



Importancia de la Gobernanza Estratégica en las Políticas Públicas de Seguridad

*The Importance of Strategic Governance in Public
Security Policies*



Fotografía propiedad de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad



Importancia de la Gobernanza Estratégica en las Políticas Públicas de Seguridad



Joselyne Sarg Bonilla

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala.

Subdirectora de Política.

jsarg@stcns.gob.gt

Recibido: 14-07-2021

Publicado: 14-12-2021

Resumen

El presente ensayo aborda la importancia de la gobernanza estratégica en las políticas públicas de seguridad.

En el debate de fondo, se plantea la relación entre la dirección pública de las políticas de seguridad y la capacidad de involucramiento de actores institucionales para evaluar la efectividad de dichas políticas.

Se parte del estudio explicativo del caso de Guatemala, el cual tiene como objetivo la descripción de la situación a partir de una teoría, la identificación de mecanismos causales; además de incorporar los procesos de gobernanza estratégica.

Palabras Clave

- Política Pública
- Seguridad
- Gobernanza Estratégica
- Planificación Estratégica
- Administración Pública

Abstract

This essay addresses the importance of strategic governance in public security policies.

In the substantive debate, the relationship between the public direction of security policies and the capacity for involvement of institutional actors to evaluate the effectiveness of those policies.

It starts from the explanatory study of the case of Guatemala, which aims to describe the situation from a theory, the identification of causal mechanisms; in addition to incorporating strategic governance processes.

Key Words

- Public Policy
- Security
- Strategic Governance
- Strategic Planning
- Public Administration

Desarrollo del Estudio

Durante los últimos años la seguridad se ha convertido en una de las demandas más importantes de los ciudadanos que reclaman resultados tangibles por parte del Estado en brindar este servicio.

El Estado para poder satisfacer la problemática de seguridad, se basa en las políticas públicas; las cuales, para su desarrollo, requieren de la organización de los sistemas de actores que intervienen en su aplicación, y que representan la expresión de los modos de gobernación en que se insertan.

Bajo ese contexto, en la administración pública, llegan a coexistir diferentes formas de gobernación en el que una de ellas adquiere un papel dominante. En ese sentido, una política pública permite responder a un nuevo modo de gobernación, el cual conlleva necesariamente un cambio de paradigma y del rol que los actores llegan a ejercer, y en especial el rol de la administración pública de un determinado sector.

A partir de esta premisa el desarrollo de una política pública, conlleva un cambio sustancial del papel de la administración y de otros actores de un determinado sector, debido fundamentalmente al cambio de rol de la administración, la cual se transforma en proveedora de recursos, en gestora de acciones con actores institucionales y sociedad civil.

Este proceso de cambio, genera importantes desajustes en el rol esperado de los actores, por lo que la gobernanza estratégica, es el elemento que permite comprender el rol que efectivamente llega a desarrollar determinada administración pública y busca que los procesos interrelacionados que existen en el actuar de un sector, funcionen de manera coherente, dentro de un marco temporal, permitiendo controlar la ejecución de las acciones de cada uno de los actores que intervienen, así como el ajuste en los procesos que se considere necesario.

El problema que motiva el desarrollo de este artículo es la nueva realidad que enfrenta el Estado de Guatemala en el cumplimiento de sus obligaciones administrativas específicamente en el sector seguridad y cómo la gobernanza estratégica contribuye a generar coherencia.

Para determinar lo anterior, se realiza una metodología de estudio de caso, la cual tiene como objetivo la descripción de la situación, la explicación de un resultado a partir de una teoría, la identificación de mecanismos causales” (Yacuzzi, 2005, p. 3).

En consecuencia, este estudio se basa en un estudio (explicativo) de caso, puesto que, “viene de la teoría y va hacia ella”. (Yacuzzi, 2005, p. 9).

La metodología de caso cualitativa permitirá entender la dinámica de la política pública y el cambio en las relaciones entre los actores, en especial la administración pública en la configuración de las distintas fases de la política pública.

La teoría utilizada es el marco Institucional Analysis and Development (IAD), promovida por el analista Elinor Ostrom, la cual se constituye uno de los marcos analíticos que explora las estructuras institucionales en el manejo de recursos, equilibrando el uso de los individuos con el interés de un público más amplio.

El IAD busca explicar y predecir resultados de una política pública mediante la exploración y documentación formal de las estructuras de gobernanza, las posiciones de los actores y las reglas formales e informales. Por tanto, el IAD es un método sistemático para documentar funciones de análisis de políticas públicas para comprender cómo operan y cambian las instituciones durante un período de tiempo.

Se destaca que en el IAD, las instituciones son utilizadas por los seres humanos para organizar todo tipo de interacciones repetitivas y estructuradas (Ostrom, 2005, p.3), que pueden incluir reglas, normas y estrategias compartidas. De esta manera, las instituciones son normas formales e informales: las primeras, caracterizadas por las leyes o normas de carácter coercitivo-coactivo; y las segundas, como reglas en uso, basadas en la costumbre y los modos de proceder (Ostrom, 1991).

En otras palabras, esta teoría permite profundizar el estudio de las instituciones, permitiendo entender cómo se diseñan y operan las normas, las estrategias, ya sea que sean implícitas o no, de las interacciones entre los seres humanos; en este caso, los actores involucrados en la política pública.

El marco de análisis de la política pública de seguridad en Guatemala

Las políticas públicas se estudian a partir de las fases de elaboración, implementación y evaluación como una responsabilidad exclusiva de la administración pública, así como también se estudian a través en los impactos sociales, económicos e institucionales que puede tener dicha política, y también se pueden estudiar a partir de los aspectos estructurales y/o en las redes de conflicto y colaboración entre actores que se encuentran en el origen, formulación, gestión y evaluación de la política pública.

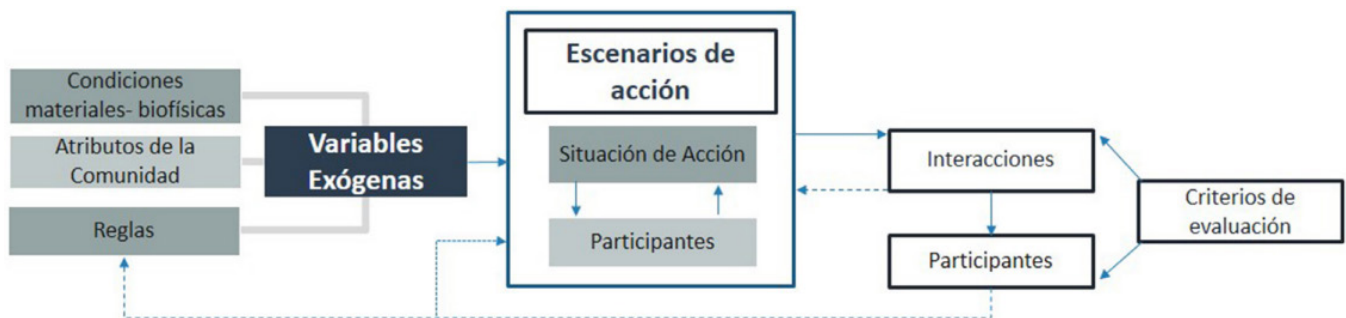
Desde la perspectiva del marco de IAD, se establece que toda interacción de los individuos con las instituciones u organizaciones sucede en una unidad que se denomina lugar, arena o espacio de acción.

Dichas interacciones se ven afectadas por variables exógenas y producen resultados que tienen efecto tanto para los participantes y las situaciones de acción (Ostrom, 2005).

Así mismo, los sucesos que ocurren en dichas interacciones, tienen un margen de flexibilidad para la interpretación de dinámicas institucionales dadas en marcos normativos formales o informales.



Gráfica 1. Marco de análisis y desarrollo institucional (IAD)



Fuente: Ostrom (2005:15)

La gráfica 1, permite detallar los elementos del escenario de acción propuesto por la teoría IAD. Del lado izquierdo se pueden observar las variables exógenas que influyen sobre el escenario de acción.

Dentro del escenario de acción se encuentran: la situación de acción y los participantes de dicha situación.

Del escenario de acción surgen las interacciones con los participantes involucrados de un sector, los cuales, al interactuar generan resultados; que posteriormente pueden producir cambios en las variables exógenas y en el escenario de acción.

Sobre esta premisa, para el estudio de este artículo se analiza el caso de Guatemala a través de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad del año 2008 y su implementación como variable exógena.

Se analiza los escenarios de acción, los cuales pueden corresponder a cualquier dinámica relacional, en la cual, personas, grupos, instituciones u organizaciones interactúan sobre reglas, toman decisiones y describen disputas políticas.

Para ello, se analiza al Sistema Nacional de Seguridad, como el conjunto de instituciones cuya misión y funciones se desenvuelven dentro del ámbito de la seguridad. Las que, a través de la coordinación interinstitucional, buscan lograr una considerable reducción sostenible de los indicadores de inseguridad; ofreciendo con ello, las condiciones básicas de seguridad para la población y el Estado.

El Sistema Nacional de Seguridad, tiene como autoridad máxima al Consejo Nacional de Seguridad; quien lo conduce, coordina e integra las interacciones de los componentes del Estado guatemalteco que son responsables de la seguridad, junto con otros actores estratégicos, tanto nacionales como extranjeros, tienen la finalidad de definir las políticas y estrategias en materia de seguridad con el propósito de proveer estabilidad y desarrollo al país, con base a un planeamiento estratégico-operacional y prospectivo, para poder atender de modo integral la agenda de seguridad.

La complejidad de la problemática de seguridad, demanda instrumentos de coordinación que permitan reducir las insuficiencias y la fragmentación y proliferación de agencias que se observa en la estructura sectorial.

Sobre esa base, en el año 2017, se establece la Política Nacional de Seguridad, como la actual política pública de seguridad con la que cuenta el Estado de Guatemala, para fortalecer las capacidades y actuaciones de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, y generar con ello, no sólo la adecuada actuación interinstitucional, sino también la efectividad de sus aportes individuales y responsabilidades.

En ese sentido, el abordaje de la seguridad en Guatemala, sufrió profundas transformaciones tanto en su contenido como en su aplicación. Principalmente porque fortaleció la elaboración de una visión prospectiva y una orientación de planificación estratégica, basadas en el análisis de los escenarios previsibles y el impacto que pueden llegar a tener en la realidad del país; orientando con ello, las acciones de los actores públicos y privados, en relación a los objetivos estratégicos sectoriales por alcanzar.

Específicamente la Política Nacional de Seguridad, se centra en los aspectos estructurales y/o en las redes de conflicto y colaboración que se dan entre actores y que se encuentran en el origen, formulación, gestión y evaluación de la política pública.

Estos elementos conforman los ingredientes para que surja una situación de acción, donde los participantes toman decisiones, y “con preferencias diversas interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan los problemas, se dominan entre sí, o pelean, entre otros (comportamientos)”. Esto sucede cuando las acciones de dos o más actores producen resultados colectivamente (Ostrom, 2005:14-32).

Los resultados de la acción o la elección de los participantes no dependen solo de parámetros, sino que además dependen de que otras personas actúen y de las expectativas que cada uno tenga sobre lo que van a hacer los demás (Benedetti, 2017:145).

Cabe mencionar, que la Política Nacional de Seguridad, genera formas de interacción obligando a establecer una adecuada cadena procesal basada en una planificación estratégica sectorial e institucional; que, sustentada en una coherente ejecución presupuestaria, permite alcanzar los resultados deseados en el ámbito de la seguridad y a la vez permite, la eficacia de la acción del Estado en materia de seguridad y la participación ciudadana.

En ese sentido, la planificación estratégica sectorial, está fundamentada en la “Estrategia de Seguridad de la Nación”, la cual está conformada por tres instrumentos: *la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación*.

Estos documentos en conjunto, definen los objetivos y cursos de acción del Sistema Nacional de Seguridad, así como la alineación de sus resultados, para alcanzar niveles superiores de seguridad. Bajo esta concepción, una de las características más destacadas, es que dicha estrategia trasciende lo conceptual, ya que permite reflexionar sobre la planificación, por medio del ejercicio de análisis prospectivo, para responder a la necesidad de una planificación más adecuada para orientar mejor las acciones del Sistema Nacional de Seguridad.

La comprensión de factibilidad de ocurrencia de determinados escenarios, permite identificar cuáles son esas atribuciones que debe tener el Estado en materia de seguridad, para consolidar su accionar en forma proactiva, y lograr extender beneficios hacia la ciudadanía.

En ese sentido, el análisis de la Política Nacional de Seguridad, en conjunto con la Estrategia de Seguridad de la Nación, permite comprender el rol que los actores llegan a ejercer en el sector seguridad.

El análisis de las reglas, los cambios en los escenarios de acción y cómo estos afectan los resultados e interacciones del sector seguridad. Y el impacto de las reglas sobre los resultados obtenidos.

La gráfica 2, permite apreciar la puesta en práctica de los elementos del AID al definir la estructura de la arena de acción y predecir resultados, específicamente aplicados al Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala.

Este escenario desde una aproximación analítica orientada a Guatemala, destaca la importancia de la institucionalidad creada para favorecer los procesos de interacción entre las distintas instituciones del Sistema Nacional de Seguridad, respetando las reglas, generando así procesos que contribuyen al desarrollo del sector seguridad utilizando procesos de gobernanza.

La importancia de la gobernanza estratégica en las políticas públicas de seguridad

Las características de la institucionalidad y las reglas establecidas en materia de seguridad en Guatemala, influyen en la toma de decisiones colectivas y los procesos de política pública respecto al bien común.

En ese sentido, la influencia de la gobernanza sobre las políticas públicas de seguridad, radica alrededor de la forma en que los gobiernos definen la planificación y la organización en los últimos años.

La gobernanza como concepto, ha sido definido de varias formas por diversos autores para evidenciar principalmente la eficacia, calidad y una correcta orientación de la intervención del Estado en los temas públicos, para asegurar la gobernabilidad de las democracias en nuestro tiempo. (Prats, 2001).

Desde esta perspectiva, la gobernanza se caracteriza por estructurarse de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales, que pueden registrar diversos niveles de institucionalización, dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. (Prats, 2005:103-104).

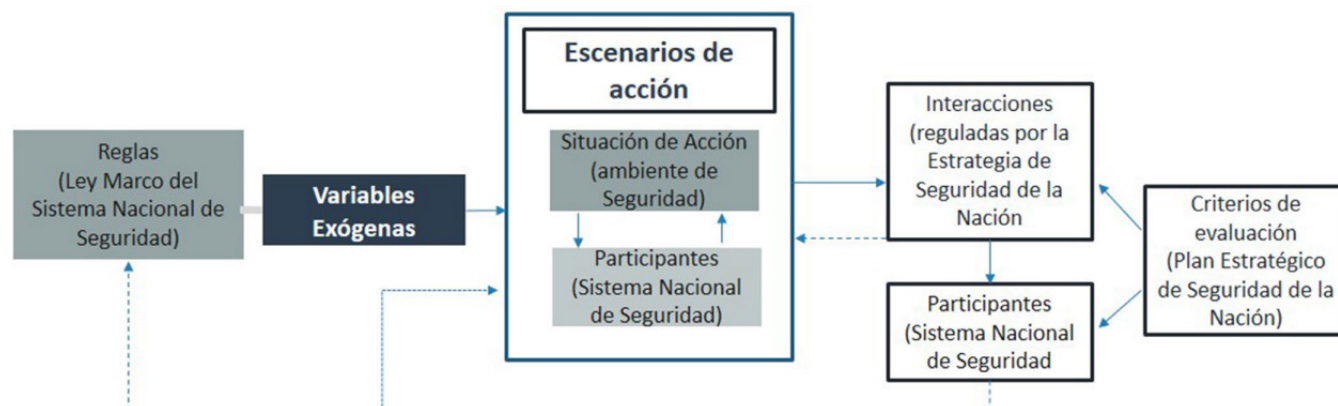
Específicamente, en materia de seguridad, la institucionalidad guatemalteca ha sido débil e inestable en brindar las condiciones suficientes y apropiadas de seguridad para la población. Aunado a ello, los procesos y mecanismos político organizacionales de decisión, han resultado ser complejos y burocráticos; y a la vez no han permitido que el Estado pueda actuar con la agilidad requerida para adaptar las capacidades necesarias en las áreas de mayor impacto.

Reducir esas brechas y subsanar las rupturas en la cadena de procesos del Sistema Nacional de Seguridad, es el desafío de la implementación de la Política Nacional de Seguridad, para que se generen condiciones que potencialicen a las instituciones desde seguridad y lograr generar mejores resultados en beneficio de la población guatemalteca.

No obstante, al actualizar la Política Nacional de Seguridad, se establece el "Modelo de seguridad de la nación, gobernanza integral", el cual se implementa por medio de tres grandes programas. Programa estratégico 1. Gestión integral de seguridad de la nación, 2. Programa estratégico para la } efectividad de la gobernanza local (GOBLOC); y el programa estratégico orientado a la promoción de la seguridad para el desarrollo (SEGDE) (Política Nacional de Seguridad, 2017:23).

El objetivo del primer programa es contribuir a fortalecer las capacidades de gestión y cooperación interinstitucional tanto a lo interno como externo. Es decir, la actuación interna del Sistema Nacional de Seguridad contribuye a la gestión de recursos, planificación, gestión presupuestaria, transparencia, metodología de gestión por resultados, y a la mejora de los procesos en la toma de decisiones para dar mejor respuesta a la seguridad.

Gráfica 2. Marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), aplicado al Sistema Nacional de Seguridad



Fuente: Elaboración propia, con base a Ostrom (2005:15).

Resultados Obtenidos

La actuación externa, referida a la interacción de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad, con otras instituciones y sectores del Estado por medio de mecanismos de colaboración, coordinación y cooperación (Política Nacional de Seguridad, 2017:24).

Bajo el contexto de orientación y articulación generada a través del Modelo de Seguridad de la Nación, se establece un camino apropiado a seguir para poder alcanzar una solución estable, presentando posibilidades claras de éxito, el cual está enfocado ampliamente en la gobernanza estratégica.

En ese sentido, la aplicación ha sido importante, porque permite asegurar que los actores institucionales tengan el mismo entendimiento de todos esos elementos. De esta manera, permite generar una mejor ejecución de los procesos para evitar errores y duplicidad de acciones, y exista una mejor atención de los fenómenos que atentan a la seguridad del país.

Los actores institucionales de la Seguridad de la Nación; es decir el Sistema Nacional de Seguridad, al organizarse con una visión estructural y a la misma vez dinámica, actúan coherentemente con el propósito de crear impactos a largo plazo. Con una visión estructural; porque respetan las normas y procesos propios de las instituciones; y dinámica, porque sus acciones evolucionan hacia los objetivos de la Seguridad de la Nación.

Con base al marco IAD que se sustenta en el análisis de las reglas, es decir las variables exógenas, se puede entender cómo éstas logran generar los cambios en los escenarios de acción.

Según el IAD, las reglas afectan los resultados e interacciones, gracias a su influencia en los procesos de toma de decisión en las situaciones de acción. Considerar esos elementos, permite comprender con mayor precisión los sucesos llevados a cabo en un escenario específico y el impacto de las reglas sobre los resultados obtenidos.

La lección más importante encontrada para el análisis de políticas públicas, desde el IAD, es que para resolver una problemática social, los seres humanos crean estructuras, que de manera categórica surge la necesidad de crear mecanismos de coordinación y apropiación de los recursos por parte del Estado de un determinado sector.

Con base a la teoría estudiada, se destaca la necesidad de comprender que la creación, la adaptación, el diseño y los efectos de las interacciones institucionales para resolver una problemática social y alcanzar resultados por medio de una política pública.

Bajo el IAD, en la explicación de la seguridad y el rol de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, se reconoce la importancia de los modos de gobernanza ejercidos a través de la Política Nacional de Seguridad, porque inciden en el accionar institucional y éste en los procesos que permiten reducir o aumentar las externalidades en el Sistema Nacional de Seguridad.

Conclusiones

La aportación principal de este ensayo, consiste en enfatizar que la gobernanza estratégica ha dejado de ser sólo una categoría analítica, pues ha adquirido un carácter normativo, por lo que se le emplea para hacer valoraciones objetivas y subjetivas sobre el desempeño de la gestión de las políticas públicas y de los asuntos públicos.

Específicamente en el caso de Guatemala, se determina que gran parte de los desafíos radican principalmente en la relación de los actores estratégicos que intervienen en seguridad y los espacios institucionales de relación que se dan entre éstos, en donde las reglas formales e informales que rigen la relación, son determinantes para la gobernanza estratégica, porque de esta manera se evita la duplicidad de esfuerzos y se crea una armonía en los procesos del sector seguridad para poder brindar resultados más efectivos.

Ciertamente la discusión permite evidenciar que la planificación estratégica y prospectiva de la administración, pública vinculada a la gobernanza, pueden brindar una oportunidad para reconocer las brechas existentes y potenciar el que hacer futuro del sector seguridad.

La gobernanza estratégica, resulta relevante como concepto y marco analítico para entender y afrontar los procesos, retos y perspectivas de la sociedad actual.

Así mismo, el dinamismo y multidimensionalidad del enfoque de gobernanza estratégica, llega a tener una influencia no sólo en el ámbito académico y profesional, sino principalmente para orientar más acertadamente las actividades de la vida pública en general.

En definitiva, el análisis de la gobernanza estratégica implica un fundamento teórico, así como un impacto en las ideas, valores, comportamientos, instituciones y organizaciones de una sociedad y una para el diseño de políticas públicas de una problemática específica y permite disponer de una capacidad predictiva y anticipatoria frente a futuras crisis, de cualquier naturaleza.



Fotografía propiedad de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

Referencias Bibliográficas

- Benedetti, Álvaro (2017). "El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro (AIS)". *Estudios Políticos*, (50), 138-158. [Fecha de Consulta 25 de Junio de 2021]. ISSN: 0121-5167. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16449788008>
- Consejo Nacional de Seguridad. (2017). "Política Nacional de Seguridad". Guatemala: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.
- Córdova Montúfar, Marco (2018). "Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito". Quito, Bogotá: FLACSO Ecuador, Universidad del Rosario.
- "Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad", Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República. Guatemala: Diario de Centroamérica, 15 de abril de 2008.
- Roth, André-Noël. (2008). "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?". *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Ostrom, Elinor. (1991). "A Framework for Institutional Analysis. Working Paper. Workshop in Political Theory and Policy Analysis". Indiana University
- Ostrom, Elinor. (1999). *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*. En: Sabatier, Paul A. (Ed.). "Theories of the Policy Process". (pp. 35-72). Boulder: Westview.
- Yacuzzi, Enrique (2005). "El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación". Volumen 1. Universidad del CEMA, CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo



Joselyne Sarg Bonilla es la actual subdirectora de Política en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Rafael Landívar. Además, tiene una maestría en Altos Estudios Estratégicos con Especialidad en Seguridad y Defensa en la universidad Mariano Gálvez.



Copyright (c) Joselyne Sarg Bonilla

