Banco Interamericano de Desarrollo

Sector de Capacidad Institucional y Finanzas

DOCUMENTO DE DEBATE

IDB-DP-117

Metodología para el Diagnóstico, Prevención y Control de la Corrupción en Programas de Seguridad Ciudadana

Mauricio García Mejía

Noviembre 2010

Metodología para el Diagnóstico, Prevención y Control de la Corrupción en Programas de Seguridad Ciudadana

Mauricio García Mejía

Banco Interamericano de Desarrollo

2010

http://www.iadb.org

Los “Documentos de debate” y las presentaciones son preparados por funcionarios del Banco y otros profesionales como material de apoyo para eventos. Suelen producirse en plazos muy breves de publicación y no se someten a una edición o revisión formal. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

RESUMEN

La corrupción y la inseguridad ciudadana están íntimamente relacionadas. La criminalidad se vale de la corrupción para lograr el apoyo de las autoridades para continuar con sus actividades delictivas, lo que deteriora la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática. Los actores involucrados en los programas de seguridad ciudadana son particularmente susceptibles a la corrupción por los bajos sueldos, débiles controles y en general la debilidad institucional de muchos de los países de la región.

Por tanto, es necesario definir un proceso sistemático de identificación, análisis y respuesta los riesgos de corrupción en programas de seguridad ciudadana. La metodología propuesta, basada en la cadena de valor, permite esto, por lo que incrementa la probabilidad de éxito de estos programas de alcanzar sus objetivos esperados de alcance, costo, tiempo y calidad. Los macro procesos críticos de la cadena de valor de la seguridad ciudadana identificados son: (i) Desarrollar Políticas de Seguridad, (ii) Prevenir la violencia, (iii) Controlar y sancionar; (iv) Rehabilitar y reinsertar a la sociedad; y (v) Supervisar y Evaluar las Políticas. Los procesos administrativos o de apoyo son (i) Infraestructura de la Organización, (ii) Desarrollar Tecnología, (iii) Gestionar Recursos, y (iv) Gestionar Abastecimiento.

Esta metodología se complementa con metodologías de análisis de riesgo sistémico de corrupción de los países. La metodología planteada es propositiva, en el sentido de que plantea una serie de medidas para responder a los riesgos identificados.

De no controlarse el círculo vicioso corrupción-inseguridad, muchos de los países de la región podrían caer en grave inestabilidad política, pérdida de control de su territorio y guerras de grupos rivales extendidas con pérdidas de vidas en la población.

1. Introducción[1,2]

El presente documento presenta la Metodología para el diagnóstico, prevención y control de la corrupción en programas de seguridad ciudadana elaborada por un equipo de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, que parte de la correlación entre la seguridad ciudadana y la corrupción, y se basa en el análisis de la cadena de valor. Si bien el enfoque general de la metodología puede ser aplicable para otro tipo de programas, su objetivo es presentar una aproximación metodológica para la gestión de riesgos de corrupción, específicamente en programas de seguridad ciudadana. Esta Metodología puede ser complementada con la aplicación de otras metodologías de diagnóstico de corrupción, que ofrecen una evaluación "macro" sobre la percepción o situación de la corrupción en cada país, como se describe más adelante.

2. Antecedentes

Recientemente, el BID ha revisado y actualizado su orientación estratégica en lo relativo al Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT). El PAACT propone un marco de actuación para apoyar reformas de buen gobierno y prevención y control de la corrupción en la Región, tanto a nivel externo como interno. En este sentido, propone la institucionalización de un enfoque sistémico, que partiendo de un diagnóstico contextualizado a nivel de país y sector, identifique necesidades de apoyo y medidas para canalizarlo a lo largo del ciclo de proyecto.

Considerando lo reconocido por la comunidad internacional, respecto a que la corrupción tiene dinámicas y consecuencias particulares que responden a la naturaleza del sector en el cual se manifiesta, se ha visto la necesidad de desarrollar enfoques y metodologías para el

[1] Este documento ha sido preparado a partir de la metodología elaborada por un equipo de trabajo conformado por Ana Inés Basco, Gustavo Beliz, Jorge Srur, Karelia Villa y Mauricio García Mejía, bajo la coordinación de Paloma Baena, de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICF/ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo, con el aporte técnico de Gino Costa. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y del equipo, y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

[2] Documento preparado para el XV congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de noviembre de 2010. Panel. "Nuevos enfoques en la prevención y control de la corrupción en la esfera pública.

diagnóstico, prevención y control de la corrupción a nivel sectorial[3], siendo uno de los sectores prioritarios la seguridad ciudadana.

Existe consenso en que la inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas que enfrentan América Latina y el Caribe. Es un serio desafío para la gobernabilidad y el desarrollo económico y social de la región. Son muchas las formas a través de las cuales la violencia amenaza el bienestar de los ciudadanos, especialmente a la población más pobre, además de inhibir la inversión, el comercio y la actividad productiva. Erosiona también la confianza en las instituciones, especialmente en aquellas encargadas de velar por los derechos y deberes de los individuos. Estos factores, entre otros, restan competitividad a la Región (BID 2009a).

América Latina y el Caribe es la segunda región más violenta del mundo, reportando las tasas de homicidio más altas del planeta después de África Subsahariana (BID 2009a). La pobreza, el narcotráfico y la debilidad institucional hacen particularmente vulnerable a la región frente a este fenómeno. El reconocimiento de la severidad de ésta problemática por parte de la comunidad internacional, hace que sean cada vez más frecuentes los programas y políticas públicas de seguridad ciudadana que se implementan.

El BID ha sido el primer organismo multilateral en acompañar a los países de la Región en proyectos en el ámbito de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana con el objetivo de promover el desarrollo económico en la Región. En los últimos diez años esta institución ha aprobado gran cantidad de cooperaciones técnicas y préstamos en este sector para la mayor parte de los países de la Región por un valor de US$234 millones de dólares, incluyendo, entre otras áreas de actuación, aspectos de fortalecimiento institucional, prevención, justicia penal alternativa y rehabilitación. Esto le ha permitido acumular una importante capital de experiencia y conocimiento en la materia.

Pase a la relevancia del tema, las respuestas de los Estados al problema no han sido siempre efectivas; por el contrario, en algunos casos, las políticas de "mano dura" han exacerbado el problema, incrementando la violencia y restando credibilidad al Estado. En los países donde se han implementado estas políticas, han dado lugar a violaciones de derechos humanos y a mayor corrupción en las fuerzas de seguridad, por lo que es necesario un nuevo

[3] Ejemplo de ello son la metodología de la cadena de valor elaborada por el Banco Mundial, el Segundo Plan de Acción sobre Gobernabilidad y Corrupción (GACAP II) del Banco Asiático de Desarrollo, y el Manual de entrenamiento sobre anti-corrupción del Global Infrastructure Anti-Corruption Center (GIACC) y Transparencia Internacional, entre otros.

enfoque para resolver el problema de la inseguridad. En este sentido, el BID ha identificado diez lecciones aprendidas en el desarrollo de programas y proyectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia: (BID 2009a) (i) No existen formulas únicas de intervención en los países; (ii) Los sistemas confiables de información son un eje central para la formulación de políticas públicas; (iii) El liderazgo y la coordinación interinstitucional son imprescindibles; (iv) Un servicio civil profesional y permanente para la seguridad ciudadana es indispensable; (v) Se debe procurar jerarquizar los problemas y focalizar la acción; (vi) Las victorias tempranas son necesarias; (vii) Los gobiernos locales son agentes claves; (viii) Es deseable la realización de diagnósticos comprehensivos institucionales de las entidades de seguridad; (ix) Las asociaciones y la participación de la comunidad son fundamentales para garantizar transparencia; (x) Se debe continuar progresando en implantar mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones.

3. Corrupción y Seguridad Ciudadana

La inseguridad ciudadana está altamente vinculada con la corrupción, se retroalimentan. Esta vinculación entre inseguridad ciudadana y corrupción se manifiesta de diferentes formas, por lo que es necesario contar con herramientas metodológicas que permitan un claro entendimiento del problema para poder desarrollar medidas integrales de respuesta a este riesgo.

Vamos a entender seguridad ciudadana como la "situación de tranquilidad social que permite a todas las personas tener la expectativa razonable de que pueden ejercer libremente sus derechos individuales y colectivos, sin temor a verse expuestas a hechos de violencia originados en actos individuales o sociales". (Arias 2009)

Este es un concepto distinto al de seguridad pública, que está más vinculada al mantenimiento del orden público. Es diferente porque comprende elementos de "seguridad subjetiva" o "temor al delito", que le son propios a la seguridad ciudadana. Esta diferencia es importante ya que tiene consecuencias importantes en la identificación de los procesos, y por tanto de los riesgos y las acciones de respuesta a los mismos.

Si bien no existe una definición generalmente aceptada para el concepto de corrupción, entenderemos como una práctica corruptiva, el acto de ofrecer, dar, recibir o solicitar, de manera directa o indirecta, cualquier cosa de valor para influir las acciones de otra parte. (BID 2006). Asimismo, la corrupción comprende actos indebidos cometidos por funcionarios en beneficio personal o de terceros, por iniciativa propia o a petición de otros. Entre los actos de corrupción

figuran, entre otros, la solicitud, pago o aceptación de soborno o gratificaciones y comisiones ilícitas, la extorsión, el uso indebido de información o bienes y el tráfico de influencias (BID 2001).

La corrupción también puede ser entendida como aquellas conductas que se desvían de los deberes formales de una función pública por beneficios particulares (para sí, familiares cercanos, camarilla), pecuniarios, o ganancias de status; o violan las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia para beneficio privado. Esto incluye conductas tales como el soborno (uso de recompensas para cambiar las decisiones de una persona); el nepotismo (concesión de apoyo por una relación estrecha en lugar del mérito), y la malversación (uso ilegal de recursos públicos para fines privados). (Nye 1989)

Las manifestaciones de la corrupción son muy diversas en las organizaciones públicas. Además, la definición de lo que es "corrupto" puede tener matices importantes dependiendo de cada sociedad. Quizás la característica central de la corrupción en la mayoría de los casos sea la influencia indebida en la conducta de una persona en una posición de decisión.

Hoy en día existe evidencia de que la corrupción afecta de manera negativa no sólo el desarrollo económico, sino también la distribución del ingreso, la legitimidad del sistema político, la viabilidad del Estado y el grado de criminalidad. Es decir, afecta la gobernabilidad democrática[4]. El consenso de los expertos es que cualquier beneficio que pueda tener la corrupción es contrarrestado con creces por sus severos efectos negativos. (BID 2009b). Por tanto vamos a tratar la corrupción como un riesgo que puede afectar a los programas y políticas públicas de seguridad ciudadana.

En este sentido, vamos a entender por **riesgo** un evento o condición incierta que, si se produce, tiene efectos positivos o negativos en los objetivos del proyecto (PMI 2008);y por, **un programa** un grupo de proyectos relacionados cuya gestión se realiza de manera coordinada para obtener beneficios y control, que no se obtendrían si se gestionaran en forma individual (PMI 2008). Entenderemos por **política pública** a la respuesta estructurada de un Estado a una demanda o necesidad social, son estrategias para la acción pública que normalmente son

[4] "La gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, incluyendo: (i) la forma mediante la cual los titulares de la autoridad son elegidos, controlados y reemplazados; (ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencias, responsabilidad y funciones; y, (iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo." (BID 2003)

plasmadas en normas y son ejecutadas a través de entidades públicas. Estas políticas pueden tener alcance nacional, regional o local. (García 2007)

La evidencia recopilada por diversas investigaciones nos demuestra que en varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas. (CIDH 2009). En este sentido, la corrupción de funcionarios públicos con frecuencia es un producto de la delincuencia organizada. Los individuos que participan en actividades ilícitas graves y rentables (estén o no relacionadas con el contrabando de esculturas antiguas, materiales nucleares, drogas o migrantes ilegales o prostitución) invariablemente cuentan en algún momento con el apoyo de funcionarios públicos corruptos. La corrupción es necesaria para que la delincuencia organizada pueda funcionar. (Savona 2006: 48)

Esta relación entre corrupción y seguridad es tan estrecha, que incluso se afirma que la capacidad de los grupos delictivos organizados para crecer depende en gran medida de las relaciones que establezcan con funcionarios corruptos. La mayoría de los grupos delictivos organizados deben el enorme éxito de sus empresas ilícitas a su capacidad para corromper a funcionarios públicos. (Savona 2006: 48)

La influencia de la corrupción en las entidades participantes de la seguridad ciudadana tiene distintas manifestaciones dependiendo del actor de que se trate. En el caso de la Policía son tres los principales niveles de corrupción. El primero corresponde al área administrativa e incluye los oscuros manejos de recursos humanos y económicos que se realizan en la institución a través de ascensos, destinos, recaudaciones, compras, etc.; el segundo foco de corrupción es el nivel operativo, aquel donde la Policía mantiene una estrecha relación con la sociedad a través de su trabajo cotidiano en la prestación de servicios y donde determinadas unidades policiales tienen un amplio margen de maniobra para protagonizar actos de corrupción; el tercer escenario de la corrupción policial es el ámbito político que, por su envergadura, es el que más controversia ha despertado porque incluye, en la relación policía-gobierno, el intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas gubernamentales a cambio de protección y lealtad policial. (Quitana 2005: 207)

Existen cuatro elementos que contribuyen a crear oportunidades para la corrupción, a saber, la existencia de un poder monopólico, una alta tasa de discrecionalidad de quien lo ostenta, la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones y la ausencia de

mecanismos de rendición de cuentas. Esto ha quedado graficado en la siguiente fórmula: corrupción = monopolio + discreción – responsabilidad (integridad, transparencia y rendición de cuentas) (Klitgaard: 1996).

En el mismo sentido, Echebarría (2007) sostiene que tres son los factores que determinan la naturaleza y la envergadura de la corrupción. Primero, la extensión de las "zonas grises", entendidas como espacios de amplia discrecionalidad, sin transparencia ni supervisión. Mientras más extensas y numerosas sean estas zonas, mayor podrá ser la corrupción. Segundo, las características del control disuasorio sobre los hechos de corrupción, en especial en lo referido a los costos, sobre todo sanciones, que impone a quienes incurran en ella. Tercero, los incentivos que tienen los funcionarios públicos para actuar con probidad. De ello se deriva la necesidad de reducir al mínimo las "zonas grises"; de elevar los riesgos a la exposición, es decir, la posibilidad de ser descubierto; y, de contar con una adecuada estructura de incentivos y compensaciones en la administración pública.

4. Metodologías para la Medición de la Corrupción

Existen tres grandes tipos de indicadores para medir la corrupción, a saber, las encuestas de opinión pública, las encuestas a instituciones especializadas o expertos, y los diagnósticos institucionales (Transparency International y PNUD 2006). Durante los últimos años, ha habido una profusión de instrumentos de medición de la corrupción, tanto a nivel de países como de manera transnacional. La más destacada encuesta de opinión pública que se hace a nivel internacional es el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International, que acaba de publicar su sexta y última encuesta correspondiente al año 2009. La encuesta evalúa en qué grado se percibe a las instituciones y los servicios públicos clave (policías, sistemas de justicia, administración pública, Poder Legislativo, medios de comunicación y empresas privadas) como corruptos, mide la opinión de los ciudadanos sobre las iniciativas del gobierno contra la corrupción y este año, por primera vez, incluye preguntas indagatorias sobre el nivel de captura del Estado y la predisposición de las personas a pagar una cantidad adicional a las empresas con conducta transparente (Transparency International 2009b). Esta encuesta, realizada en 69 países permite la comparación de resultados entre ellos.

En América Latina, el Latinobarómetro realiza encuestas anuales para medir la percepción ciudadana sobre la democracia y otros asuntos de interés público. Durante los últimos

años, ha venido midiendo la corrupción como un indicador de desempeño de la democracia, en base a dos preguntas fundamentales, a saber, si el encuestado considera que hay progresos en la lucha contra la corrupción y si él o ella, o alguien de su familia, ha sabido de un hecho de corrupción el último año (Latinobarómetro 2009). Al igual que el Barómetro Global, tiene la ventaja de permitir la comparación de resultados entre los países de la región.

Estas encuestas de opinión pública son complementadas con otras que recogen la opinión de especialistas y empresarios. La más destacada entre ellas es el Índice de Percepción de Corrupción que realiza Transparencia Internacional, a partir de datos de 13 fuentes de 10 instituciones. Todas ellas miden el alcance general de la corrupción en el sector público y político, y ofrecen una clasificación por países, en base a una calificación de cero a diez, donde este último significa la ausencia de corrupción (Transparency International 2009a). Transparencia Internacional también construye cada año un índice de fuentes de soborno, en base a la opinión de los empresarios sobre el potencial de soborno transnacional de las principales exportadoras de bienes y de capital (Transparency International 2008).

Las encuestas de clima de inversión, desarrolladas recientemente por el Banco Mundial, recogen la opinión de los empresarios, sean éstos grandes, medianos o pequeños, y permiten identificar las áreas o sectores especialmente vulnerables a la corrupción, por lo menos en lo referido al desarrollo del sector privado. Una variante de esta metodología son las encuestas ciudadanas que se realizan para medir los niveles de satisfacción con los servicios públicos, las que se pueden aplicar en ciudades, provincias, regiones o países (Campos y Pradhan 2007).

El Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial, que se viene aplicando desde el año 1996, es una de las metodologías más antiguas en uso, que combina encuestas de percepción ciudadana y de agencias especializadas. Incluye seis categorías principales, una de las cuales es el control de la corrupción. Los indicadores se construyen en base a 35 fuentes de información distintas, pertenecientes a 33 instituciones. Actualmente, cubre a 212 países (Kaufman, Kraay y Mastruzzi 2009).

En lo que se refiere a diagnósticos institucionales de la corrupción, existe una gran variedad de metodologías. Aquí mencionaremos dos: El Índice de Integridad Pública de Global Integrity, que es, quizá, la herramienta más completa y sofisticada para medir las fortalezas y debilidades institucionales de los países para enfrentar la corrupción (no es en si mismo un

instrumento de medición de la corrupción, sino de la arquitectura institucional para enfrentarla); y, la metodología de la cadena de valor que se aplica en este caso a la seguridad ciudadana.

Todas estas metodologías han contribuido a mejorar el conocimiento sobre los problemas de corrupción y alertar y movilizar a la opinión pública y a las autoridades sobre los desafíos. Sin embargo, las metodologías que se basan en encuestas adolecen de dos problemas. Primero, están referidas a percepciones. Segundo, las percepciones suelen ser lentas en dar cuenta de los cambios operados por los esfuerzos para superar la corrupción. Tercero, con frecuencia, carecen del detalle necesario para iluminar las acciones de política pública. El diagnóstico institucional se desarrolla, precisamente, para subsanar esas deficiencias, pues, a partir de una arquitectura institucional ideal, busca, por un lado, contribuir al diagnóstico de dónde se encuentran los países en su capacidad para enfrentar la corrupción y, por el otro, llama la atención y alienta a los países sobre las medidas necesarias a adoptar. Mientras que el Índice de Integridad Pública tiene por objeto hacer el diagnóstico institucional a nivel nacional, la cadena de valor persigue no solo identificar las principales vulnerabilidades en el ámbito sectorial, sino las respuestas institucionales necesarias. Una virtud adicional de esta última metodología es que contribuye a identificar la manera cómo la corrupción afecta la provisión, a los ciudadanos, de uno o varios servicios públicos.

5. Cadena de Valor de la Seguridad Ciudadana

El concepto de cadena de valor consiste en la identificación de los principales procesos que aportan más a la generación de valor en una organización o programa, de manera que al revisarse todos los principales procesos de manera integral, es posible perfeccionar su desempeño. En este caso particular, la utilizaremos para diagnosticar los riesgos de corrupción a lo largo de las etapas necesarias para la provisión del servicio de seguridad ciudadana, e identificar medidas prácticas que permitan reducir su incidencia

La cadena de valor de una organización o programa gubernamental constituye una forma alterna de visualizarla. Mientras que en el modelo tradicional las diversas actividades que la institución ejecuta se agrupan de acuerdo con su naturaleza (contables, comerciales, técnicas, etc.), en el modelo de procesos estas mismas actividades se reagrupan en función de su papel en la creación de valor. Se dividen en dos tipos: Actividades primarias o críticas, que son las que

contribuyen directamente a la creación de valor; y actividades administrativas o de soporte, que son aquellas que sustentan el desarrollo de las actividades primarias.

Para diseñar la cadena de valor de los programas de seguridad ciudadana se han identificado las diversas tareas que se deben ejecutar en cada uno de sus estamentos para el cabal cumplimiento de los objetivos, funciones y restricciones. Estas tareas se han desagregado en dos niveles, denominados macro-procesos y sub procesos. Cada uno de los sub procesos está dividido en actividades, pero para fines de este documento solo se desarrollarán los procesos y se mencionarán algunas actividades como referencia. Para la correcta identificación y desagregación de las tareas se ha aplicado la vasta experiencia del BID, que constituye una forma indirecta de benchmarking, y se ha empleado la técnica de la cadena de valor de Michael Porter (Porter 1996), universalmente reconocida como una herramienta muy eficaz para dicho fin. En primer término se identificaron nueve macro-procesos, que constituyen los grandes pasos que las instituciones ejecutan para el logro de la misión de un programa de seguridad ciudadana. Luego, aplicando el modelo de la cadena de valor, se procedió a identificar los sub procesos. Entendemos acá a un proceso como un grupo de actividades de diversa índole que en conjunto conducen al logro de un resultado perfectamente identificable y mensurable, el cual constituye generación de valor. A continuación se estableció la relación entre macro-procesos y procesos, creando una estructura de dos niveles.

Los macro procesos críticos de la cadena de valor de la seguridad ciudadana son: (i) Desarrollar Políticas de Seguridad, (ii) Prevenir la violencia, (iii) Controlar y sancionar; (iv) Rehabilitar y reinsertar a la sociedad; y (v) Supervisar y Evaluar las Políticas.

Cada uno de estos macroprocesos está compuesto de diferentes sub procesos, que pasamos a detallar. El resumen de la cadena de valor puede apreciarse en la Tabla del apéndice 1

5.1. Macro Procesos Críticos

5.1.1. Desarrollar Políticas de Seguridad

a) Descripción: Articular la respuesta pública a las demandas y necesidades sociales de seguridad ciudadana.
b) Producto: Política pública de seguridad ciudadana y plan de acción desarrollado.
c) Sub procesos:

i) *Incorporar tema en la agenda pública*. Generar consciencia en la sociedad y en los tomadores de decisión sobre la relevancia del problema de la seguridad ciudadana y la necesidad de desarrollar acciones de respuesta.

ii) *Analizar requerimientos.* Analizar técnicamente las características de los problemas de la seguridad ciudadana y la respuesta más efectiva para su solución.

iii) *Movilizar recursos.* Identificar y gestionar recursos para apoyar la implementación de la política.

iv) *Aprobar normativa.* Desarrollar y aprobar las normas requeridas en la política de seguridad ciudadana, según los procedimientos establecidos para la jerarquía de la norma correspondiente.

d) Actores principales:

i) Congreso, Ministerios de Gobernación y Justicia, Ministerio de Hacienda, Gobiernos Sub Nacionales, ONGs.

5.1.2. Prevenir la Violencia

a) Descripción: Contrarrestar los factores multidimensionales que aumentan los riesgos de criminalidad y victimización.

b) Producto: Estrategias integrales que inciden en los distintos factores de riesgo implementadas

c) Sub procesos:

i) *Mejorar la Interacción Social en las Comunidades.* Diseñar y ejecutar estrategias de educación y sensibilización en valores éticos y cultura ciudadana; valoración de la diversidad (étnica, cultural, religiosa, política, etc.) y la igualdad de género; resolución de conflictos y convivencia pacífica; involucramiento y participación comunitaria; mejoramiento de los mecanismos de participación comunitaria; apoyo para la conformación de redes de relaciones y organizaciones de la propia comunidad; fortalecimiento de los vínculos entre la comunidad y las instituciones estatales; financiamiento de obras comunitarias menores de infraestructura para la prevención, priorizadas por la propia comunidad; entre otras; y planeación y gestión participativa de políticas, mediante el fortalecimiento institucional de instancias de participación ciudadana, tales como foros comunitarios, mesas de enlace, consejos ciudadanos y demás mecanismos, donde la sociedad civil pueda expresarse. (BID 2009a)

ii) *Prevenir Violencia Doméstica, Sexual y de Género.* Diseñar y ejecutar estrategias de promoción de una educación en igualdad de género; sensibilización sobre riesgos e impactos de la violencia intrafamiliar y sexual y la trata; mejoramiento de la prevención, detección, investigación y manejo de casos por parte de operadores de la policía, justicia, asistencia social y salud; apoyo a iniciativas y servicios ofrecidos por la sociedad civil; mejoramiento de sistemas de registro de casos; fortalecimiento institucional de instancias de prestación de servicios de atención a víctimas, incluyendo la coordinación entre servicios de la red de atención; mejoramiento de la infraestructura de servicios de atención, incluyendo la creación de líneas de emergencia e inversión en casas de refugio; fortalecimiento del sistema para cumplimiento de medidas tutelares; atención integral de la víctima (legal, médica, psicológica, educacional y capacitación laboral), entre otros; consejería y rehabilitación de perpetradores; recolección de información y análisis para determinar las características y condiciones en que se presenta la violencia intrafamiliar y sexual y/o la trata; y para el caso específico de trata, propuestas de reforma legislativa y formulación de políticas y estrategias multisectoriales para combatir y prevenir la trata; apoyo a la armonización legislativa y el desarrollo de acuerdos y protocolos entre instituciones y entre países; y reparación de las víctimas. (BID 2009a)

iii) *Prevenir Violencia Juvenil*: Diseñar y ejecutar estrategias de resolución de conflictos y prevención de la violencia escolar; nivelación y/o retención escolar; sensibilización de padres, alumnos y docentes en valores éticos y convivencia ciudadana, incluyendo los materiales didácticos; detección temprana de abusos y de riesgos asociados con el uso de drogas y alcohol u otras adicciones; formación y/o capacitación laboral y apoyo a emprendimientos productivos para la reinserción social; convivencia pacífica en el medio, a través de actividades extracurriculares (formación personal, recreativas y culturales de diversa índole); técnicas alternativas de disciplina, mejora de capacidades sociales y cognitivas; integración y participación en la comunidad; infraestructura y programas deportivos, de integración social y cultural; generación de programas con el sector empresarial y control de venta de alcohol y porte de armas; entre otras. (BID 2009a)

iv) *Prevenir factores situacionales.* Diseñar y ejecutar estrategias integrales para mejorar la seguridad (mejoramiento de áreas públicas, accesos, veredas, parques y alumbrado), asegurando la participación comunitaria y del sector privado; analizando e implementando medidas legislativas reguladoras para reducir la violencia, tales como: el control de venta de alcohol y porte de armas; e incorporando medidas preventivas en instancias de renovación urbana integral, programas de mejoramiento de barrios y recuperación de espacios públicos, áreas degradadas y centros históricos urbanos y emprendimientos de vivienda social; así como el fomento y fortalecimiento de mecanismos de animación comunitaria para el desarrollo de planes de prevención situacional, tales como marchas exploratorias, talleres de diagnóstico, y encuestas permanentes ciudadanas; entre otros. (BID 2009a)

v) *Prevenir criminalidad organizada.* Diseñar y ejecutar estrategias integrales para prevenir la irrupción de la delincuencia organizada, comprendiendo el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo de unidades de inteligencia financiera para evitar el lavado de activos; el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo para prevenir la trata de personas, incluyendo campañas de difusión y concientización; el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo de entidades a cargo de la seguridad portuaria, aeroportuaria, de aduanas y de zonas fronterizas; y la adopción de convenciones internacionales -con sus respectivos mecanismos de seguimiento-, que fomenten la cooperación regional para abordar la delincuencia organizada transnacional. (BID 2009a)

d) Actores principales:

i) Policía; Gobiernos Sub Nacionales; Ministerios Sociales (Educación, Salud, Juventud); Organizaciones de la Sociedad Civil (Comités de Prevención del Delito, ONGs, etc).

5.1.3. Controlar y Sancionar

a) Descripción. Asegurar el respeto de la ley y el orden público, proteger a las personas y bienes ante la amenaza de delitos, de ser el caso, aplicando las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de la Ley.

b) Producto. Infracciones a la ley penal sancionadas.

c) Sub procesos:

i) *Mantener Seguridad Pública.* Proteger a las personas y bienes ante amenazas de delitos y mantener el orden público.

ii) *Procesar Denuncias.* Tomar conocimiento de actividades delictivas (sea producto de una denuncia o por investigación policial) e investigar los hechos mediante técnicas de investigación criminal, a fin de sustentar la formulación de denuncias penales por actividades criminales. Comprende desde la recepción de la denuncia hasta su puesta en conocimiento del Ministerio Público.

iii) *Ejercer Acción Penal.* Ejercer la acción penal pública ante la noticia de un hecho criminal hasta la condenatoria o el archivo de la causa.

iv) Juzgar Causas. Aplicar el derecho a los casos particulares que se le someten a los tribunales de justicia.

v) Proveer Defensa Judicial. Proveer o garantizar asistencia jurídica a personas envueltas en procesos judiciales penales o que se encuentran cumpliendo sentencias judiciales, para garantizar el respeto al debido proceso o la aplicación de las consecuencias jurídicas derivadas de la violación de una norma penal.

vi) *Controlar Fronteras.* Controlar el tráfico de personas y bienes a través de las fronteras del País, evitando el ingreso o salida de personas de interés para la justicia o de personas o de bienes relacionados a actividades de crimen organizado (tráfico de armas, drogas, personas).

d) Actores principales:

i) Policía; Ministerio Público; Poder Judicial, Defensorías de Oficio; Migraciones, Aduanas.

5.1.4. Rehabilitar y Reinsertar a la Sociedad

a) Descripción. Tratar y rehabilitar a la población reclusa o menores de edad que han infringido la ley (prevención terciaria) para su reinserción social, así como a las víctimas de delitos.

b) Productos: Probabilidad de reincidencia de los infractores de la ley reducida; derechos de las víctimas respetados.

c) Sub procesos:

i) *Atender Víctimas.* Proporcionar asesoría y asistencia jurídica, médica o psicológica a las víctimas directas e indirectas de delitos.

ii) *Rehabilitar a Privados de Libertad.* Brindar tratamiento a personas privadas de libertad para desarrollar sus valores morales y ocupacionales a fin de lograr una reinserción social efectiva.

d) Actores principales:

i) Instituciones Penitenciarias; Organismos No Gubernamentales.

5.1.5. Supervisar y Evaluar Políticas

a) Descripción. Monitorear, supervisar y evaluar el cumplimiento de la misión, objetivos y metas establecidos en los planes y actividades de manera ordenada y eficiente.
b) Producto. Informes de evaluación y propuestas de políticas.
c) Sub procesos:
    i) *Monitorear ejecución.* Recolectar sistemáticamente información acerca del programa y compararla con patrones técnicos de referencia verificando el desempeño del programa e identificando las medidas correctivas que sean necesarias.
    ii) *Evaluar impacto.* Medir y valorar los efectos de las acciones desarrolladas por el programa.
    iii) *Rendir cuentas.* Informar a las autoridades superiores, población en general y órganos de control sobre los resultados de la gestión.
    iv) *Controlar ejecución.* Desarrollar las actividades de control interno y externo para verificar el adecuado uso de los recursos asignados para los fines establecidos en el programa, de conformidad con las políticas y procedimientos establecidos.
d) Actores principales:
    i) Contraloría General de la República; Poder Judicial; Congreso; Ministerios de Gobernación y Justicia; Ministerio de Hacienda; Medios de Comunicación.

5.2. Macro Procesos de Apoyo

Los macroprocesos de apoyo son: (i) Infraestructura de la Organización, (ii) Desarrollar Tecnología, (iii) Gestionar Recursos, y (iv) Gestionar Abastecimiento. Procederemos a explicitar solamente los subprocesos principales y no los actores, toda vez que son aplicables a todas las entidades que han sido identificadas en los procesos operativos. Se harán las especificaciones

5.2.1. Infraestructura de la Organización

a) Descripción. Mejorar y mantener el marco institucional y gerencial de apoyo a toda la cadena completa.
b) Producto. Marco institucional y gerencial soporta las necesidades del servicio.
c) Sub Procesos:

i) *Liderar el desarrollo de actividades.* Asegurar el cumplimiento de la misión, objetivos y metas del programa de seguridad ciudadana de una manera ordenada y eficiente.

ii) *Fortalecer capacidad de coordinación interinstitucional.* Definir mecanismos que permitan adecuados flujos de comunicación, articulación y responsabilidad con respecto a la ejecución de las actividades del programa.

iii) *Desarrollar planes institucionales.* Diagnosticar y definir planes de acción institucional en concordancia con las políticas nacionales en materia de seguridad ciudadana.

iv) *Modernizar estructuras y procesos de trabajo.* A partir de la estrategia institucional, redefinir procesos de trabajo y las estructuras organizacionales basadas en procesos.

v) *Gestionar recursos financieros.* Administrar eficientemente los recursos económicos de las entidades, asegurando su uso para los fines establecidos.

5.2.2. Desarrollar Tecnología[5]

a) Descripción. Promocionar el desarrollo de la tecnología que permita mejorar los productos y procesos en cumplimiento de la misión.

b) Producto. Conocimiento adecuado para la toma de decisiones.

c) Sub Procesos:

i) *Identificar necesidades de información.* Diagnosticar y definir las necesidades de información para soportar la toma de decisiones.

ii) *Desarrollar sistemas de información.* Definir los mecanismos y procedimientos para recopilar de manera ordenada, rápida y confiable la información necesaria para la toma de decisiones.

iii) *Analizar información.* Aplicar técnicas científicas para sustentar juicios valorativos sobre la información recopilada y proponer acciones.

5.2.3. Gestionar Recursos Humanos

a) Descripción. Buscar contratar, reclutar y entrenar los recursos humanos de las organizaciones, así como la identificación y determinación de las habilidades necesarias

[5] Entendiendo la tecnología desde el punto de vista de desarrollo del conocimiento en general y no sólo de la rama científica, computación o de ingeniería.

para lograr una ventaja competitiva en el capital humano, y la implementación de alternativas que permitan mejorarlo y mantenerlo.

b) Producto. Capital humano idóneo para la prestación de los servicios.

c) Sub Procesos:

i) *Definir Plan de RRHH.* Definir las necesidades de personal de la organización en sus diferentes áreas a lo largo del período de planificación.

ii) *Diseñar perfiles.* Identificar las necesidades de competencias que deben tener los funcionarios a cargo las diferentes responsabilidades a lo largo del a organización.

iii) Reclutar personal. Identificar a potenciales candidatos y gestionar su incorporación a la organización.

iv) *Desarrollar personal.* Gestionar mecanismos objetivos para acrecentar habilidades, oportunidades promocionales y alternativas de carrera al interior de la organización.

v) *Asignar personal.* A partir de los perfiles establecidos para los diferentes cargos y de las competencias del personal disponible, distribuir al personal a lo largo de la organización mediante criterios objetivos.

vi) *Capacitar personal.* Desarrollar en los servidores públicos los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para el desempeño óptimo de sus funciones.

vii) Evaluar personal. Verificar el desempeño del personal y valorarlo a la luz de los objetivos establecidos y políticas aplicables.

viii) *Recompensar personal.* Otorgar compensaciones adecuadas, beneficios complementarios y apoyo motivacional

5.2.4. Gestionar Abastecimiento

a) Descripción. Adquirir los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

b) Producto. Recursos disponibles oportunamente para la prestación del servicio

c) Sub Procesos:

i) *Planear adquisiciones y contrataciones.* A partir del análisis de las necesidades y del mercado, prever las necesidades de contratación del Programa y la forma en que se gestionarán.

ii) *Adquirir bienes y contratar servicios de terceros.* Obtener propuestas de los proveedores, seleccionar a un proveedor y realizar contrato.

iii) *Supervisar servicios de terceros.* Verificar el cumplimiento de los objetivos de alcance, calidad y oportunidad, y las actividades definidas en los términos de referencia.

iv) *Distribuir Bienes.* Entregar los bienes adquiridos a quienes los requirieron en el lugar donde los necesita.

v) *Mantener bienes.* Asegurar el uso, conservación y mantenimiento adecuado de los bienes adquiridos.

6. Identificación y Análisis de los Riesgos

Una vez identificados los principales procesos de la seguridad ciudadana, es posible identificar los riesgos de corrupción de cada uno, así como su nivel, entendido éste como la probabilidad de ocurrencia y el impacto que generaría en caso de materializarse. Algunos de los procesos, por su naturaleza y por las condiciones del entorno en que se desarrollan, son más propensos que otros a presentar riesgos de corrupción significativos, por lo que enfocaremos el análisis en ellos. La literatura especializada y el análisis de la experiencia de más de diez años de programas financiados por el BID en la materia, nos proporcionan una importante variedad de riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos de estos programas. Asimismo, nos ayudan a entender sus causas primarias y las relaciones de causalidad entre los riesgos, requisito indispensable para identificar y planificar acciones efectivas de respuesta a los mismos: Un buen entendimiento del problema es requisito indispensable para tomar medidas efectivas para resolverlo.

A continuación se mencionan los principales riesgos que afectan a los programas de seguridad ciudadana, así como su descripción y análisis del impacto que pueden tener en un programa. Una vez más, es prudente recordar que el impacto del riesgo varía en cada proyecto, por lo que debe ser analizado caso por caso. En la Tabla del apéndice 2 se listan los principales riesgos de cada uno de los procesos. Para analizar la presencia de un determinado riesgo, se utiliza un conjunto de indicadores que contribuyen a determinar objetivamente si existe o no la posibilidad de ocurrencia de un riesgo determinado, así como las posibles consecuencias (impacto) que este tendría de realizarse. Los indicadores miden la presencia de la buena práctica a nivel normativo y luego su nivel de implementación real, lo que da una aproximación más precisa de donde está la brecha y de las alternativas de solución más precisas.

6.1. Riesgos de los Macro Procesos Críticos

6.1.1. Desarrollar Políticas de Seguridad

a) *Riesgos Típicos*

   i) Desarrollo de políticas de seguridad que favorecen a un grupo de interés en particular.

   ii) Asignación de recursos y beneficios a cambio de apoyo institucional.

b) *Descripción/Impacto*. Estos procesos presentan riesgos de naturaleza política. Si bien las fuerzas policiales están sujetas a la autoridad civil, es posible que las autoridades políticas exijan el apoyo de las fuerzas policiales o entidades de la administración de justicia a actividades del partido de gobierno, las cuales pueden en contra de las funciones jurisdiccionales o las propias de los cuerpos policiales. Como se señaló anteriormente, es el ámbito de la corrupción que más controversia ha despertado porque incluye, en la relación policía-gobierno, el intercambio de privilegios, prebendas y prerrogativas gubernamentales a cambio de protección y lealtad policial (Quintana 2005: 207). Lo mismo puede decirse a nivel jurisdiccional.

6.1.2. Prevenir la Violencia

a) *Riesgos Típicos*

   i) Direccionamiento político en el uso de los recursos destinados a programas de prevención.

b) *Descripción/Impacto*. En general, el proceso de prevención de la violencia es menos sensible a la corrupción que el proceso de controlar y sancionar, por cuanto los funcionarios públicos involucrados no son responsables de hacer cumplir la ley y, por tanto, no están investidos de los poderes de uso de la fuerza o administración de justicia. Por eso, en la prevención, las principales vulnerabilidades a la corrupción son de carácter administrativo. Así, por ejemplo, la prevención situacional – ambiental se traduce, normalmente, en obra física (la recuperación de un parque o una plaza, su iluminación o proyectos de renovación urbana de mayor envergadura, aseguramiento de perímetros alrededor de escuelas, etc), que pueden involucrar licitaciones que constituyen un riesgo de corrupción. Los programas de prevención social primaria normalmente son parte del trabajo de rutina de los ministerios o secretarías sociales, pero también pueden involucrar campañas importantes, al igual que las iniciativas de cultura ciudadana, lo que se puede traducir en adquisición de materiales en gran escala, uso de medios de comunicación,

contratación de promotores, etcétera. Las intervenciones de prevención social secundaria son esfuerzos más focalizados con grupos especialmente vulnerables y, por tanto, más reducidos, aunque no por ello los recursos requeridos sean menores. Estos riesgos se reflejaran en los procesos administrativos. Desde el punto de vista operativo, el principal riesgo es que los recursos de los programas de prevención sean utilizados con fines políticos, lo cual, una vez más, afecta la credibilidad de las instituciones y reduce la efectividad de los programas, pues la criminalidad no tiene color político.

En los últimos años, los gobiernos han iniciado el financiamiento o cofinanciamiento de iniciativas de prevención del delito con gobiernos municipales a través de fondos, concursables o no. Más allá de los riesgos que acompañan al uso de esos recursos por los beneficiarios, existe también el peligro de que en su asignación primen criterios políticos y no técnicos, es decir, que los recursos se destinen donde hay más rentabilidad política y no donde más se necesita.

6.1.3. Controlar y Sancionar

a) *Riesgos Típicos*

i) Recibir, en virtud de su función, alguna forma de ventaja material sin violar la ley, como una comida, un servicio, una invitación

ii) La recepción de bienes, servicio o dinero para favorecer permanentemente los intereses de un tercero, como por ejemplo, otorgar preferencia al patrullaje de una determinada zona, calle o cuadra de la ciudad.

iii) Robo de oportunidad en la escena de un delito o a las víctimas de un accidente de tránsito

iv) Aceptar un soborno para no dar cumplimiento a la ley, como por ejemplo, detener a una persona

v) Protección de actividades ilegales, de manera de permitir su continuación (prostitución, drogas, pornografía)

vi) Arreglos que llevan a socavar la investigación criminal, que puede implicar, por ejemplo, la pérdida de los elementos probatorios

vii) Actividades criminales propiamente dichas realizadas por policías (secuestros, homicidios, tráfico de drogas, robos, estafas, etc).

viii) Compra o intercambio de beneficios al interior de la institución (vacaciones, cambios de colocación, promociones).

ix) Sembrar evidencias.

x) Filtrar información.

xi) Condicionar la activación del mecanismo de respuesta policial al pago de un soborno.

xii) Soborno para orientar la investigación fiscal o para conseguir que se archive.

xiii) Cobro de comisión por los bienes recuperados.

xiv) Pago de soborno para el otorgamiento de visas, pasaportes y autorizaciones de salida del país.

xv) Cobro de soborno para permitir el contrabando de mercancías, tráfico ilícito de drogas e insumos químicos, de armas y municiones, de madera, de bienes culturales, de animales y de recursos naturales protegidos.

xvi) Sobornos para evitar sanciones relacionadas al control de las reglas de tránsito vehicular.

xvii) Pago o presión política a autoridades judiciales para obtener resoluciones favorables contrarias a la Ley (prevaricato), a favor o contrarias de una persona o partido político.

xviii) Pagos a personal administrativo de auxilio judicial o fiscal para acelerar trámites, extraviar expedientes, manipular notificaciones o alterar documentos.

xix) Falta de independencia judicial por nombramiento político de jueces y fiscales.

xx) Uso de la fuerza pública o inteligencia para fines políticos. Esto incluye extorsión, agresión, violación derecho de privacidad.

b) *Descripción/Impacto*. Newburn (1999) distingue entre sobornos y gratuidades, y resume el debate entre quienes defienden y se oponen a estas últimas, por tratarse del primer peldaño en la escalera que lleva a poner la función pública al servicio de intereses privados, de terceros, de los mismos policías o de ambos, que no es otra que la escalera de la corrupción. Presenta, además, la tipología de Roebuck y Barker (1974), quienes postulan la existencia de ocho grandes tipos de corrupción policial, a la que Punch (1985) le agrega una novena. Esta clasificación nos permite identificar los riesgos de corrupción

operativa a nivel policial en los procesos de Mantener Seguridad Pública y Procesar Denuncias.

El proceso de mantenimiento de la seguridad pública es particularmente sensible para la corrupción, pues es la primera restricción al ejercicio de las actividades irregulares y un punto de contacto permanente entre el Estado y la delincuencia. En una encuesta realizada en Centroamérica (DEMOSCOPIA 2007: 92), el porcentaje de ex mareros que reconocían la existencia de pagos por sobornos a la policía era hasta del 88%. Las formas más comunes de corrupción identificadas fueron sobornos, filtración de información, beneficios particulares, encubrimiento y policías que también son mareros. Dicha encuesta también reveló información interesante en el sentido de vínculos estrechos entre las pandillas y la policía, al punto que reconocían incluso la existencia de pagos de la Policía a las pandillas. Los vínculos entre la policía y las pandillas pasaban por intercambios de información, ayudas de la policía, complicidad negativa, rivalidad, amistad, intercambio de drogas, vínculos familiares y acuerdos para mantener el orden.

El proceso Procesar Denuncias involucra la reacción policial o fiscal al pedido de intervención ciudadana. Aquí, el principal riesgo es condicionar la activación del mecanismo de respuesta al pago de un soborno, lo que es bastante generalizado en la región. La falta de atención gratuita del público es grave porque trastoca la naturaleza del servicio público e impone onerosas barreras de acceso a la administración de justicia, generando, además, gran malestar social y total descrédito de la institución concernida.

La segunda etapa del proceso es la investigación policial, que en los sistemas modernos es conducida por el fiscal. Además de lo ya señalado en el sentido de que quien no paga no recibe el servicio, se presentan, por lo menos, cuatro ámbitos de corrupción operativa. La primera es el ya referido robo de oportunidad. La segunda, el soborno para orientar la investigación o para conseguir que se archive. La tercera, el cobro de comisión por los bienes recuperados. La cuarta, la injerencia de los mandos policiales, fiscales o políticos. Si la corrupción y las presiones no han logrado frenar las investigaciones en el ámbito policial y fiscal, éstas se redoblarán en el ámbito judicial.

La investigación criminal y el juzgamiento entrañan especiales vulnerabilidades a la corrupción cuando se trata de la criminalidad organizada, tanto por el poder corruptor como por su poder destructor, así como por sus influencias dentro del sistema de justicia

penal e, incluso, dentro del sistema político. El peso relativo de la criminalidad organizada entre los países de la región varía, pero su influencia es creciente, y socava gravemente las bases de la gobernabilidad democrática. Para operar el crimen organizado requiere, cuando menos, de la connivencia de los órganos de control y de sanción, y éstos, a su vez, del necesario respaldo político. Sin éste, sus actividades y su influencia no podrían crecer y expandirse.

En cuanto al proceso de Controlar Fronteras, los referidos a los controles migratorio y aduanero, que se hacen efectivos en los aeropuertos y puertos internacionales, y en las fronteras. El migratorio es especialmente vulnerable, por cuanto de él depende el otorgamiento de visas, pasaportes y autorizaciones de salida del país. Esto último se relaciona con la existencia o no de órdenes de captura o impedimento de salida del país, decretados por mandato judicial, que además es fuente común de extorsión por parte de las policías, competentes para hacerlos cumplir. El migratorio también guarda relación con la salida del país de víctimas de trata de personas, actividad criminal crecientemente importante en el mundo. Del aduanero depende el cobro de impuestos al comercio exterior y la identificación del contrabando de mercancías y el tráfico ilícito de drogas e insumos químicos, de armas y municiones, de madera, de bienes culturales, de animales y de recursos naturales protegidos. Dadas estas funciones de control descritas, las oficinas de migraciones y aduanas son muy vulnerables a los sobornos del crimen organizado.

Por otro lado, el control de las reglas de tránsito vehicular. Estos cuerpos son muy vulnerables a la corrupción y si bien los volúmenes de los sobornos no son necesariamente significativos, la extensión de estas prácticas puede tener un efecto muy perjudicial en la imagen de las instituciones concernidas.

En países con una frágil institucionalidad, los nombramientos de las jefaturas de las instituciones, desde los ministros de Estado para abajo, son especialmente importantes, por cuanto la ausencia de un servicio civil profesional que garantiza la continuidad de las políticas públicas les otorga un poder de decisión muy grande. Con frecuencia, estas autoridades suplen estos vacíos ocupándolos con personal de confianza, no necesariamente idóneo desde el punto de vista técnico, pero sí con lealtades políticas o familiares que pueden resultar muy peligrosas. Es, precisamente, la debilidad

institucional la que facilita formas de corrupción como el padrinazgo, el nepotismo y el favoritismo, que luego se reproducen hacia abajo en la cadena de mando de las instituciones.

Otras expresiones de este tipo de corrupción son la utilización de estas instituciones con fines políticos y personales, o el uso de sus recursos con los mismos propósitos. Es aquí donde la corrupción política se vincula a la administrativa, sobre todo en relación con las grandes adquisiciones, aunque nada impide que se vincule a una o varias de las modalidades operativas, sobre todo aquellas que pueden prosperar en los ámbitos de control administrativo. Por esta vía, con frecuencia, se financian los partidos políticos y las campañas electorales.

El control político de las instituciones policiales o de inteligencia puede ser utilizado para perseguir o amedrentar a la oposición o a centros de poder independientes, como los medios de comunicación, y, eventualmente, extorsionarlos. Normalmente, estos propósitos se persiguen interceptando ilegalmente las comunicaciones y violando el derecho a la privacidad, socavando en el proceso el Estado de derecho.

Otra forma de corrupción política es la injerencia indebida en las instituciones autónomas del sistema, como el Ministerio Público y el Poder Judicial, que puede ser parte de una estrategia de captura total del sistema de justicia penal.

6.1.4. Rehabilitar y Reinsertar a la Sociedad

a) *Riesgos Típicos*
   i) Requerir pagos para obtener beneficios penitenciarios que no corresponden con su peligrosidad.
   ii) Requerir pagos a cambio de seguridad en los establecimientos penitenciarios, alimentación básica, o ingreso irregular de visitas o bienes (armas, celulares, drogas, etc).
   iii) Permitir fugas de los establecimientos penitenciarios o centros de reclusión.

b) *Descripción/Impacto.* Los sistemas penitenciarios tienen asignaciones insuficientes para cubrir sus servicios básicos, lo que marca el tipo de actos de corrupción que se aprecia en estos procesos que está en parte originada en la precariedad de la calidad de los servicios. La presencia de corrupción en estos establecimientos dificulta aún más los procesos de rehabilitación y reinserción social. Asimismo, permite que aquellas personas sancionadas

puedan continuar con las actividades delictivas y/o recluten a otros durante su internamiento.

Los sistemas penitenciarios en América Latina y el Caribe se han caracterizado por ser un sector con poca prioridad en la asignación de recursos. Los sistemas son tan deficitarios, que en algunos casos no cuentan ni con recursos para ofrecer una alimentación mínima a los internos, menos aún servicios médicos básicos o incluso una cama. Los controles de ingresos y salidas son mayoritariamente manuales, facilitando las fugas y el ingreso de armas y drogas a los establecimientos. En algunos casos ni siquiera se cuenta con registros confiables de la población penitenciaria.

La justicia penal es lenta y percibida como injusta, presentando un elevado porcentaje de detenidos sin condena aunada a un bajo presupuesto, lo que conlleva a un déficit severo de centros de reclusión, deficiencias de los servicios básicos en los centros penitenciarios, hacinamiento y limitado número de personal carcelario, que no cuenta con una carrera profesional particular (BID 2009a). Asimismo, nos se cuenta con los recursos ni con el personal calificado para el tratamiento diferenciado de adultos jóvenes, mujeres o menores que requieren los estándares internacionales. Mucho menos se cuenta con recursos o programas efectivos para la resocialización de los internos. Por tanto, estos son procesos de muy alto riesgo, por estar vinculados además a la violación de derechos humanos.

6.1.5. Supervisar y Evaluar Políticas

a) Riesgos Típicos
   i) Falta de transparencia en la información sobre desempeño y resultados de los programas.

b) *Descripción/Impacto.* La debilidad en la implantación de medidas de control interno en las entidades, así como una débil cultura de planificación impide tomar decisiones para corregir errores o replicar experiencias exitosas. Asimismo, existe una cultura de falta de transparencia en la información sobre los resultados de la gestión de las entidades del sector. Todo esto impide el control social, lo que incrementa la discrecionalidad de los funcionarios y reduce la responsabilidad, lo cual en última instancia incrementa el riesgo de corrupción.

6.2. Riesgos de los Macro Procesos de Apoyo

6.2.1. Infraestructura de la Organización

a) *Riesgos Típicos*
   i) Falta de transparencia en el uso de los recursos.
   ii) Malversación.

b) *Descripción/Impacto.* La presencia predominante de procesos manuales de gestión en estas entidades, particularmente financiera desvinculada de otros sistemas administrativos y de la producción de resultados, convierte a las entidades participantes en especialmente vulnerables a malos manejos de sus recursos financieros.

Cuando se trata de recursos destinados a labores de inteligencia, debido a su naturaleza secreta, éstos son distribuidos discrecionalmente por los responsables de la seguridad a los órganos de inteligencia y otras unidades operativas, especialmente las competentes para enfrentar la criminalidad organizada. Por lo tanto, existe un alto riesgo de malversación.

Asimismo, la falta de claridad de los procedimientos administrativos que se desarrollan en las entidades, con amplios márgenes de discrecionalidad funcionaria, generan oportunidades para la realización de prácticas corruptas.

6.2.2. Desarrollar Tecnología

a) *Riesgos Típicos*
   i) No se aprecian riesgos específicos para este macro proceso.

b) *Descripción/Impacto*. Los riesgos vinculados a este macro proceso se identifican y describen en los procesos de desarrollo de políticas, infraestructura de la organización, gestión de recursos humanos y gestión de abastecimiento.

6.2.3. Gestionar Recursos Humanos

a) *Riesgos Típicos*
   i) Nepotismo. Se contrata a personal por razones distintas al mérito (parentesco, amistad, afiliación política)
   ii) Asignación a ciertas posiciones especialmente atractivas para actos de corrupción (drogas, tránsito e inteligencia en lo operativo, logística o inspectoría) por cobros o con la expectativa de recibir parte del beneficio ilegal.

iii) Soborno a colegas para impedir el curso normal de las investigaciones administrativas.

b) *Descripción/Impacto*. Una cultura de corrupción surge, principalmente, por fallas en cuatro áreas principales: (a) selección, entrenamiento y promoción del personal, (b) recursos, tales como salarios y equipamiento, (c) sistemas de rendición de cuentas y (d) cultura organizacional que promueva la profesionalización. (Hubert 2002; 86)

Por ejemplo, el desconocimiento de sus obligaciones legales hace que las fuerzas policiales caigan en actos de corrupción e incluso violaciones de derechos humanos. Mantener a una persona detenida para que pague una "coima", no solo es un acto de corrupción, sino también una violación al derecho de no ser detenido arbitrariamente (Artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre).

Muchas instituciones que integran el sistema de seguridad en la región carecen de un régimen de carrera debidamente estructurado, lo que da pie para muchas irregularidades. Incluso, ahí donde existe tal régimen, el favoritismo, el padrinazgo, el nepotismo y el soborno afectan transversalmente a todos los procesos que lo componen. Si bien la corrupción en esta esfera es de menor envergadura que la que puede afectar la gestión de los recursos económicos, logísticos y tecnológicos, tiene un efecto igual de devastador que aquella o, incluso, mayor porque atenta contra el recurso más importante de las instituciones, que es su personal, al trastocar su escala de valores y desconocer y reemplazar la cultura de la excelencia, la meritocracia y la legalidad por la de la corrupción. Esto es especialmente grave en instituciones encargadas de hacer cumplir la ley.

Se pueden destacar dos modalidades a la corrupción en la carrera funcionaria. Uno, el proceso de selección, que es el punto de partida de la carrera y cuya calidad garantizará la del recurso humano de la institución, su capital más importante. Por ello, el proceso debe estar revestido de todas las garantías que aseguren la selección de los mejores candidatos, de acuerdo al perfil institucional. Atentan contra este propósito la muy extendida injerencia de autoridades de la institución concernida en el proceso de selección, para favorecer a un familiar o amigo, o los sobornos que se pagan a los encargados del proceso para favorecer a quienes no cumplen los requisitos. La subsistencia de estas prácticas en muchas instituciones de la región vulnera, además, el

principio de legalidad y de igualdad ante la ley, que corresponde hacer cumplir, precisamente, a quienes integran las instituciones del sistema de seguridad ciudadana. Constituyen un pésimo punto de partida de la carrera funcionaria y una desalentadora señal para la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, la asignación de responsabilidades, o los llamados cambios de colocación dentro de las instituciones policiales, son también puntos vulnerables a la corrupción. Esto por cuanto existen unidades operativas que son especialmente atractivas para los corruptos, como drogas, tránsito e inteligencia en lo operativo, y logística e inspectoría en lo administrativo. Eso da pie para que los responsables de los cambios cobren por dicha asignación o seleccionen a gente amiga que compartirá los sobornos.

Finalmente, otro ámbito de corrupción administrativa es el asociado al que ocurre en el marco de los procesos de supervisión y control de la conducta de los funcionarios. Esto es así porque es parte de la carrera funcionaria, en la medida en que es un aspecto central de la gestión de los recursos humanos. Las principales manifestaciones de la corrupción son muy similares a las que se expresan en el marco de las investigaciones criminales, solo que, en este caso, son funcionarios que sobornan a sus colegas para impedir el curso normal de las investigaciones administrativas. Ello tiene un efecto muy nocivo tanto en la moral como en la imagen institucional, pues la institución concernida aparece convalidando prácticas, a todas luces, reñidas con una función pública honesta y decente.

Existen limitaciones culturales que imponen retos significativos para la gestión de los riesgos de corrupción en las entidades policiales. Como se ha señalado en diversos estudios, los cuerpos policiales tienen una tendencia a "cerrar filas" a favor de sus colegas, aún cuando estos se encuentran inmersos en actividades ilícitas (Crank 1999). Esta característica, propia de los cuerpos de seguridad, sumada a la fácil disponibilidad del uso de la fuerza hace que medidas como las tradicionales de *whistleblowing* puedan tener impacto limitado.

6.2.4. Gestionar Abastecimiento

a) *Riesgos Típicos*

i) Adquisiciones de emergencia sin aplicación de los controles de rutina.

ii) Adquisiciones orientadas a un determinado proveedor.

iii) Falta de transparencia y publicidad de los procesos de adquisición.
iv) Sustracción de bienes almacenados.
v) Desviación de los bienes adquiridos al mercado (armas, municiones, combustible).
vi) Recursos destinados a fines distintos a los del programa o servicio para el que fueron adquiridos.
vii) Adquisición de bienes o servicios a precios sobrevaluados.

b) *Descripción/Impacto.* La débil planificación de las adquisiciones puede derivar en adquisiciones de emergencia, que se hacen sin los controles de rutina y con frecuencia sin competencia alguna.

La redacción de las bases técnicas de las adquisiciones es otro punto de gran vulnerabilidad, pues ellas pueden orientar la adquisición para favorecer a un proveedor en detrimento de otros, eliminando la competencia, no porque cuente con el producto de más calidad al mejor precio, sino porque ofrece las mejores comisiones ilegales o porque tiene algún tipo de vínculo patrimonial de los responsables de la adquisición (Campos y Pradham 2007).

La adquisición es, probablemente, la fase de gestión de recursos más vulnerable a la corrupción administrativa en todas las cadenas de valor. Es una de las más estudiadas y se han diseñado metodologías muy sofisticadas para evaluar su eficiencia, efectividad y transparencia (OECD/CAD 2007). Sin embargo, sigue siendo un ámbito con alta presencia de corrupción por la cantidad de recursos involucrados. Todos los actores de los programas de seguridad ciudadana cuentan con procesos de adquisición de bienes o contratación de servicios que son vulnerables a la corrupción, pero especialmente las policías y los sistemas penitenciarios, tanto porque concentran los recursos presupuestarios más cuantiosos de la cadena de valor, como porque han sido muy renuentes a la modernización de sus sistemas de gestión.

La falta de transparencia y publicidad de los procesos de adquisición disminuyen la competencia y contribuyen a que solo un número reducido de proveedores ofrezcan los productos o servicios que una determina institución requiere. Esto facilita la colusión entre proveedores, que se traduce en concertación de precios, en perjuicio de la institución adquiriente. Es lo que, con frecuencia, ocurre en las adquisiciones en muchos

países de la región, sobre todo en el ámbito de las instituciones policiales y penitenciarias.

En la fase del almacenamiento de los productos adquiridos es muy sensible a la sustracción de los mismos y venta en el mercado. Este tipo de corrupción, cuando se trata de armas y municiones, es particularmente delicado, pues normalmente quienes compran armas robadas lo hacen para utilizarlas en actividades delictivas. En el caso de las maras, se señala que la mayoría de las armas son obtenidas de la policía, sea por asaltos o complicidad (DEMOSCOPÍA 2007: 90).

Los bienes adquiridos y almacenados pueden no ser distribuidos a sus beneficiarios finales o pueden ser distribuidos solo en parte, con el pretexto de que no se cuenta con el bien en cantidad suficiente, desviándose ilícitamente al mercado, o puede ser que se deterioren en el almacén o transporte.

Los recursos distribuidos deben ser destinados, directa o indirectamente, a proveer los servicios públicos contemplados en los programas. Puede ocurrir, sin embargo, y ocurre con frecuencia, que el uso final de esos recursos o de parte de ellos tenga un destino distinto. Es lo que con frecuencia ocurre en muchas instituciones con el uso del combustible o las medicinas.

Por último, existen otros controles administrativos donde también se presentan vulnerabilidades a la corrupción, tales como los que conciernen a las armas, municiones y explosivos; las empresas de seguridad privada; y, la propiedad intelectual; entre otros.

En las actividades de patrullaje, motorizado y a pie. Dos son las principales vulnerabilidades en este ámbito: las adquisiciones de vehículos patrulleros y equipos de comunicación, y el uso del combustible, que con mucha frecuencia se dispone ilícitamente en detrimento de las labores de patrullaje. Como mucho del combustible se trafica ilícitamente, los policías cobran a los ciudadanos que requieren una intervención, acabando, así, con el carácter gratuito del servicio público.

En términos generales, la materialización de estos riesgos puede afectar la reputación de las entidades participantes (tanto las que ejecutan como las que financian) en los programas de seguridad ciudadana; significar pérdidas de recursos; y afectar la calidad de los servicios prestados, dañando la confianza en las instituciones y el Estado de Derecho.

7. Respuesta a los Riesgos

Una vez identificados los riesgos de cada uno de los procesos, es posible identificar un abanico de alternativas de respuesta a estos. Es claro que la alternativa seleccionada dependerá de las características propias de cada situación en particular, por lo que el objetivo de esta sección es simplemente ofrecer al tomador de decisiones un conjunto de alternativas de medidas que pueden ser respuestas efectivas a los riesgos. Por tanto, se pueden seleccionar uno o una combinación de éstas acciones que puedan dar una respuesta efectiva a los riesgos identificados.

Dimensiones de Análisis. Para la identificación de las respuestas a los riesgos de cada proceso, se han tenido en cuenta dos dimensiones de análisis, que nos han permitido construir la lista de respuestas a los riesgos que se presenta en la ***Tabla del apéndice 2***.

En primer lugar, se ha visto que las respuestas a los riesgos pueden ser de dos tipos: transversales y específicas. Las primeras son válidas para prevenir todos los riesgos a la corrupción, cualquier que sea su modalidad y ubicación en la cadena de valor, sea o no una de las áreas o procesos especialmente vulnerables. Las segundas tienen por objeto prevenir manifestaciones específicas de la corrupción. Estas últimas son la adaptación a un riesgo específico de las medidas transversales.

En segundo lugar, se han tenido en cuenta las categorías estratégicas de respuesta a los riesgos sugeridas por el PMI, principalmente Evitar y Mitigar[6] (PMI 2008). Evitar implica modificar el programa de manera que el riesgo se elimine por completo. La forma más radical de evitar el riesgo sería cerrar el programa por completo. Sin embargo, como los riesgos pueden afectar de manera distinta a cada proceso, es posible también cancelar algún proceso u objetivo determinado que es más susceptible al riesgo y no se encuentran medidas de eliminación o mitigación aceptables. Por su parte, mitigar implica reducir la probabilidad de ocurrencia o el impacto de un riesgo dentro de un límite aceptable para las organizaciones. También se ha considerado la posibilidad de diseñar respuestas para desarrollarse en caso de que un riesgo se materialice, por lo que toman la forma de planes de contingencia.

Finalmente, se ha tenido en cuenta que en algunos casos las respuestas a los riesgos pasan por introducir reformas a otros procesos de la cadena de valor, no directamente al proceso en riesgo, pues el origen del riesgo está en otro proceso.

[6] El PMI también define como una alternativa general la aceptación del riesgo, pero por la naturaleza de los riesgos de corrupción, ésta no se plantea como una estrategia viable, al igual que transferir el riesgo pues el objetivo es controlarlo y no solamente trasladar la responsabilidad de su administración a otros.

Revisión de las alternativas disponibles. La literatura sobre la materia discute extensamente las responsabilidades individuales, institucionales y sociales en la corrupción. Existe, en general, acuerdo en que es necesario contar con *políticas de probidad* que incidan en estos tres niveles, aunque desde el Estado es mucho más fácil actuar en relación con las dos primeras, es decir, los servidores públicos y la cultura de las instituciones. Investigaciones en profundidad de hechos de corrupción, sobre todo policial, así como estudios académicos, han permitido develar la compleja trama detrás de estos hechos, que normalmente solo son posibles gracias a la complicidad o, incluso, el aliento de las instituciones. A este respecto, asuntos tales como el diseño institucional y la cultura organizacional son fundamentales para entender los hechos de corrupción. Dentro de esta lógica, tan o más importante como reclutar a gente proba será contar con instituciones cuyo diseño y cultura estén alineadas firmemente con la lucha contra la corrupción. Esto es especialmente importante en la cadena de valor la seguridad ciudadana, considerando que las instituciones que forman parte de ella, especialmente las policiales y penitenciarias, están de manera permanente asociadas a quienes viven de la actividad criminal, para quienes neutralizar su acción resulta fundamental.

Desde esta perspectiva, la lucha contra la corrupción no puede ser solo ni principalmente un esfuerzo por identificar y castigar a los corruptos, lo que en cualquier caso es necesario e imprescindible, sino por identificar los patrones de la corrupción, esto es, sus áreas más vulnerables y sus principales manifestaciones, con el propósito de modernizar la gestión institucional para reducir la discrecionalidad de los servidores públicos, transparentar su actuación y hacerlos responsables de sus actos (Campos y Pradhan 2007).

La respuesta a la corrupción tiene gran incidencia en los procesos de apoyo, toda vez que son transversales y dan soporte a todos los procesos críticos. Es decir, su implementación evita o mitiga una amplia diversidad de riesgos que se manifiestan en los procesos críticos.

7.1. Alternativas de Respuesta a los Riesgos en Los Macro Procesos Críticos

7.1.1. Desarrollar Políticas de Seguridad

Algunas medidas de carácter transversal y de mitigación es la activa promoción de la rendición de cuentas públicas y la participación ciudadana. Ambas cosas van de la mano, pues si las instituciones no producen información dando cuenta de su gestión, es difícil que la ciudadanía se involucre en la política pública, lo que es fundamental tanto para garantizar la transparencia y la supervisión pública, como para nutrir la política de los aportes, preocupaciones y necesidades ciudadanas. Ello contribuye, de manera importante, a que las políticas de seguridad sean no solo inclusivas, confiables y sostenibles, sino eficaces. A este respecto, cuatro asuntos revisten especial importancia: (i) Rendición de cuentas públicas que deben llevar a cabo las instituciones de la seguridad en sus respectivos ámbitos de actuación, sea éste nacional, regional, estatal, provincial o local. Estas rendiciones son muy valiosas, especialmente si existen planes y/o estrategias e indicadores de resultado previamente establecidos, que permitan medir el impacto de las intervenciones públicas (Ministerio del Interior de Chile 2009). (ii) Creación o ampliación de canales de denuncia pública, que permitan un fácil, rápido y gratuito acceso ciudadano a las más altas autoridades de las instituciones responsables de la seguridad, para transmitir información útil en relación con los servicios públicos que se brindan y, en especial, de las prácticas corruptas de sus funcionarios. Esos u otros canales especialmente diseñados deben existir para las denuncias de corrupción que deseen formular los miembros de las propias instituciones de seguridad, quienes, con frecuencia, son los que mejor conocen las prácticas corruptas y sus responsables. Para que estos canales sean instrumentos efectivos en la lucha contra la corrupción, se debe contar con órganos de investigación de la inconducta funcional que sean eficaces en responder a la denuncia ciudadana, que mantengan adecuadamente informados a quienes la formularon y que, incluso, lleguen al extremo de brindar la protección necesaria si fuera el caso. (iii) Auditoría ciudadana de los procesos críticos o áreas especialmente vulnerables (Carballo 2007). Las propias instituciones de la seguridad pueden someter al escrutinio público sus procesos más vulnerables. La institución del *Ombudsman,* presente en casi todos los países de América Latina y el Caribe, podría cumplir un importante papel en esta materia, convocando, como institución pública autónoma de los otros poderes del Estado, a instituciones no gubernamentales o cívicas de prestigio a que la acompañen en esta tarea. Los capítulos nacionales de Transparencia Internacional también podrían cumplir un rol parecido, sumando

fuerzas con las universidades más serias, las iglesias, los medios de comunicación y algunos colegios profesionales. (iv) Políticas de activa promoción de la participación ciudadana en la política de seguridad. Esto se puede traducir en un sinnúmero de acciones, que van desde cumplir rápida y gratuitamente con la ley de acceso a la información pública, hasta crear espacios de participación ciudadana en las instancias de coordinación interinstitucional en los distintos niveles de gobierno, pasando por facilitar, colaborar y responder proactivamente a los resultados de las investigaciones periodísticas.

7.1.2. Prevenir la Violencia

Si bien los riesgos asociados a este proceso son menores al de controlar y sancionar, pueden tener un impacto muy severo en la credibilidad y efectividad de los programas. Por tanto, como son de naturaleza política principalmente, se puede recurrir a la definición de procedimientos y criterios objetivos que reduzcan el margen de arbitrariedad en la toma de decisiones y a la participación en la toma de decisiones y en el control externo de la sociedad civil, particularmente de las comunidades directamente afectadas o de organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia. Para que la participación y control social sea efectivo, es necesario desarrollar salvaguardas para evitar la cooptación y conflicto de intereses de los sectores de la sociedad civil que participan en los esquemas de selección de beneficiarios, implementación de programas y supervisión. De lo contrario se podría estar utilizando a sectores de la sociedad civil afines al gobierno que realizarían un control efectivo.

Los programas de policía comunitaria tienen también consecuencias en la mitigación de estos riesgos, toda vez que se involucra a la comunidad en la planificación y supervisión de las actividades de prevención.

7.1.3. Controlar y Sancionar

Siguiendo la estrategia de Evitar ciertos riesgos, BID ha determinado una serie de actividades en las que no debe prestar apoyo dado el alto riesgo reputacional que implican. Esto por la relación tan estrecha que existe entre ellas con abusos de los derechos humanos, derechos civiles e injerencia en asuntos políticos del país. Estas actividades son: (i) apoyo a operaciones bélicas de fuerzas militares; (ii) actividades destinadas a preservar la seguridad del Estado o investigar delitos con motivos políticos; (iii) operaciones secretas o encubiertas; (iv) adquisición de equipos letales tales como armas, municiones y gases lacrimógenos. En el caso de automóviles

patrulleros, sólo podría financiarse su adquisición para la puesta en marcha de estrategias de policía, de proximidad con participación de la comunidad; (v) apoyo a las operaciones de unidades especiales, que supongan una alta complejidad en el manejo de la fuerza y exposición a la violencia, tales como unidades de desactivación de bombas, brigadas de erradicación de drogas, unidades antisecuestro y unidades de control de disturbios, entre otras; y (vi) adiestramiento en la utilización de armas de fuego o letales. (BID 2009)

Para los demás riesgos, se plantean una serie de alternativas específicas en la ***Tabla del apéndice 2***, que están orientadas algunas a prevenir las causas de la corrupción y otras a fortalecer la capacidad de reacción de las entidades ante la ocurrencia de dichos actos.

7.1.4. Rehabilitar y Reinsertar a la Sociedad

Con respecto a los riesgos en los procesos de rehabilitación y reinserción, dada su alta probabilidad de ocurrencia e impacto por la vinculación a violaciones de derechos humanos y daños a la reputación de gobiernos y cooperantes, muchas entidades se abstienen de particular en este tipo de programas, siguiendo también estrategias radicales de Evitar antes mencionadas. Otras entidades como BID (BID 2009) han establecido en sus políticas medidas de mitigación obligatorias para ser incluidas en programas con actividades en estos procesos. Una de estas medidas es la conformación de alianzas estratégicas con entes especializados y de reconocimiento internacional, con los cuales se definirán planes de acción y monitoreo, líneas de base y metas que progresivamente se prevén alcanzar. Se espera que con el apoyo de estos entes especializados, se garantice la aplicación de las convenciones internacionales que rigen el uso de la fuerza y la administración de los centros de reclusión, las condiciones de trabajo del personal en los centros penitenciarios y el tratamiento integral de las personas en conflicto con la ley penal y/o privadas de libertad, como así también las normas internacionales que establecen los estándares físicos para su infraestructura.

Asimismo, se establece que deben ser complementadas con medidas de descongestión e institucionalización de mecanismos de supervisión judicial de las penas. El caso de los centros de reclusión de menores de edad, como medida excepcional, es particularmente sensible, pues la región cuenta con pocos avances en el cumplimiento de los tratados internacionales sobre la materia.

7.1.5. Supervisar y Evaluar Políticas

La supervisión, puede ser ejercida por órganos de control de las propias instituciones o por órganos ajenos a ellas. Entre los órganos internos están los participantes del proceso de controlar ejecución, destacando los de naturaleza disciplinaria, contable y administrativa. El control disciplinario tiene por objeto investigar la ocurrencia de inconductas funcionales y, eventualmente, penales. El contable persigue identificar malos manejos en la gestión de los recursos institucionales. La administrativa se propone evaluar la concordancia de las prácticas con los procedimientos y normativa institucionales. Los tres son complementarios y deben ser practicados por todas las instituciones del sistema. Estas modalidades son complementadas por la supervisión externa, que es ejercida por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como las instituciones del *Ombudsman*, las contralorías, los medios de comunicación y las organizaciones de sociedad civil.

En cuanto al monitoreo, para hacerlo como una práctica regular y permanente, es preciso adoptar varias medidas, que se pueden resumir en las siguientes: (Ammons 1999)

1. Asegurar el compromiso de los directivos involucrados en el programa
2. Elaborar un plan estratégico
3. Asignar la responsabilidad para la coordinación general del Sistema de Información, Control y Evaluación de Gestión
4. Asignar responsabilidad (individual o de grupo) sobre la difusión y coordinación de esfuerzos de departamentos / actividades / funciones para desarrollar planes operativos y medidas de desempeño
5. Identificar medidas que reflejen un desempeño relacionado con los objetivos
6. Determinar la frecuencia y la forma con la que se desea informar sobre el desempeño
7. Asignar responsabilidades:
    a. A nivel departamental en la recolección de datos y preparación de informes
    b. Centralizada para la recepción de datos, la supervisión y retroalimentación
8. Auditar periódicamente los datos sobre desempeño
9. Asegurar una conexión significativa entre el sistema de medidas de desempeño y los procesos importantes de toma de decisiones
10. Refinar continuamente las medidas de desempeño (balancear necesidad de perfeccionar con necesidad de tener patrones comparables)

11. Incorporar las métricas seleccionadas en los reportes a los stakeholders

En lo que se refiere al proceso de control, tres asuntos deben ser considerados, a saber, su diseño y organización, su funcionamiento, y las medidas de protección que requiere el sistema. El diseño y organización incluye cuatro componentes. Uno, un sistema que integre los controles disciplinario, contable y administrativo. Además, este sistema debe ser proactivo, es decir, debe buscar con empeño identificar las irregularidades y, eventualmente, los delitos, especialmente sus patrones, para recomendar las medidas que contribuyan a su superación. En ese empeño, debe jugar un activo rol en alentar la denuncia ciudadana y la del personal de las propias instituciones concernidas, creando mecanismos adecuados para canalizarlas. Dos, una adecuada normatividad, que esté alineada con lo que establecen las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción de las Naciones Unidas y de las Organización de Estados Americanos, que establezca con claridad, entre otras cosas, la responsabilidad de los superiores jerárquicos por las infracciones que ocurran (Mohor y Frühling 2006). Tres, una división de responsabilidades entre los órganos de investigación e inspección, por un lado, y los de juzgamiento, por el otro, creando, si fuera el caso, instancias administrativo disciplinarias permanentes, con competencia para asuntos propiamente disciplinarios, así como para infracciones contables y administrativas. Cuatro, un mecanismo extraordinario y excepcional de depuración, cuando han fracasado las medidas de supervisión ordinarias.

El proceso de control de la ejecución debe tener un funcionamiento no solo eficaz, sino rápido y transparente. La lentitud para adoptar medidas correctivas frente a las infracciones contribuye a alentarlas. Por ello, es necesario que el sistema actúe con rapidez, lo que da un mensaje de eficacia e intolerancia frente a la corrupción. La transparencia en su funcionamiento tiene como propósito disuadir la corrupción. La publicidad de las actuaciones y sanciones de los órganos de supervisión cumple el mismo propósito (*National Justice Institute* 2007). A este respecto, cuatro elementos deben ser tomados en consideración. Uno, un esfuerzo permanente para reforzar, reestructurar y/o reformar las entidades de supervisión o crear nuevas unidades donde ninguno de estos esfuerzos sea posible. Dos, una mirada integral a los problemas de corrupción, que los vea no como resultado de malas conductas individuales, sino como manifestaciones de problemas en el funcionamiento de las instituciones, y que, por tanto, oriente sus investigaciones no solo a identificar y castigar la conducta individual, sino a corregir o rediseñar los procedimientos institucionales. Tres, celeridad. Cuatro, transparencia. Un aspecto

de este último debe ser la oralización de los procedimientos, tal cual ha ocurrido en el marco de las reformas procesales penales, lo que ha contribuido a la mayor eficacia y celeridad en la justicia. Lo anterior debe ir acompañado por un esfuerzo para blindar los órganos de supervisión de quienes los quieren débiles e inservibles. Al respecto, se deben considerar al menos tres elementos: (i) contar con un exigente sistema de selección, que responda al perfil adecuado, (ii) una política de incentivos y de protección para el personal que se desempeña en estos órganos, que incluya el necesario paso por estas unidades para prosperar en la carrera; y (iii) la existencia de mecanismos de protección y premiación a quienes colaboren con el sistema, como, por ejemplo, denunciantes, testigos, peritos o colaboradores eficaces.

Las modalidades de control externo son varias: (i) la que se ejerce desde los tres poderes del Estado, incluyendo al propio ejecutivo; (ii) la contable, que se ejerce desde las contralorías o las cortes de cuentas; (iii) la que se ejerce desde las instituciones del *Ombudsman*; y, (iv) las que se ejercen desde las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. Cabe anotar que el control judicial se ejerce no solo a través de la acción de los jueces, sino también de los fiscales, que ejercen la acción penal y tienen la responsabilidad de conducir la investigación del delito. Para que estos órganos de control externo funcionen eficazmente, deben contar, por lo menos con órganos especializados con atribuciones para investigar, de oficio o a pedido de parte, inconductas en las instituciones que integran el sistema de seguridad y para formular recomendaciones o imponer medidas correctivas; y recursos profesionales y logísticos para el ejercicio de sus labores. Es también fundamental que las instituciones del sistema sometidas a evaluación y supervisión acaten las decisiones o recomendaciones. En lo que se refiere a las dos últimas modalidades de control externo, cuyas decisiones no necesariamente obligan a las instituciones del sistema de seguridad, es importante que éstas, cuando menos, muestren una apertura a sus investigaciones, contribuyan a facilitarlas y las hagan suyas, activando sus propios órganos de supervisión interna.

Para que las formas de control externo sean eficaces, es preciso que las instituciones del sistema de seguridad adopten las medidas preventivas recomendadas en relación con la rendición de cuentas y la participación ciudadana, que incluyen, especialmente, una activa política de acceso a la información pública, fomenten la denuncia ciudadana y rindan cuentas.

7.2. Alternativas de Respuesta a los Riesgos en Macro Procesos de Apoyo

7.2.1. Infraestructura de la Organización y Desarrollar Tecnología

Las acciones de respuesta a los riesgos desde la perspectiva de los Macroprocesos de Infraestructura de la Organización y Desarrollar Tecnología, están vinculadas a acciones de modernización institucional.

La modernización institucional particularmente enfocada a cuatro aspectos: (i) La necesidad de explicitar, de manera clara y objetiva, aquello que se espera de la conducta del servidor público, reduciendo al máximo su discrecionalidad. Dichas normas también deben contener las sanciones que se aplicarán al funcionario en caso de incumplimiento. Tan importante como ello, es que la institución aplique las sanciones y actúe en concordancia con las normas. De lo contrario, existirá una brecha entre la política institucional explicitada y la práctica diaria. Cuando ello ocurre, el funcionario sabrá que esta última es la norma aplicable. (ii) Transparentar la actuación de los funcionarios, simplificando y de ser el caso eliminando, procesos y procedimientos oscuros que no estén sometidos al escrutinio de otros. Para ello, es preciso que las instituciones produzcan la mayor cantidad de información sobre la actuación institucional y la de sus miembros, y la pongan al servicio del público. (iii) La incorporación de tecnología de la información y las comunicaciones. Este proceso puede constituir una oportunidad para modificar prácticas muy enraizadas, no solo ineficientes sino corruptas, lo que demanda principalmente la revisión de los procesos existentes y la sensibilización y capacitación del personal para adecuarse a nuevas formas de hacer el trabajo. Puede demandar, también, la selección de nuevo personal para operar los nuevos procedimientos. (iv) La gestión por resultados. La evaluación de desempeño a nivel de instituciones, de unidades o de individuos es, en sí misma, un antídoto contra la corrupción. Además, permite que se tomen medidas para corregir lo que no funciona y contribuye al desarrollo de un espíritu meritocrático y de una cultura de la excelencia en el servicio público, que está reñida con la corrupción.

7.2.2. Gestionar Recursos Humanos

En materia de gestión de recursos humanos, el desarrollo de una cultura de valores en cada una de las instituciones involucradas en la cadena de valor de la seguridad ciudadana es una medida que contribuye a la mitigación de los riesgos de corrupción. Esto comprende al menos cinco aspectos centrales: (i) Discurso y la práctica de los líderes institucionales. Es imprescindible que

éstos cuenten con un discurso comprometido con la probidad y que sean ellos los primeros en hacer público los hechos de corrupción, posicionándose a la vanguardia en esta materia. Este mensaje es importante tanto al interior de las instituciones de seguridad, cuyos miembros sabrán a qué atenerse, como a nivel de la opinión pública, pues generará confianza en ella, lo que eventualmente se traducirá en su colaboración en la lucha contra la corrupción. Para que este discurso sea creíble, es preciso que vaya acompañado de una práctica institucional que le haga eco, lo reafirme y lo fortalezca. (ii) Discurso y práctica institucional deben ir acompañados de explícitas normas de probidad que son de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos. Estas normas deben incluir un código de ética y reglamentos disciplinarios que sean claros y objetivos en señalar las conductas que son esperadas por parte de los funcionarios y las sanciones que les aplicará en caso de incumplimiento. Deben, además, contar con un diseño institucional que permita la investigación rápida y efectiva de las inconductas. (iii) Selección de personal idóneo. Ella se hace en base a un perfil predeterminado, el que debe establecer con claridad la importancia de la probidad del futuro funcionario. Esa probidad debe evaluarse adecuadamente en las pruebas de selección, que pueden incluir la aplicación del polígrafo o las evaluaciones del entorno socioeconómico, que son componentes de las pruebas de integridad. (iv) Formación en valores. Incluye la instrucción en ética pública que se debe impartir en las escuelas, tanto para la formación básica como para las actividades de especialización, capacitación y perfeccionamiento a lo largo de la carrera. (v) Reconocimiento permanente de la conducta proba y la sanción de la corrupta. Estudios en cuerpos policiales han demostrado que la severa sanción de inconductas menores constituye un mensaje claro de que las mayores no serán toleradas (*National Justice Institute* 1997).

Otra medida fundamental en esta materia es la profesionalización de la función pública, que implica tres ámbitos de intervención: el desarrollo de una carrera funcionaria, el logro de atractivas condiciones de trabajo y de bienestar para el funcionario público y su familia, y la dignificación de la función pública. En relación con la carrera funcionaria, es conveniente que las instituciones de seguridad cuenten con una ley que establezca, clara y objetivamente, el plan de la carrera funcionaria y que, en su progresión, reconozca y premie el mérito y la probidad, y que penalice ejemplarmente a los funcionarios corruptos. Un adecuado plan de carrera funcionaria podría ir acompañado por atractivas condiciones de trabajo y de bienestar para el funcionario y su familia, que principalmente contemple una retribución económica que le permita vivir

decentemente de su trabajo, los medios para cumplir eficientemente su función, y programas de bienestar que incluyan, como mínimo, un seguro de salud, un seguro de vida y una pensión. Tanto un plan de carrera como atractivas condiciones de trabajo y de bienestar deberían propender a la dignificación de la función pública y a su prestigio social. No obstante, si esos y otras medidas no revierten las actuales de desconfianza hacia nuestras instituciones de seguridad, que, con frecuencia, resultan del abuso y de la corrupción, la función pública en el ámbito de la seguridad seguirá siendo mal percibida por la ciudadanía.

7.2.3. Gestionar Abastecimiento

La mayoría de las medidas de respuesta a los riesgos en este campo son de carácter general, y pasan por la implementación de mejores prácticas como las recogidas por la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas de la OECD/CAD. En este sentido, las medidas de mitigación pasan por el desarrollo de sistemas de control y auditoría de las compra públicas, la mejora de los sistemas de apelaciones, incremento de los niveles de acceso a la información, la implementación de medidas preventivas como códigos de conducta de los compradores públicos, marcos legales que definen, regulen y sanciones las prácticas corruptas, y mecanismos seguros de denuncia.

Dada la baja capacidad que se observa en muchas de las unidades de adquisiciones de las entidades del sector, además de las actividades de fortalecimiento de capacidades de las áreas de compras (capacitación, mejora de procesos y regulaciones, preparación de documentos estándar para adquisiciones, sistemas de información, introducción de mecanismos de compra electrónica, etc), la tercerización de estos servicios también es una alternativa viable cuando se trata de compras urgentes. Una particularidad de las adquisiciones de entidades de seguridad a tener en cuenta es también el posible secreto para compras de bienes o servicios destinados a actividades de inteligencia o armas, que en todo caso debe ser evitado o reducido al mínimo indispensable.

En todo caso, siempre es importante la evaluación permanente de la efectividad de las medidas tomadas para responder a los riesgos identificados, y así estar en condiciones de tomar las medidas correctivas que sean oportunas.

En la ***Tabla del apéndice 2*** se presenta un resumen de los principales riesgos y las medidas de mitigación correspondientes.

8. REFLEXIONES FINALES

La corrupción y la inseguridad ciudadana están íntimamente relacionadas. Los actores involucrados en los programas de seguridad ciudadana son particularmente susceptibles a la corrupción por los bajos sueldos, débiles controles y en general la debilidad institucional de muchos de los países de la región.

Por tanto, es necesario definir un proceso sistemático de identificación, análisis y respuesta a los riesgos de corrupción en programas de seguridad ciudadana. La metodología propuesta, basada en la cadena de valor, permite esto, por lo que incrementa la probabilidad de éxito de estos programas de alcanzar sus objetivos esperados de alcance, costo, tiempo y calidad. Se complementa con metodologías de análisis de riesgo sistémico de corrupción de los países.

De no controlarse el círculo vicioso corrupción-inseguridad, muchos de los países de la región podrían caer en grave inestabilidad política, pérdida de control de su territorio y guerras de grupos rivales extendidas con pérdidas de vidas en la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Alda, Erik y Beliz, Gustavo (2007). "¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana". Washington. BID.
- Ammons, David N. (99), "Medidas de Desempeño en los Gobiernos Estatales y Locales", en *De Burócratas a Gerentes: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, BID.
- Arias, Patricia (2009). "Mandato Policial y Conceptos de la Seguridad en América Latina", Red Latinoamericana de Policías y Sociedad, Brasil.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). "Fortalecimiento de un Marco Sistémico contra la corrupción para el Banco Interamericano de Desarrollo" GN-2117.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). "Estrategia para la modernización del Estado" GN-2235-1
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). "Marco para combatir el fraude y la corrupción en las actividades financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo". GN-2414-3.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). "Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana". GN-2535
- Banco Interamericano de Desarrollo (2009). "Plan de acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia (PAACT)". OP-262-1
- Campos, Edgardo y Sanjay Pradhan (2007), "The many faces of the corruption: Tracking vulnerabilities at the sector level". World Bank, Washington D.C.
- Crank, John P. "Digging up police skeletons", The Economist, 11 December 1999
- Dammert, Lucia (2007). "Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean". FLACSO (ed) Santiago, Chile.
- DEMOSCOPÍA (2007). "Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica". San José, Costa Rica.
- Echebarría, Koldo (2007). Corrupción. Un análisis a través de indicadores de gobernabilidad. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1970958 consultado 20/07/10.
- García, Mauricio (2007), "Gestión de Riesgos de Políticas Públicas: Un gran ausente en la Reforma del Estado", en *Gestión Pública*, Vol. 1, N° 4, Lima, Perú.

- Hubert, Williams (1992), "Why we should establish a police code of ethics", *Criminal Justice Ethics,* vol. 11, no. 2.
- Hubert, Williams (1996) "*Cops on the edge*", *Nieman Reports,* vol. 50, no. 3
- Inter-American Commission on Human Rights (CIDH). (2009). "*Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos = Report on citizen security and human rights / Inter-American Commission on Human Rights*." OEA.
- Kaufman, Daniel; Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2009). Governance Matters VIII. Aggregate and individual governance indicators 1996 – 2008. The World Bank, Policy Research Working Paper 4978.
- Klitgaard, Robert (1996), Combatiendo la corrupción. Información e incentivos. En *Nueva Sociedad* 145, septiembre – octubre 1996, pp. 56 – 65.
- Ministerio del Interior de Chile (2009), Cuenta Pública 2008. Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Santiago de Chile.
- Mohor, Alejandra y Hugo Frühling. 2006. Reflexiones en torno a la corrupción policial. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile.
- National Institute of Justice and the Office of Community Oriented Policing Services (2007). Police Integrity. Public service with honor. Washington D.C., January.
- Newburn, Tim (1999), Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature. Police Research Series, Paper 110, Research Development Statistics, London.
- Nye, Joseph (1889) "*Political Corruption: A Cost Benefit Analysis in Political Corruption: A Handbook"*, A.J.
- OCDE/CAD (2007a), "Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas", OECD Publishing.
- OCDE/CAD (2007b). "Manual del OCDE/CAD sobre la reforma del sistema de seguridad: apoyo a la seguridad y a la justicia". OECD Publishing, Paris, Francia.
- Osse, Anneke (2007) " Entender la labor policial : recursos para activistas de derechos humanos" Amnistía Internacional (ed) Madrid. España
- PMI (2008), "A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)", 4th Edition, Project Management Institute, Pennsylvania.
- PNUD (2009) Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010.

- Porter, Michael (1996). "What is strategy?" *Harvard Business Review*, Noviembre-Diciembre, 61-78. The value chain
- Programa Estado de la Nación (2008). "Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible". San José, Costa Rica
- Quintana, Juan; et al (2005), "Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente" Fundación PIEB(ed) La Paz, Bolivia.
- Savona, Ernesto Ugo (2006) "Metodología para medir la probabilidad de que se produzca un acto determinado de la delincuencia organizada", Naciones Unidas. Foro sobre el Delito y La Sociedad, Volumen 5, número 1.
- Transparency Internacional (2008), "Índice de Fuentes de Soborno 2008".
- Transparency Internacional (2009a), "Índice de Percepción de la Corrupción 2009".
- Transparency Internacional (2009b), "Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2009".
- Weisburd, D., Greenspan, R., Hamilton, E. E., Bryant, K. and Williams, H. (2001), *"The Abuse of Police Authority: a National Study of Police Officers' Attitudes"* Police Foundation, Washington, D.C.

APÉNDICE 1: CADENA DE VALOR DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Infraestructura de la Organización				
• Liderar el desarrollo de actividades	• Fortalecer capacidad de coordinación interinstitucional	• Modernizar estructuras y procesos de trabajo	• Desarrollar planes institucionales	• Asegurar y controlar recursos financieros
Desarrollar Tecnología				
• Identificar necesidades de información	• Desarrollar sistemas de información	• Analizar información		
Gestionar Recursos Humanos				
• Definir Plan de RRHH	• Diseñar perfiles • Reclutar personal	• Seleccionar personal • Desarrollar personal	• Capacitar personal • Evaluar personal	• Recompensar personal
Gestionar Abastecimiento				
• Planear adquisiciones y contrataciones	• Contratar servicios de terceros	• Supervisar servicios de terceros	• Adquirir bienes	• Distribuir Bienes • Mantener bienes
Desarrollar Políticas de Seguridad	**Prevenir la Violencia**	**Controlar y Sancionar**	**Rehabilitar y Reinsertar a la Sociedad**	**Supervisar y Evaluar Políticas**
• Incorporar tema en la agenda pública • Analizar requerimientos • Movilizar recursos • Aprobar normativa	• Mejorar la Interacción Social en las Comunidades • Prevenir Violencia Doméstica, Sexual y de Género • Prevenir Violencia Juvenil • Prevenir factores situacionales • Prevenir criminalidad organizada	• Mantener Seguridad Pública • Procesar Denuncias • Ejercer Acción Penal • Juzgar Causas • Proveer Defensa Judicial • Controlar Fronteras	• Atender Víctimas • Rehabilitar a Privados de Libertad	• Monitorear ejecución de programas • Evaluar impacto • Rendir cuentas • Controlar ejecución

Fuente: Elaboración Propia

APÉNDICE 2: PRINCIPALES RIESGOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

MACRO PROCESO	RIESGO	RESPUESTA
MACRO PROCESOS CRÍTICOS		
Desarrollar Políticas de Seguridad	• Desarrollo de políticas de seguridad que favorecen a un grupo de interés en particular • Asignación de recursos y beneficios a cambio de apoyo institucional.	• Desarrollar observatorios de seguridad ciudadana que proporcionen información objetiva sobre la situación de la criminalidad en el país y que faciliten la discusión pública acerca de las opciones de estrategias para afrontar la problemática • Fortalecer mecanismos de rendición de cuentas sobre la actuación de la administración de justicia ante la sociedad civil y organizaciones internacionales especializadas • Desarrollar políticas de seguridad integrales y vincular el apoyo externo a estas políticas • Fortalecimiento de la independencia institucional, particularmente de la policía y poder judicial.
Prevenir la Violencia	• Direccionamiento político en el uso de los recursos destinados a programas de prevención.	• Implementar programas de policía comunitaria • Implementar mecanismos que aseguren la pluralidad en la partición de la población en la definición de los planes locales de seguridad ciudadana • Implementar mecanismos objetivos, transparentes y verificables para la selección de beneficiarios de los programas, para asegurar que esta es independiente de su afiliación política, religión o cualquier otra forma de discriminación. • Desarrollar mecanismos de control ciudadano por la comunidad organizada o por organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio en la materia que generen sinergias con los mecanismos de control externo en los distintos procesos de prevención. • Desarrollar salvaguardas para evitar la cooptación y conflicto de intereses de

		los sectores de la sociedad civil que participan en los esquemas de selección de beneficiarios, implementación de programas y supervisión.
Controlar y Sancionar	• Cuando un policía, en virtud de su función, recibe alguna forma de ventaja material sin violar la ley, como una comida, un servicio, una invitación • La recepción de bienes, servicio o dinero para favorecer permanentemente los intereses de un tercero, como por ejemplo, otorgar preferencia al patrullaje de una determinada zona, calle o cuadra de la ciudad. • Robo de oportunidad en la escena de un delito o a las víctimas de un accidente de tránsito • Aceptar un soborno para no dar cumplimiento a la ley, como por ejemplo, detener a una persona • Protección de actividades ilegales, de manera de permitir su continuación (prostitución, drogas, pornografía) • Arreglos que llevan a socavar la investigación criminal, que puede implicar, por ejemplo, la pérdida de los elementos probatorios • Actividades criminales propiamente dichas realizadas por policías (secuestros, homicidios, tráfico de drogas, robos, estafas, etc). • Compra o intercambio de beneficios al interior de la institución (vacaciones, cambios de colocación, promociones) • Sembrar evidencias. • Condicionar la activación del mecanismo de respuesta policial al pago de un soborno • Soborno para orientar la investigación fiscal o para conseguir que se archive.	• Establecer canales permanentes, confidenciales y de fácil acceso de denuncia pública de actos de corrupción • Revisar y dinamizar los procesos involucrados en la recepción, investigación, y sanción de denuncias sobre corrupción. • Capacitar al personal directamente involucrado en el uso de la fuerza en materia de derechos humanos y procedimientos policiales. • Implementar Códigos de Ética con los correspondientes mecanismos de monitoreo. • Desarrollar procedimientos para identificar las irregularidades y los delitos, especialmente sus patrones, para recomendar las medidas que contribuyan a su superación. • Fortalecer controles de salida del país de menores de edad. • Reglamentar la realización de intervenciones y operativos policiales a fin de reducir la oportunidad de corrupción. • Desarrollar mecanismos de control ciudadano por la comunidad organizada o por organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio en la materia que generen sinergias con los mecanismos de control externo en los distintos procesos de control y sanción. • Desarrollar salvaguardas para evitar la cooptación y conflicto de intereses de los sectores de la sociedad civil que participan en la supervisión de las actividades del proceso de controlar y sancionar. • Establecer mecanismos automatizados que refuercen el control de la cadena de

	• Cobro de comisión por los bienes recuperados. • Pago de soborno para el otorgamiento de visas, pasaportes y autorizaciones de salida del país. • Cobro de soborno para permitir el contrabando de mercancías, tráfico ilícito de drogas e insumos químicos, de armas y municiones, de madera, de bienes culturales, de animales y de recursos naturales protegidos. • Sobornos para evitar sanciones relacionadas al control de las reglas de tránsito vehicular. • Pago o presión política a autoridades judiciales para obtener resoluciones favorables contrarias a la Ley (prevaricato), a favor o contrarias de una persona o partido político. • Pagos a personal administrativo de auxilio judicial o fiscal para acelerar trámites, extraviar expedientes, manipular notificaciones o alterar documentos. • Falta de independencia judicial por nombramiento político de jueces y fiscales • Uso de la fuerza pública o inteligencia para fines políticos. Esto incluye extorsión, agresión, violación derecho de privacidad.	custodia de la prueba. • Desarrollar programas de justicia alternativa. • Desarrollar estrategias para agilizar el funcionamiento de la administración de justicia. • Establecer mecanismos de asignación aleatoria de causas judiciales • Establecer sistemas de información para el seguimiento y auditoría de los casos conducidos en sede fiscal y judicial. • Simplificar procedimientos administrativos vinculados al otorgamiento de permisos o derechos, definir los, plazos, costos oficiales asociados, y publicarlos. • Tercerizar a entidades financieras la recaudación y el manejo de recursos por servicios públicos. • Desarrollar mecanismos de control patrimonial de funcionarios. • Incrementar el conocimiento de la población sobre la existencia, funcionamiento y formas de acceso a los mecanismos disponibles para la presentación de denuncias y control de la corrupción en las entidades. • Reducir la participación de la población en actos de corrupción, a través de la generación conciencia en la población sobre los efectos dañinos que ésta produce. • Disminuir las oportunidades para realizar prácticas corruptas y reducir la discrecionalidad • Prohibir a integrantes de fuerzas policiales participar, directa o indirectamente, en empresas dedicadas a la venta de armas (evitar conflictos de interés). • Revisar protocolos de actuación policial en materia de tránsito. • Desarrollar protocolos de destrucción de valor inmediata de bienes incautados (madera ilegal, drogas, etc).

Rehabilitar y Reinsertar a la Sociedad	• Requerir pagos para obtener beneficios penitenciarios que no corresponden con su peligrosidad. • Requerir pagos a cambio de seguridad en los establecimientos penitenciarios, alimentación básica, o ingreso irregular de visitas o bienes (armas, celulares, drogas, etc). • Permitir fugas de los establecimientos penitenciarios o centros de reclusión.	• Implementar procesos de trabajo con controles apoyados en tecnologías de la información (control de ingresos y salidas a los centros de detención, registro de internos, etc). • Establecer mecanismos de control permanente en establecimientos penitenciarios o de internamiento de jóvenes en conjunto con organizaciones de derechos humanos de reconocido prestigio internacional, con los cuales se definan planes de acción y monitoreo, líneas de base y metas que progresivamente se prevén alcanzar. • Establecer mecanismos de transparencia en el otorgamiento de beneficios penitenciarios. • Institucionalizar mecanismos de supervisión judicial a través de juzgados de ejecución penal.
Supervisar y Evaluar Políticas	• Falta de transparencia en la información sobre desempeño y resultados de los programas.	• Implementar mecanismos efectivos para el monitoreo de los programas • Implementar auditorías operativas o de gestión. • Mejoras en los sistemas de información al público. • Promover la participación de la ciudadanía. • Cursos de capacitación. • Fortalecimiento del control interno en las entidades (capacitación a unidades de control interno, revisión de protocolos o guías de actuación, construcción y conservación de cuadernos de trabajo, desarrollo de sistemas de información requeridos, incorporación de normas de control interno en los procesos de las entidades). • Fortalecer mecanismos transparentes de seguimiento a la implementación de las recomendaciones de las auditorías.
MACRO PROCESOS DE APOYO		
Infraestructura de la Organización	• Falta de transparencia en el uso de los recursos.	• Introducir prácticas de la gestión para resultados en las organizaciones.

Desarrollar Tecnología	• Malversación de recursos.	• Simplificación administrativa a incorporación de tecnologías de información. • Definición clara de roles y responsabilidades. • Producir informes públicos periódicos sobre el estado de la corrupción en los procesos vinculados al programa. • Desarrollar mecanismos de control de usos de fondos concursables y otros mecanismos de financiamiento de iniciativas de seguridad ciudadana.
Gestionar Recursos Humanos	• Nepotismo. Se contrata a personal por razones distintas al mérito (parentesco, amistad, afiliación política) • Asignación a ciertas posiciones especialmente atractivas para actos de corrupción (drogas, tránsito e inteligencia en lo operativo, logística o inspectoría) por cobros o con la expectativa de recibir parte del beneficio ilegal. • Soborno a colegas para impedir el curso normal de las investigaciones administrativas.	• Aprobar leyes de carrera funcionaria que excluyan la influencia política en los procesos de la gestión de recursos humanos. • Publicación y difusión de vacantes. • Outsourcing de procesos de selección. • Incorporación de autoridades locales y de sociedad civil en procesos de promoción. • Mecanismos de concurso competitivo para llenar vacantes. • Salarios competitivos. • Programas de capacitación orientados al desarrollo de competencias requeridas en los distintos perfiles. • Reconocimiento institucional permanente de la conducta proba y desarrollo de una cultura de valores. • Reforzar mecanismos objetivos y transparentes para la reubicación del personal y asignación de beneficios • Desarrollo y fortalecimiento de entes de asuntos internos, particularmente en los siguientes aspectos: (i) independencia de las áreas de asuntos internos del mando funcional y su jerarquía en las áreas ministeriales respectivas, o incluso su consagración como entes independientes; (ii) régimen jurídico que garantice las reglas del debido proceso, tanto para las víctimas de abusos como para el personal funcional (policías, jueces,

		fiscales); (iii) vinculación entre las áreas de asuntos internos y de carrera funcional (policial, judicial, fiscal), para las adecuadas sanciones e incentivos; (iv) constitución de tribunales independientes que canalicen las investigaciones de las áreas de asuntos internos; (v) protocolos de actuación, que garanticen un adecuado flujo de información entre las áreas involucradas; (vi) sistemas de control patrimonial sobre el personal; (vii) sistemas de información para la recepción, tramitación y seguimiento de las denuncias de corrupción; y (viii) salvaguardas para evitar la cooptación y conflicto de intereses de los sectores de la sociedad civil, que participan en los esquemas de supervisión. • Programas de protección de testigos que denuncien actos de corrupción • Transparencia en los criterios de sanción.
Gestionar Abastecimiento	• Adquisiciones de emergencia sin aplicación de los controles de rutina • Adquisiciones orientadas a un determinado proveedor • Falta de transparencia y publicidad de los procesos de adquisición • Sustracción de bienes almacenados • Desviación de los bienes adquiridos al mercado (armas, municiones, combustible) • Recursos destinados a fines distintos a los del programa o servicio para el que fueron adquiridos. • Adquisición de bienes o servicios a precios sobrevaluados	• Pactos de integridad con proveedores que participan en licitación. • Capacitar al personal responsable en el análisis de necesidades y la preparación de especificaciones técnicas y términos de referencia • Publicitar el proyecto de bases para discusión y mejoramiento. • Contratar agencias especializadas o del sector privado en compras públicas. • Mejorar el control patrimonial. • Capacitar a auditores gubernamentales en compras públicas • Implementar sistemas de alertas tempranas de riesgos de corrupción en los sistemas de compras. • Diseñar mecanismos seguros para la denuncias de actos de corrupción • Publicar Planes de Adquisiciones, términos de referencia, especificaciones técnicas, protestas presentadas y su resolución. • Publicar y mantener actualizada

		información sobre hallazgos, seguimiento y sanciones de las auditorías que se realicen en materia de compras. • Definir y fortalecer roles institucionales para denunciar penalmente a responsables de actos de corrupción relacionados a la gestión del abastecimiento.

Fuente: Elaboración Propia