasta hace poco no fue considerada un asunto de seguridad pública. El desafío de mediano y largo plazo será la integración de la línea 114 al sistema principal de respuesta a emergencias.

3.3.4. Sistema disciplinario de la institución policial

Significado e importancia del control del sistema disciplinario

El control sobre el sistema disciplinario es una forma de control indirecto sobre la idoneidad del personal policial y sobre la legalidad de su actuación.

Obviamente, la importancia de este control radica en que el sistema disciplinario es la primera alarma que tiene el sistema de seguridad frente a conductas indebidas del personal habilitado para el ejercicio de la fuerza pública.

Los reglamentos disciplinarios son las normas que regulan la conducta de los agentes

policiales estableciendo prescripciones éticas y sanciones para las faltas relativas a la integridad moral del funcionario, las conductas contrarias al buen servicio y los actos arbitrarios y de abuso de autoridad. Sobre estos reglamentos se erigen los sistemas de control interno.

Transformaciones del sistema disciplinario en pos de su democratización

Tradicionalmente, en América Latina, los sistemas disciplinarios de seguridad pública adoptaron el modelo de las fuerzas armadas. En la actualidad, estos modelos

Perú: La Defensoría del Policía

La Defensoría del Policía es un organismo que depende directamente del Ministro del Interior y tiene por finalidad "garantizar y defender los derechos humanos del personal que presta servicios en el sector interior y Policía Nacional".

Principales funciones:

- Atender las quejas y peticiones formuladas por el personal policial y civil (...) que denuncie la amenaza o vulneración de sus derechos humanos al interior del sector. Realiza investigaciones, formula recomendaciones y plantea mecanismos de solución y correctivos con miras a garantizar la correcta aplicación de la normatividad vigente.
- Solicitar a los órganos correspondientes del Ministerio del Interior la realización de investigaciones para determinar si algún funcionario o autoridad ha

incurrido en violación a los derechos fundamentales de quienes prestan servicios en el sector.

- Disponer el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas por los órganos del Ministerio del Interior respecto de las recomendaciones y mecanismos planteados por la Defensoría del Policía.
- Proponer proyectos de ley orientados a lograr la plena vigencia de los derechos humanos del personal del sector.
- Requerir información a los órganos dependientes del Ministerio del Interior, bajo responsabilidad, en asuntos relacionados con su misión.

Fuente: Defensoría del Policía.
En www.mininter.gob.pe

Guatemala: Un ejemplo de control comunitario sobre el sistema disciplinario

En el año 2001, en Guatemala, las organizaciones Madres Angustiadas, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, y Familias y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro formaron IMASP (Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública) para contribuir desde la sociedad civil al mejoramiento de los servicios de seguridad, especialmente la Policía Nacional Civil. El proyecto se dirige al desarrollo de capacidades

y posicionamiento en la definición de políticas de seguridad ciudadana desde lo local, considerando la participación como un factor indispensable para consolidar la democracia. Sobre todo busca estimular la participación en tribunales disciplinarios para mejorar la calidad de la Policía Nacional Civil en 5 departamentos. El proyecto también estimula la integración de Comisiones de Seguridad como parte de los Consejos de Desarrollo.

Recomendaciones

Sistema de ingresos y ascensos:

- Verificar que exista un sistema de ingreso a los cargos del servicio civil y policiales por concurso de méritos y antecedentes, y que funcione un procedimiento similar para la definición de los ascensos. Si

los procedimientos para el ingreso y los ascensos se fundaran en otros criterios, tales como la antigüedad, se debe estimular su transformación.

Sistema disciplinario:

- Fomentar que las dependencias responsables de

administrar el sistema disciplinario, tal como se ha señalado en otra sección, no dependan institucionalmente de los altos mandos policiales sino del órgano de gobierno del sistema de seguridad y que gocen de autonomía funcional.

● Es importante que quienes realizan el control disciplinario de los efectivos policiales no sean miembros de la fuerza. Esto permite mayor transparencia y objetividad en la aplicación de las sanciones.

● Revisar el régimen de faltas y sanciones para garantizar que tampoco se permitan los excesos por parte de los responsables del control disciplinario.

● En caso de que no exista un procedimiento de juicio de las faltas internas de índole acusatorio, es conveniente promover el traspaso hacia un esquema en que primen mecanismos orales, se garantice la plena defensa del acusado, y se establezcan procedimientos contradictorios.

3.4. El control de licitaciones y compras

3.4.1. Compras

Las compras merecen un abordaje aparte, igual que el control del presupuesto, pues involucran procedimientos administrativos complejos en los que deberían intervenir varios órganos de ejecución y contralor del Estado.

Por los montos y el objeto de las compras –muchas veces se trata de armamento y tecnología especial– este control resulta de suma importancia para garantizar transpa-

rencia en las gestiones del sector.

Dos fases del control de las compras

El control de las compras se puede dividir en dos fases en las que el Parlamento juzga asuntos diferentes. La primera fase del control refiere a la *decisión de la compra*; mientras que la segunda es de seguimiento del *procedimiento de compra*.

El control de las compras

Fase del control

Actividad que conlleva

1º Sobre la decisión de la compra

Evaluación de la conveniencia y razonabilidad de la compra

Evaluación financiera de la posibilidad de afrontar la compra y de su importancia en comparación con otros gastos y compras del sector

2º Sobre el procedimiento de compra

Verificación de la legalidad del procedimiento

Asegurar la rendición de cuentas y la transparencia del procedimiento

1ra fase: El control sobre la decisión de la compra

La evaluación de la conveniencia y razonabilidad de la compra.

Previo a la aprobación de la compra, el Parlamento debe cerciorarse de su necesidad y razonabilidad de acuerdo con los objetivos que persigue la política de seguridad, las intervenciones y medidas que prevé la política, los recursos materiales con los que ya cuenta la agencia que se beneficiará con la adquisición, y las condiciones de infraestructura y de recursos humanos necesarios para el mantenimiento y el aprovechamiento del producto que se pretende comprar.

Sin lugar a dudas, la primera discusión debe ser sobre la validez de la compra para las actividades que desarrolla el área. Esto es particularmente importante cuando se hacen grandes compras de productos que luego serán aprovechados, en condiciones diferentes y por actores diferentes, por dependencias descentralizadas.

Otro elemento en consideración, sobre todo para las compras regulares, debiera ser el stock o dotación existente del producto que se quiere comprar. Por poner un ejemplo, resulta muy difícil realizar una correcta evaluación de una compra de armamento si no se tiene en cuenta qué cantidad de armas existen en stock y cuál es el uso que se les da.

Este mismo ejemplo es válido también para la evaluación de la compra en relación con las condiciones de infraestructura y los recursos humanos necesarios para un buen aprovechamiento del material que se adquiere. Muchos de los materiales que uti-

liza la policía requieren de condiciones de almacenamiento especiales, por el cuidado que demanda su conservación en buen estado, y también por los riesgos que conlleva la posibilidad de extravío o robo. Las armas de fuego son, evidentemente, materiales que obligan a estos y otros recaudos.

La evaluación financiera de la posibilidad de afrontar la compra y de su importancia en comparación con otros gastos y compras del sector

Ampliando el sentido del postulado precedente, la compra debe guardar coherencia con la política general del área, la política de compras y también con el plan de presupuesto del área. Esto, concretamente, significa que cualquier compra debe poder explicarse con base en las prioridades de política del área y del gobierno. Los recursos siempre son limitados; por ende, las compras tienen que ser debidamente estudiadas.

En términos de esta evaluación, el Parlamento también debe analizar el impacto y la carga financiera que representa la compra, básicamente de cara a la estabilidad y proyección financiera del área. Muchas veces, por los montos de estas erogaciones, se contraen compromisos que alcanzan el mediano y largo plazo. Por otro lado, son pocas las ocasiones en que antes de decidir una compra los gobiernos analizan el costo de mantenimiento, almacenamiento y utilización de los materiales que adquieren. Hay muchos materiales que para su uso, por ejemplo, requieren de insumos de alto valor monetario. Estos no son datos menores, sobretudo en países como los latinoame-

ricanos donde la previsibilidad y solvencia económica de las instituciones públicas no está garantizada. Los Parlamentos harían un gran aporte si pudieran introducir estas consideraciones en el proceso de toma de decisión de compras de gran cuantía.

2da fase: El control del procedimiento de compra

La verificación de la legalidad del procedimiento

La principal labor del Parlamento en esta etapa es el seguimiento del procedimiento de compra para constatar el cumplimiento de los requisitos legales. Generalmente, de acuerdo al régimen de compras del país o la jurisdicción, las alternativas son la compra por licitación o compra directa.

La compra por licitación brinda mayor transparencia pero no es aplicable en todos los casos. Cuando se utiliza este procedimiento el Parlamento debe participar de la evaluación de las ofertas y de la decisión de adjudicación.

La vía de la contratación directa debería obligar a que se adopten más precauciones y se ejerzan mayores controles. En primera medida, el Poder Ejecutivo debería informar por escrito, y si fuera necesario de manera directa a través de la presentación del responsable político del área en la comisión que correspondiera, sobre los motivos por los cuales no es posible realizar una licitación y debe efectuarse una compra directa.

Para mayores garantías de que el procedimiento se ajuste a derecho, el Parlamento puede solicitar colaboración de la Contraloría General (también denominada Auditoría General o Tribunal de Cuentas), ya

que este órgano cuenta con estructuras de personal y gestión capacitadas en el control de cuentas.

Asegurar la rendición de cuentas y la transparencia del procedimiento

La participación del Parlamento en el control de cada una de las etapas de la compra, desde la decisión hasta la adjudicación, es una contribución vital para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia. Aun una vez definida la compra, el Parlamento puede intervenir obligando al prestatario a que otorgue garantías de calidad técnica, y exigiendo auditoría sobre el desempeño post compra.

El Parlamento puede forzar al Poder Ejecutivo para que informe permanentemente sobre todo el procedimiento de la compra, permitiendo de este modo que todos los mecanismos de control puedan ser bien instrumentados. La sumatoria de controles, desde diferentes ámbitos y con base en diferentes juicios, es la única forma de minimizar los riesgos de fraude o gastos innecesarios en un campo en que la información existente es insuficiente y resulta difícil efectuar evaluaciones precisas.

Evaluación de la conveniencia y razonabilidad de la compra. Un ejemplo de Brasil

En 1996, la Presidencia de la República del Brasil publicó el documento "Política de Defensa Nacional (PDN)", que expresaba la posición oficial del gobierno a partir de la cual se podría desarrollar la política de defensa del país. Según este documento de política las principales amenazas a la seguridad del país eran el tráfico de drogas y distintas manifestaciones del crimen organizado. Para ese mismo período, el Ejército brasileño compró 87 carros blindados de tipo Leopard y 91 de tipo M60A3 (ef.

O Globo, 15/10/1997), es decir, sistemas de armamentos pertinentes para guerras convencionales pero absolutamente inadecuados para combatir el crimen organizado y el tráfico de drogas en zonas urbanas. De modo que estas adquisiciones estaban en contradicción con las prescripciones del Poder Ejecutivo para una política de seguridad.

Fuente: Flemes.

Recomendaciones

- Regular por ley los procedimientos de compra y el método de fiscalización al cual deben sujetarse estos procedimientos. El Parlamento debe participar activamente de las decisiones y procedimientos relativos a las compras y no simplemente controlar el presupuesto, de modo que su participación también debe establecerse en la misma ley.
- Establecer por ley la obligación para el Poder Ejecutivo de informar sobre las compras del área de seguridad, fundamentalmente cuando se trata de compras correspondientes para las fuerzas policiales.
- Como muchas veces los ejecutivos cuentan con dependencias especializadas en el control directo de las compras y licitaciones, es conveniente que el Parlamento tenga una comunicación permanente con estas áreas, realice un seguimiento regular de su funcionamiento y reciba la información que ella nuclea.
- Dado que para evaluar la necesidad, conveniencia y razonabilidad de la compra tanto en términos técnicos como económicos se necesita información y conocimientos específicos, los parlamentarios deben asegurar que existan instancias y métodos para recurrir a la experticia de ONGs, entidades académicas y demás instituciones públicas nacionales e internacionales.
- Los parlamentarios deben promover que las políticas de compras estén supeditadas y comprendidas por el Plan de Seguridad.
- Para la compra de armas existen recomendaciones internacionales. Es importante que los parlamentarios las conozcan y se guíen por estos instrumentos para garantizar la transparencia del procedimiento.

3.5. El control de la infraestructura y recursos técnicos

Objetivos del control de infraestructura y recursos técnicos

Comúnmente los mecanismos de control no prestan debida atención a la infraestructura

y los recursos técnicos que necesita una agencia de gobierno para cumplir con las tareas que tiene asignadas. Esta actividad no es complicada, pero sólo se realiza indirectamente cuando se discuten nuevos

presupuestos o compras. No obstante, es importante que los parlamentarios sepan que tiene que formar parte de un control regular y que debe estar dirigido a juzgar

la adecuación existente entre las funciones de la agencia y la infraestructura y recursos técnicos con los que cuenta.

Recomendaciones

Ejemplo de control de la infraestructura y los recursos técnicos del subsistema policial:

Preguntas orientativas para el Parlamentario:

- ¿Cuál es la cantidad de móviles y de agentes policiales según el número de habitantes, y los kilómetros cuadrados que cubre la jurisdicción?
- ¿Cómo es la distribución geográfica de los destacamentos y las jurisdicciones policiales?
- ¿Cuáles son los horarios de atención de los destacamentos?

● ¿Cuál es la disponibilidad de armas y municiones de los efectivos policiales que cumplen tareas de prevención y conjuración del delito?

● ¿Las áreas de producción y análisis de información cuentan con sistemas informáticos adecuados? ¿Tienen sistemas de análisis espacial de la información delictiva (gis/sig)?

● ¿Existe un sistema de comunicación eficiente entre los efectivos de calle, los destacamentos policiales y las centrales de la policía?

4. El control de desempeño

Finalidad e importancia del control de desempeño

El control de desempeño tiene por función determinar si los resultados de la actividad que desarrolla una agencia gubernamental coinciden con los planes y metas propuestos, y se alcanzan en los términos y condiciones pautados por la política y exigidos por la función pública. Es un control de cumplimiento de los resultados esperados. A través de él se analiza la relación entre el funcionamiento de la organización y los resultados alcanzados y se juzga la razón de ser de la política.

El resultado de este tipo de control debe guiar las modificaciones necesarias para mejorar el funcionamiento de la organización en las sucesivas puestas en marcha de la política.

Características del control de desempeño

Usualmente los controles de desempeño eran considerados controles ex post. Esto es, que se efectúan con posterioridad a la instrumentación de la política. Sin embargo

la tendencia actual es que, al menos dentro de las propias organizaciones, como control interno, los controles de desempeño se sigan durante todo el proceso de implementación de la política.

Resulta muy difícil imaginar que el Parlamento pueda ejercer un control de desempeño durante el curso de la política, por ende, es preferible que los controles de desempeño se organicen periódicamente para evaluar, por ejemplo, anualmente, los resultados de la implementación.

Destinatarios del control de desempeño

El control de desempeño puede ejercerse tanto sobre las agencias gubernamentales como sobre sus funcionarios o responsables políticos de manera individual.

Áreas del control de desempeño

- 1) El control de transparencia
- 2) El control de resultados o efectividad
- 3) El control de los procedimientos
- 4) El control de legalidad

4.1. El control de la transparencia del desempeño de los organismos de seguridad

Transparencia y rendición de cuentas (accountability)

El control de transparencia está directa-

mente vinculado al concepto de accountability o rendición de cuentas. En el campo de la seguridad pública hay varias formas de rendición de cuentas: los controles

internos, los controles administrativos externos (como las auditorías), los controles políticos externos (control parlamentario) y, por fuera del Estado, los controles de rendición de cuentas (externos también) de la sociedad civil.

La rendición de cuentas es un concepto estrechamente vinculado al de transparencia porque son mutuamente implicantes. No puede haber rendición de cuentas y control externo si no hay transparencia en el manejo de los asuntos de gobierno y de la administración, ya que no se sabría qué es lo que el gobierno hace, sabe o piensa hacer.

Diferentes aspectos para garantizar la transparencia en el desempeño de los órganos de seguridad

La transparencia en el desempeño de los órganos de seguridad se debe evaluar en función de cuatro indicadores: la libertad, el acceso y la calidad de la información, el acceso a las dependencias de los organismos de seguridad, la existencia de mecanismos de participación comunitaria y el establecimiento de un sistema de recepción de quejas y denuncias.

Acceso a las dependencias de los órganos de seguridad

Tanto la ciudadanía como la sociedad civil o los agentes de control externo deben tener acceso a las dependencias de los organ-

ismos de seguridad. El acceso se aplica por lo menos en dos sentidos. Por un lado implica que la ciudadanía tenga acceso al servicio, esto es, que el servicio público sea ofrecido a toda la ciudadanía, de manera imparcial y adecuada. Pero también significa que los organismos de control externo del Estado (parlamentarios, ombudsman, etcétera) tengan acceso a las dependencias internas de los organismos de seguridad, tales como centros de detención, unidades de manejo de información, unidades de control interno o disciplinarias y a los despachos de los jefes de esas dependencias.

Libertad, acceso y calidad de la información

La transparencia implica la existencia de un alto grado de acceso a la información, estipulado bajo el concepto de libertad de información.⁶ El acceso a información de calidad permite controlar y monitorear a la administración pública y a los representantes. Es un potente instrumento contra la corrupción, el secretismo y el uso discrecional del poder. La libertad de información permite que haya ciudadanos informados capaces de participar en los asuntos de gobierno y ejercer efectivamente el control.

La calidad de la información es crucial porque los organismos de control internos como externos, incluyendo a la sociedad civil, basan la mayor parte de sus análisis en información de segunda mano, recogida y procesada por las dependencias de los

⁶ Este derecho en América está amparado por la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13 inc. 1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19 inc. 2), la Convención Interamericana Contra la Corrupción y las correspondientes disposiciones constitucionales y ordenamientos internos.

organismos de seguridad. Y paradójicamente, el control depende de esta calidad de información como insumos para tomar sus decisiones informadas.

Existencia de mecanismos de participación comunitaria

La existencia de mecanismos de participación comunitaria es un factor que ayuda sobremanera a garantizar altos niveles de transparencia. De manera complementaria a estos mecanismos resulta importante establecer una comunicación e interacción constante entre todos los agentes de control externo con el fin de compartir la información, combinar inquietudes y articular las estrategias (ver secciones dedicadas a controles compartidos y control comunitario).

Establecimiento de un sistema de recepción de quejas y denuncias

La existencia de un sistema de quejas y denuncias es un buen indicador de transparencia, básicamente, porque significa una posibilidad de control que no depende de la cantidad y calidad de información que puedan facilitar los órganos objeto del control. Para establecer un sistema de quejas y denuncias eficiente y seguro es necesario activar los mecanismos de participación de la ciudadanía para lograr la asimilación de aquellas por parte de los organismos de seguridad y que éstos, a su vez, tengan capacidad de dialogar y explicar qué se espera de la ciudadanía. En Bogotá, por ejemplo, se aplicó con relativo éxito un sistema de participación y control comunitario.⁷

Medidas para combatir la corrupción	
Medidas Preventivas	Medidas Sancionatorias
1- La introducción de criterios de reclutamiento más estrictos.	9- La introducción de sanciones más fuertes y estrictas a las conductas corruptas.
2- El diseño e introducción de un Código de Ética.	10- La introducción de una entidad separada que combata la corrupción dentro de la fuerza.
3- La introducción de capacitación obligatoria para mejorar la concientización de los policías sobre los mandamientos legales.	11- La introducción de un organismo de control y monitoreo independiente de la policía y del Ministerio a cargo de la seguridad.

⁷ Ver programas en <http://www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/mebog.nsf/Paginas/Principal>

● El Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública

4- Un testeo constante sobre los miembros de la policía.	12- La introducción de mejores métodos para supervisar las actividades policiales.
5- La introducción de un sistema para informar diariamente a los miembros de la Policía sobre los delitos cometidos por sus colegas.	13- La introducción de indicadores de conducta corrupta y la creación de un sistema de alerta temprana. (EWS)
6- La introducción de normas más transparentes y simples para regular las actividades de la Policía.	14- La introducción de beneficios para aquellos que aprendan a los infractores queriendo ofrecer un soborno.
7- La prohibición de los miembros de participar en negocios relacionados a la seguridad.	15- La identidad secreta de los agentes de auditoría y monitoreo.
8- La prohibición de que la familia del miembro participe en negocios relacionados con la seguridad privada.	16- Otorgar mayor poder a los organismos de control (acceso a las cuentas bancarias de los policías, los miembros de su familia, etc.)
Este es un cuadro adaptado de Transparency International ČR (2001) ¹ . Recomendamos también la consulta del original.	

La investigación de Transparency International sugiere que las políticas que han tenido éxito son las que se aplican en forma integral y contundente como paquete de medidas y que combinan tanto medidas preventivas como sancionatorias. El estudio también descubre que cuantas menos me-

didadas tanto preventivas como sancionatorias toma un país, más alta es su corrupción policial y más su incremento a lo largo del tiempo. Además, el estudio señala que las medidas sancionatorias han sido más eficaces que las preventivas en los países que tienen alta corrupción sofisticada.

Recomendaciones para fortalecer la transparencia en el desempeño de los órganos de seguridad pública

- Verificar que exista una ley de Información que se pueda utilizar para requerir los datos en cantidad y calidad. Y si no existe promover su sanción.
- Verificar que exista información actualizada sobre seguridad pública tales como informes, estadísticas (criminales y otras) y bases de datos publicadas en Internet o de fácil acceso. En caso que esto no suceda, es importante promover su publicación.
- Revisar cuáles son las facultades constitucionales, legales y reglamentarias para poder acceder y observar activamente a las dependencias del gobierno dedicadas a la seguridad pública. ¿Es posible realizar visitas acompañado por organizaciones o instituciones de la sociedad civil? ¿Tienen las comisiones éstas facultades?
- Garantizar que las reuniones de las comisiones sean públicas y que se publique y difunda correctamente lugar, fecha, hora y temática de lo que se tratará en las reuniones.
- Estipular algún tipo de sanción para el caso de que la administración se resista a proveer la información solicitada
- Generar, fundamentalmente en el marco de la comisión permanente de seguridad, instancias y mecanismos de intercambio con la sociedad civil. Preferentemente, crear un sistema de recepción de consultas y denuncias.
- Promover las formas de control parlamentario compartido con la sociedad civil.
- Incentivar a la administración central el esfuerzo de capacitar a los hombres y homogeneizar y estandarizar las prácticas de recolección y procesamiento de datos en toda la jurisdicción, en aplicación de las prácticas y estándares convenidos en la materia. ¿Se recopila información en el mayor nivel local posible?
- En caso que no exista, promover la creación de una oficina de control externo (complementaria a la interna) que procesen independientemente las quejas y denuncias ciudadanas en cuanto al desempeño policial y que tengan la posibilidad de exigir información ante las dependencias responsables.
- Promover la reglamentación de medidas preventivas y sancionatorias por mal desempeño policial.

4.2. El control de resultados o efectividad

Objetivos y método

El control de resultados consiste, como ya se señaló, en la evaluación del cumplimiento de las metas en los plazos previstos por la política.

La mejor manera de comprobar el cumplimiento de las metas es desagregando las mismas en indicadores y precisando objetivos concretos fáciles de contabilizar o constatar. Estos indicadores deben elaborarse al mismo tiempo en que se definen las metas de las políticas. Sin ellos es muy

complicado evaluar en qué medida la institución alcanzó sus objetivos.

Obstáculos al control de resultados

El parlamentario debe tener en cuenta que muchas veces quienes planifican las políticas no elaboran indicadores de resultado. Recién en los últimos años los gobiernos latinoamericanos comenzaron a incluir indicadores en los documentos de políticas. Asimismo, se debe considerar que muchas políticas no admiten que sus metas se

traduzcan en indicadores medibles o plausibles de constatación. La acción pública no siempre persigue y ofrece resultados observables, y esto no debería ser necesariamente objeto de críticas.

Por otro lado, hay que advertir a los le-

gisladores que es posible confundir los resultados de la política con los impactos indirectos de la misma. Para que esto no suceda también es imprescindible que se precisen indicadores de resultado.

Policía de investigaciones de Chile: Un ejemplo de definición de objetivos precisos e indicadores constatables

Metas de gestión policial para el 2005

a) Área prevención estratégica:

- Elevar la eficacia en la prevención, detección e investigación contra la delincuencia organizada.
- Mejorar el análisis y la gestión de la información sobre la delincuencia organizada nacional y transnacional.

Usted podrá juzgar el éxito de estas metas a través de los siguientes elementos que se destacarán en nuestra Cuenta Pública (Indicadores):

- Número personas detenidas, aprehendidas y/o inculpadas, integrantes de "bandas criminales organizadas" o una "organización criminal" dedicadas al narcotráfico, delitos económicos, sexuales, medioambientales y robos, entre otros que merecen pena aflictiva.
- Participación de la Policía de Investigaciones de Chile en la desarticulación de organizaciones criminales.
- Participación de la Policía de Investigaciones de Chile en reuniones de coordinación y operaciones policiales con otras policías (Mercosur, Interpol, etc).

b) Área fortalecimiento de la relación policía-comunidad:

- Elevar el nivel de conocimiento de la sociedad sobre la Policía de Investigaciones de Chile.
- Incrementar el trabajo con la comunidad en prevención de delitos complejos.
- Aumentar la participación eficiente en comités comunales, provinciales y regionales de Seguridad Ciudadana.
- Realizar una Cuenta Pública anual por cada Jefatura

Regional, Jefatura Nacional y Prefectura Provincial.

- Mejorar la calidad de atención de público en las unidades policiales.

Usted podrá juzgar el éxito de estas metas a través de (Indicadores):

- Porcentaje de personas que aprueba el trabajo de la Policía de Investigaciones de Chile, medido a través de encuestas.
- Número de charlas orientadas a la prevención de delitos por delincuencia organizada y delitos complejos.
- Porcentaje de denuncias recibidas por delitos complejos (homicidio, delitos sexuales, robo, narcotráfico).
- Nivel de conocimiento en la ciudadanía, autoridades y usuarios de la Policía de Investigaciones de Chile.
- Índice de Calidad de Atención a Usuarios en brigadas de investigación criminal y unidades dependientes de la Jefatura Nacional de Extranjería.

c) Área fortalecimiento de la investigación criminal, para contribuir a frenar la delincuencia y la reincidencia:

- Poner a disposición de los tribunales un mayor número de imputados e inculpados, aumentando la eficacia en las aprehensiones y detenciones, en procedimientos de control de identidad (control y prevención situacional), sin afectar la calidad de las investigaciones.

Usted podrá juzgar el éxito de estas metas a través de (Indicadores):

- Cantidad de órdenes de aprehensión con resultado v/s órdenes de aprehensión.
- Cantidad de detenidos por orden de aprehensión en procedimientos de control de identidad.
- Cantidad de detenidos por delito flagrante.

● Cantidad de detenidos y/o aprehendidos por causas pendientes y/o por infracción a la reglamentación de extranjería por unidades dependiente de la Jefatura Nacional de Extranjería.

d) Área fortalecimiento de la investigación criminal, para mejorar la calidad de los servicios policiales investigativos de persecución penal:

● Aumentar la proporción de ordenes de investigar resueltas en los delitos de robo, sexuales, homicidio y violación y delitos de crimen organizado (sexuales, narcotráfico, financieros y medio ambientales).

● Mejorar la calidad de los informes policiales y peritajes encomendados a la institución. Usted podrá juzgar el éxito de estas metas a través de (indicadores):

● Cantidad de órdenes de investigar (verbal y escrita) con resultado v/s órdenes de investigar.

● Porcentaje de evaluación positiva de fiscales sobre la calidad de los servicios policiales.

● Cantidad y porcentaje de peritajes invalidados y desacreditados v/s total de peritajes.

● Cantidad y porcentaje de participación de la Policía de Investigaciones de Chile en Juicios Orales con sentencia condenatoria.

e) Áreas de fortalecimiento de la investigación criminal, prevención estratégica y seguridad inter-

nacional y control migratorio deberán maximizar el uso de tecnología y promover la informatización de los procedimientos:

● Facilitar el acceso y uso intensivo de los sistemas de información para el análisis policial (Gepol) y Sig.

● Mejorar el sistema de registro de estadísticas policiales a nivel de unidades y prefecturas.

● Aplicación piloto de sistema informático de monitoreo y control de gestión en las unidades de la V y VI regiones y Región Metropolitana.

Usted podrá juzgar el éxito de estas metas a través de los siguientes elementos que se destacarán en nuestra Cuenta Pública (indicadores):

● Tasa y porcentaje de oficiales policiales con estaciones de trabajo.

● Tasa y porcentaje de equipos en red.

● Porcentaje de brigadas con sistema de monitoreo funcionando.

● Cantidad de consultas GEPOL (Gestión Policial)

● Cantidad de consultas SIG (Sistema de Información Georreferencial)

● Cantidad de consultas AFIS (Sistema Automático de Identificación Dactilar)

● Cantidad de consultas IBIS (Sistema Automático de Identificación Balística)

Fuente: Policía de Investigaciones de Chile. En www.investigaciones.cl

4.3. El control de procedimientos

Finalidad

El control de procedimientos está orientado a relevar las acciones y medidas que desarrolla una institución para alcanzar sus metas y objetivos.

La clave de este control es corroborar:

1) Que las acciones que se desarrollan sean los medios necesarios para que se cumplan los objetivos pautados por las instituciones a través de las políticas del área y no que

estén relacionados a otras funciones que no son relevantes para la institución. La pregunta principal, en este sentido, es "cuáles son las acciones que se llevan adelante".

2) Que en el cumplimiento de las medidas y acciones los responsables de la ejecución cumplan con criterios como la oportunidad, la proporcionalidad y la razonabilidad. La pregunta que guía esta evaluación es "cómo y en qué circunstancias se desarrollan las acciones".

Destinatarios del control de procedimientos

A diferencia de casi todos los controles antes mencionados, este control se ejerce tanto sobre los responsables de dirigir y coordinar la política como, fundamentalmente, sobre quienes tienen que implementarla.

Recursos para fiscalizar cuáles son las acciones que desarrolla una institución

Para evaluar cuáles son las acciones que desarrolla una institución se puede recurrir a las resoluciones y disposiciones ministeriales. Las órdenes dadas por las autoridades máximas deberían coincidir con los objetivos que persigue la institución.

Recursos para fiscalizar cómo y en qué circunstancias se implementan las políticas

El control sobre las circunstancias y el modo en que se implementan las políticas, en última instancia, lleva a la fiscalización del espacio de discrecionalidad que tiene cualquier persona con potestad para ejecutar acciones públicas. Sin embargo, no supone el control sobre todas las acciones de todos aquellos que desempeñan funciones en un área, sino que apunta a las faltas sistemáticas o a casos extremos en que el desarrollo de la política condujo a la violación o menoscabo de los derechos y libertades de un tercero. Evidentemente, no existe una forma viable de controlar todas las acciones que ejecuta una institución, pero sí en cambio es posible fiscalizar que las faltas o irregularidades constituyan casos excepcio-

nales, identificables y sancionables por los sistemas de control administrativo interno o por los controles disciplinarios. Esta modalidad de control es especialmente importante para la institución policial, porque en este caso el espacio es de discrecionalidad para el uso de la fuerza física.

El control de procedimientos de la función policial

Evaluar las circunstancias en que se desarrolla una política de persecución policial de un delito, por ejemplo, significa considerar el sentido de la oportunidad. Esto es, si era el momento adecuado para desarrollar la acción correspondiente, en este caso, siguiendo con una situación hipotética, si había que comenzar con tareas de persecución o si era preferible profundizar la investigación policial antes de avanzar con dichas tareas.

Del otro lado, evaluar el modo en que se desarrolla la acción significa considerar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida adoptada.

La razonabilidad de una acción se debe juzgar en relación al fin perseguido. Es, claramente, una evaluación medios – fines.

Mientras que la proporcionalidad de la medida o de la acción tiene que ver directamente con su intensidad, cuestión medular en los términos del procedimiento policial porque en este caso en particular la proporcionalidad refiere a si la fuerza fue utilizada en justa medida o si existió abuso de autoridad.

Todos estos aspectos del control de pro

● El Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública

cedimientos de la función policial se deberían poder cubrir a partir de un examen periódico de los casos registrados en las oficinas de control interno, en las defensorías del policía –si existieren–, en sede

de las defensorías del pueblo, e inclusive en las instancias formales de participación comunitaria que admitieran la recepción de denuncias por faltas o excesos en el desempeño policial.

Recomendaciones

- Una tarea que antecede al control debiera ser confeccionar un listado de todos los órganos (gubernamentales y no gubernamentales) que reciben denuncias por faltas o excesos policiales.
- La comparación de los registros de todos los órganos listados permitiría, entre otras cosas, contrastar la calidad de los registros de los órganos de control interno que son los primeros responsables de identificar y sancionar estas faltas.
- El sólo hecho que las comisiones especiales de seguridad pública soliciten periódicamente, año tras año por ejemplo, las denuncias recibidas y los expedientes abiertos a causa de faltas o excesos en el desempeño policial puede permitir analizar si existen irregularidades sistemáticas que se debieran controlar y prevenir por medio de procedimientos específicos.
- Hay muchas organizaciones de la sociedad civil

que compilan y sistematizan los casos de abuso policial. Los informes que ellas publican pueden ser una buena base de información para identificar problemas recurrentes.

- Ante la constatación de faltas o excesos sistemáticos en el desempeño de la función policial, los parlamentarios deben considerar dirigir nuevas investigaciones a los responsables máximos del área.
- La fiscalización de la actuación de los funcionarios de gobierno sobre decisiones tomadas con relación a temas de seguridad pública puede realizarse a través de comparecencias personales, informes, acusaciones por mal desempeño, o eventuales acciones judiciales promovidas desde el Poder Legislativo.
- Para realizar un control de procedimientos el ámbito más adecuado son las comisiones asesoras, porque se requiere gente capacitada que pueda revisar toda la información recopilada y tiempo.

4.4. El control de legalidad en el desempeño de los organismos de seguridad

Objetivos

El control de legalidad en el desempeño también se verifica por la adecuación de las acciones al estatuto normativo, particularmente en las etapas de implementación o con posterioridad a la ejecución de la política pública. Por esta vía se controlan las acciones, sus resultados y los medios utilizados para alcanzarlas.

Circunstancias en las que se aplica

Corrientemente, el control sobre el desempeño en casos específicos en que un funcionario en ejercicio viola la ley es efectivizado por el Poder Judicial, que busca esclarecer la comisión de un hecho ilícito. En muchas ocasiones, prácticas sistemáticas ilegales de los funcionarios no son detectadas o son pasadas por alto por el

sistema judicial. El control de legalidad en el desempeño tiene especial importancia ante una repetición de casos en que se produce una violación a la ley por parte de agentes del sistema de seguridad. También puede suceder que la ilegalidad en el desempeño se produzca en rutinas internas de las instituciones, por lo cual es necesario que el Parlamento efective controles de legalidad en los procedimientos en los que se enmarcan las acciones destinadas a operativizar la política.

Destinatarios del control de legalidad en el desempeño

No sólo los funcionarios policiales son susceptibles de ser controlados respecto del ajuste de su desempeño a la ley. Por ejemplo, el Artículo 5 inciso 3° del Reglamento de la Ley de Seguridad Interior de Argentina establece que: "La formulación de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior comprenderá la emisión de un documento anual relativo a la situación de seguridad en el país, del estado de

ejecución de las políticas implementadas, de los resultados y proposiciones de políticas a llevar a cabo en el año siguiente. Se incluirá, si fuera necesario, los proyectos de ley pertinentes. El documento habrá de remitirse a la Comisión Bicameral Legislativa de Fiscalización."

El incumplimiento de la obligación de emisión y remisión del documento, hecho que se da sistemáticamente, viola la ley. Justamente el objetivo de la normativa es la rendición de cuentas desde el Poder Ejecutivo hacia el Legislativo y la omisión sistemática evita la concreción de una política de seguridad democrática, en tanto ni sus objetivos, metas, ni ejecución son puestas a consideración para el control por los representantes del pueblo.

Una ilegalidad de este tipo requiere de un activo control parlamentario; los legisladores deben exigir a los funcionarios responsables la remisión de la información para su análisis y en caso de no ser remitida tienen la opción de llamar al funcionario a cargo del área para que sea interpelado.

5. El control del presupuesto

Finalidad

El control parlamentario del presupuesto en seguridad pública tiene como finalidad analizar tanto el proceso de diseño, formulación y ejecución de dicho presupuesto, así como el nivel de gasto del área de seguridad pública comparativamente con los gastos correspondientes a otros servicios que presta el Estado.

El control parlamentario del presupuesto es una herramienta de control de un poder sobre otro, ya que los Poderes Legislativos deben autorizar la asignación de fondos y controlar su ejecución. A partir del control parlamentario del presupuesto asignado al sistema de seguridad pública se procura analizar las asignaciones presupuestarias de las distintas dependencias y programas que componen dicho sistema de seguridad pública, así como la reasignación de recursos y su ejecución.

Las etapas del presupuesto y el ejercicio de control

El control parlamentario del presupuesto del sistema de seguridad pública permite considerar la magnitud de los fondos asignados así como hacer consideraciones sobre lo que las distintas dependencias y programas del sistema producen y gastan. El presupuesto del sistema de seguridad pública puede analizarse, para cada orga-

nismo del sistema, en el marco de un proceso que cuenta con las siguientes etapas:

- 1.El presupuesto solicitado por el Ejecutivo al Legislativo
- 2.El presupuesto asignado por el Legislativo
- 3.El presupuesto ejecutado por la institución

En este sentido, se podría analizar la correspondencia entre el presupuesto solicitado, el asignado, y lo que finalmente fue ejecutado. Asimismo, se puede observar la relación entre el presupuesto de los distintos organismos del sistema de seguridad pública desde un punto de vista comparativo. Por otro lado, al considerar todos los gastos de los distintos componentes del sistema de seguridad pública se puede obtener el gasto público total asignado al área.

Recursos para evaluar los gastos en seguridad pública de manera comparada

Además del control del presupuesto y su distribución al interior del sistema de seguridad pública, una correcta evaluación exige la revisión del presupuesto de seguridad en relación con otros gastos y recursos del Estado.

Algunas alternativas para analizar el presupuesto de seguridad de manera comparada son:

- Evaluar el gasto total del sistema de seguridad pública en relación con el gasto total del Estado.

● El Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública

- Evaluar el gasto total del sistema de seguridad pública en relación con áreas claves del Estado: salud, educación, defensa.
- Evaluar el gasto total del sistema de seguridad pública en relación con el producto bruto interno (PBI).

Esta información se debe interpretar desde el reconocimiento que las prioridades presupuestarias expresan prioridades de política. La distribución del gasto estatal, en este sentido, puede ser un indicador del modelo de sociedad que se persigue.

El presupuesto en las instituciones policiales: lineamientos para controlar los gastos de infraestructura

En las instituciones policiales el presupuesto de infraestructura puede ser analizado de acuerdo a los siguientes ítems que engloban los principales gastos:

- Equipamiento técnico operacional: sistema de armas, indumentaria, vigilancia e inspección.

- Sistema de movilidad: automotores, ciclomotores, etc.
- Sistema comunicacional: telefonía (fija y móvil) y sistema operacional.
- Sistema informático.
- Sistema edilicio.

Recomendaciones

- Realizar, en el marco de la comisión parlamentaria abocada al control del sistema de seguridad pública, el seguimiento y control presupuestario de los diferentes organismos que componen el sistema procurando: (i) intervenir en la fijación del presupuesto para cada organismo (ii) fiscalizar la ejecución de los fondos (iii) controlar la rendición de cuentas por todas las erogaciones realizadas por los funcionarios a cargo de los distintos organismos del sistema.

En este sentido, puede ser de utilidad, para ejercer dicho control presupuestario:

- Crear organismos fiscalizadores técnicos (como las contralorías) para examinar si la información entregada por el Poder Ejecutivo es exacta y verificar la administración de los fondos;
- Analizar dependencias y programas específicos del sistema de seguridad y estudiar patrones de gastos

en un periodo de tiempo determinado;

- Desagregar las asignaciones presupuestarias por jurisdicción;

- Comparar la asignación presupuestaria de programas similares en otros países de la región.

- En el ejercicio del control parlamentario del presupuesto del sistema de seguridad, los legisladores podrían utilizar como herramienta:

- los debates parlamentarios para destacar hechos de mala administración de los recursos asignados al sistema de seguridad pública

- las audiencias públicas para informar a la ciudadanía sobre el control presupuestario de las distintas dependencias y programas del sistema de seguridad y fomentar el debate público sobre las asignaciones de recursos para cada componente del sistema de seguridad

5.1. Control de Fondos Reservados

En relación con el control de los recursos asignados al sistema de seguridad pública, es pertinente considerar la necesidad de ejercer un control parlamentario sobre los gastos reservados asignados a organismos del sistema de seguridad pública, supervisando que la ejecución de dichos fondos

se ajuste a su finalidad. En este sentido se debe procurar que el Poder Ejecutivo remita toda la documentación relativa a los fondos de carácter reservados, detallando los montos asignados, la finalidad, el programa y el objeto del gasto.

Recomendaciones

La comisión parlamentaria abocada al control del sistema de seguridad pública, debe contar con las facultades para intervenir en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto en todo lo relativo a los fondos de carácter reservado. Al respecto, para ejercer dicho control, es recomendable que:

● El Poder Ejecutivo remita a la comisión un anexo conteniendo los montos asignados y/o ejecutados

por organismo y jurisdicción;

● La comisión parlamentaria elabore un informe de carácter reservado, que se remita anualmente al Parlamento y al presidente de la República, evaluando la ejecución de los fondos reservados y realizando las recomendaciones que la comisión considere.



Bibliografía

● Bibliografía

- ABC: "PQ pide al Ejecutivo plan eficaz de seguridad ciudadana". Sección Política. Asunción, Paraguay, Jueves 24 de Febrero de 2005. Edición digital www.abc.com.py
- ABREGÚ, M., G. PALMIERI Y S. TISCORNIA: "Informe nacional: La situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República Argentina". Edición digital: http://www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/a_docs_trabajo/2_violencia/violencia_pdf/InformeSeguridad.pdf#search=%22Informe%20Nacional%3A%20la%20situaci%C3%B3n%20y%20los%20mecanismos%20de%20control%20de%20os%20organismos%20de%20seguridad%20p%C3%BAblica%20interior%20en%20la%20Rep%C3%BAblica%20Argentina%22
- ANASTASIA, F.: "Responsabilización por el Control Parlamentario". Edición digital: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000180.pdf
- ARAGON, M.: "Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control". Edición digital: www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=288
- ARRAIGADA, I. y L. GODOY: "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa". Chile, agosto de 1999. Edición digital: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4657/P4657.xml&txsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- BINDER, A Y J. MARTINEZ: "Informe regional: Mecanismos de control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior". En Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior, H. Frühlig (ed.), CED, Santiago. Año 1998.
- BRICEÑO LEÓN, R.: "La nueva violencia urbana de América Latina". Edición digital: <http://168.96.200.17/ar/libros/violencia/intro.pdf>
- BRZOSKA, M: " Development donors and the concept of security sector reform". Geneva, 2003. Edición digital: http://www.dcaf.ch/_docs/op04_development-donors.pdf.
- CAETANO, G.: "Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay". Capítulo II Los parlamentos como nuevos sustentos de una gobernabilidad amenazada. Colección Análisis y propuestas. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Montevideo, 2004. Edición digital: <http://www.fesur.org.uy/publicaciones.php#analisis>

● Bibliografía

- : "Seminario regional sobre el control parlamentario del sector de la seguridad en América Latina". Montevideo, Uruguay, julio de 2005.
Edición digital: www.ipu.org/splz-e/montevideo/report_sp.pdf
- CAJINA, R y J. FIGUEROA: "Nicaragua. Comisión de Defensa Y Gobernación: Informe preliminar". Noviembre de 2003.
Edición digital: www.resdal.org/sem-parlamento-nicaragua.html
- CLAEH-UPD/OEA: "Mercosur y Parlamentos: Los Congresos en la Democracia y la Integración". Montevideo, Uruguay, 2000.
Edición electrónica: www.upd.oas.org/lab/democratic/publications.html
- : "Parlamentos e Instituciones en el Mercosur: Los nuevos desafíos". Montevideo, Uruguay, 2000.
Edición digital: www.upd.oas.org/lab/democratic/publications.html
- CONNELLY, T.: "Medidas de control parlamentario de los servicios de inteligencia: estudio en derecho comparado".
Edición digital: www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/mecontro.htm
- "Constitución política de Perú".
Edición digital: <http://www.lineajuridica.com/?codigos-constituciones>
- COURTIS, C.: "El control democrático de las actividades de inteligencia y seguridad del Estado." Documento de trabajo. "Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en la República Argentina". Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires, Argentina, abril de 1997
- DONADIO, M: "Fortalezas y debilidades del Control Parlamentario de la Defensa en la Argentina". Ser en el 2000.
Edición digital: www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-donadio.pdf
- ESPINOSA-SALDANA BARRERA, E.: "Aproximaciones y Balance sobre la Efectividad del Control Parlamentario al Gobernante de Turno en el Perú." *Ius et Praxis*. [online]. 2002, vol.8, no.1 [citado 25 Agosto 2006], p.447-459. Disponible en la World Wide Web: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100024&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0012.

● Bibliografía

- FLEMES, D.: "Militares e parlamento na America Latina: Uma reflexão crítica sobre a função de controle das Comissões de Defesa brasileiras". Edición digital: <http://www.resdal.org/docs-flemes.html>
- FOLLIETTI, GyL. TIBILETTI: "Parlamento y Defensa en América Latina". Buenos Aires, Argentina, 2004. Edición digital: <http://www.resdal.org/parlamento-y-defensa/libro-parlamento.html>
- GARCÍA MONTERO, M. y F. SANCHEZ LÓPEZ: "Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Institut Fur Iberoamérica-Kunde, WP nº 212. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, año 2002.
- GARCIA RAMÍREZ, S: "El control parlamentario del gobierno". Edición digital <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/756/12.pdf> .
- HTUN, M: "Derechos y oportunidades de la mujer en América Latina: problemas y perspectivas". Junio de 1998. Edición digital: www.ispm.org.ar/documentos/doc008.htm
- MOKUS, A. Y H. ACERO VELÁSQUEZ: "Criminalidad y violencia en América Latina: la experiencia exitosa de Bogotá". Revista GSS Seguridad sostenible, 24 de mayo de 2005. Edición digital: <http://www.iigov.org/ss/article.drt?edi=66201&art=67148>
- MORA-DONATTO, C.: "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario". 1999. Edición digital: www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm
- OMS: "World Report on violence and Health", 1997. Naciones Unidas.
- OPS: "World Health Statistics, 1991". Naciones Unidas.
- PORTERO, J. N.: "El control parlamentario del gobierno". Working paper nº 142. Universidad de La Coruña. Barcelona, España, 1998.
- PNUD LAC SURF: "Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana". Documento de trabajo. Año 2005.
- -----: "Guía modelo. Ley marco general de seguridad pública democrática". Documento de trabajo. Año 2005.

● Bibliografía

- PNUD LAC SURF – INSTRAW: "Violencia contra la mujer". Documento de trabajo. Año 2006.
- PUCCINELLI, O.R.: "El Congreso Argentino en la Constitución Nacional a propósito del Sesquicentenario de su sanción". Edición digital: www.senado.gov.ar/web/cecap/publicaciones/segundo.php.
- QUINTANA BENAVIDES, A.: "Informe nacional: Control democrático de los organismos de seguridad interior en Chile". Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior.
- SAGÜES, P.: "Aproximaciones a una teoría del control parlamentario". *El Derecho*, 7740, (13/5/91).
- SAÍN, M.: "Condiciones institucionales del control parlamentario de las actividades y organismos de inteligencia del Estado". Documento de trabajo. "Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en la República Argentina". Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires, Argentina, abril de 1997.
- SANTAOLALIA LÓPEZ, F.: "Derecho Parlamentario Español". Editora Nacional. Madrid, 1984.
- SOLIS, A.: "La ética en el seno del Parlamento: transparencia y rendición de cuentas". Edición digital: info.worldbank.org/etools/docs/library/92594/placc2003/pdf/solis.pdf
- TAMAYO FLORES, A.: "Hacia un control civil democrático de la Fuerza Armada en el Perú". Mayo de 2003. Edición digital: www.resdal.org/campo/investigaciones.html
Transparency Internacional R: "Crossing the thin blue line. An international annual review of anti-corruption strategies in the police". Prague. 2001 Edition.
- UIP- DCAF: "Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas". Publicado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas-Ginebra (DECAF). Ginebra/Belgrado, 2003.
- WILLIAMS, J.: "El papel de los parlamentos para obligar al gobierno a rendir cuentas y controlar la corrupción". Edición digital: www.gopacnetwork.org/Reference/publications_sp.htm
- WORLD BANC INSTITUTE AND GLOBAL ORGANIZATION OF PARLAMENTARIANS AGAINST CORRUPTION: "Control de la corrupción: manual del parlamentario". Agosto de 2005. Edición digital: <http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH%20FINAL%20Oct%2005%20SP.pdf>

Con el apoyo de:

