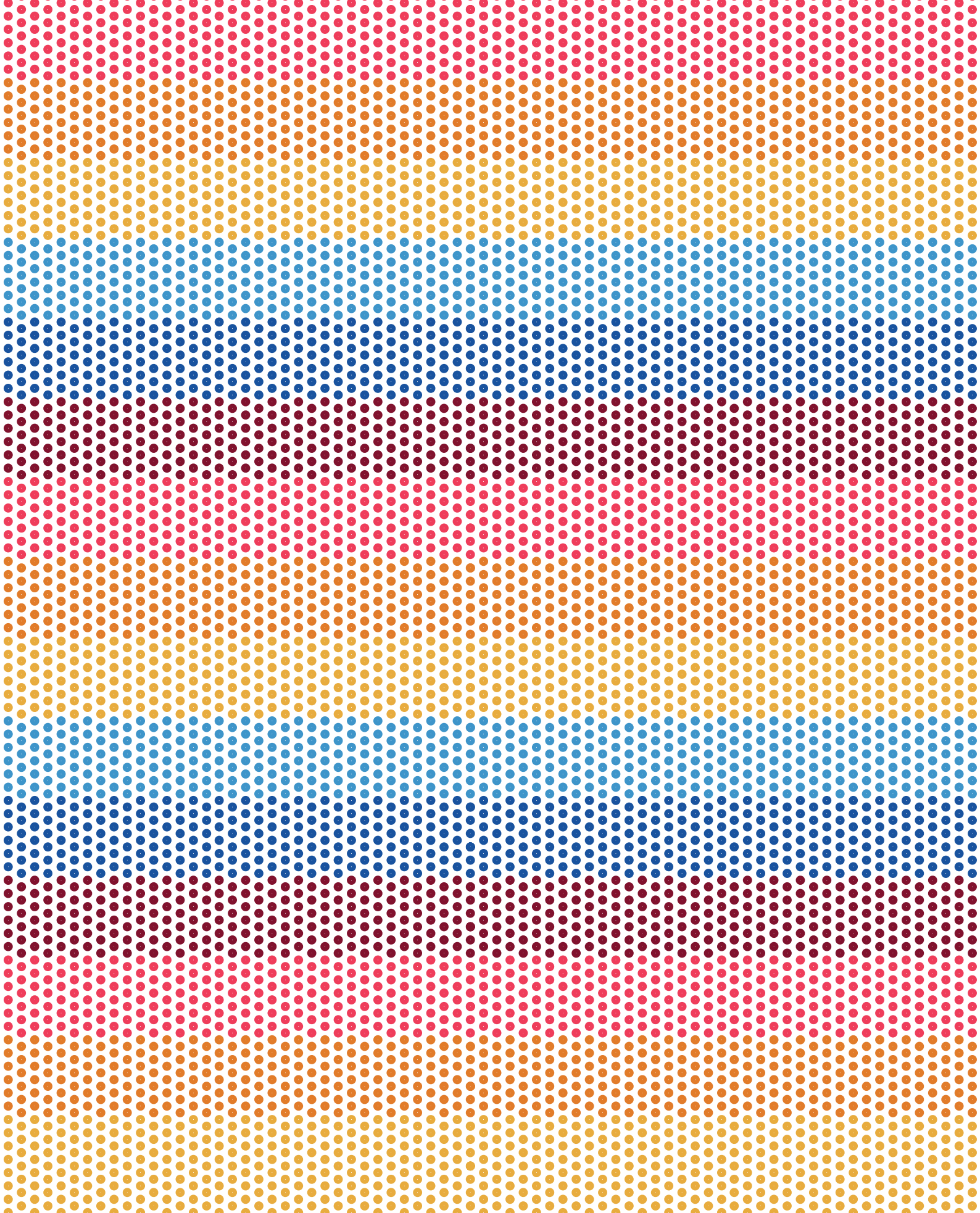




LÍDERES PARA LA GESTIÓN EN

**SEGURIDAD
CIUDADANA
Y JUSTICIA**



LÍDERES PARA LA GESTIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA

Karelia Villa Mar, Viviana Vélez-Grajales, Bárbara Cedillo, Andrés Restrepo
y Pavel Munguía

Esta publicación está basada en el material de aprendizaje del curso masivo en línea (MOOC) de “Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia”. Este curso fue elaborado en conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un consorcio de tres universidades: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, *John Jay College of Criminal Justice* en Nueva York y la Facultad de Derecho de Santa María (FADISMA) en Brasil. Agradecemos a estas universidades por su colaboración, así como a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) por el apoyo para difundir este conocimiento.



Marzo 2020

1300 New York Ave NW, Washington, DC. 20577

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando crédito al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condicionales adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



INTRODUCCIÓN

La región de América Latina y el Caribe (ALC) está atravesando una coyuntura crítica para el desarrollo y prosperidad de nuestras sociedades. En los últimos 15 años, nuestra región ha crecido anualmente, en promedio, en torno al 3%¹. Los resultados de ese crecimiento, sin embargo, no han impactado de igual manera en todos los ciudadanos. Con un Índice de Gini² promedio del 0.47³, ALC sigue siendo la región más desigual del mundo. La brecha económica, además, va más allá del ingreso: implica también un acceso desigual de los ciudadanos a servicios públicos y oportunidades que, a su vez, se traducen en serios desafíos de convivencia ciudadana y, en muchas ocasiones, de inseguridad.

Nuestra región tiene el 13% de la población mundial, pero concentra el 37% de todos los homicidios que ocurren globalmente⁴. El alto nivel de crimen y violencia es una de las tristes consecuencias de la inequidad de nuestras sociedades, pero al mismo tiempo es uno de los elementos que la perpetua. ¿Por qué? Existe evidencia de que la falta de igualdad de oportunidades afecta de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables en nuestros países, especialmente niños, jóvenes y mujeres en situación de riesgo. Estos grupos están sobrerrepresentados en barrios marginales donde se registran mayores niveles de desestructuración social, violencia interpersonal, e informalidad de los servicios ciudadanos, lo cual genera un ambiente favorable para generar situaciones de violencia urbana crónica⁵. A esto se suma el hecho de que las debilidades institucionales a lo largo de la cadena del sector de seguridad ciudadana y justicia también afectan de manera desproporcionada a los más vulnerables, perpetuando de esta forma el ciclo de crimen y violencia urbana.

1 McKinsey Global Institute, “Where will Latin America’s Growth come from?”, Discussion Paper, Abril 2017.

2 Entre más cercano a cero (0), se tiende a una mejor distribución de los ingresos.

3 CEPAL 2018, Panorama Social de América Latina.

4 UNODC, 2019 Estudio Mundial sobre el Homicidio.

5 Un fenómeno de largo plazo que es estimulado y perpetuado por diversos factores destruyendo el tejido social en las poblaciones vulnerables, disminuyendo la confianza en la democracia, afectando el ejercicio del derecho ciudadano básico a su integridad física y la protección de sus bienes y propiedades.

En ese contexto, es importante preguntarnos: ¿Cómo podemos proveer una seguridad ciudadana más equitativa? ¿Qué ha funcionado en la región para prevenir, por ejemplo, la violencia juvenil y/o la violencia contra la mujer? ¿Cómo podemos mejorar el acceso a la justicia y hacer que la justicia sea más transparente e inclusiva? ¿Cuáles son las medidas alternativas al encarcelamiento? ¿Cómo medir y evaluar el éxito de una intervención?

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lleva dos décadas acompañando a diferentes países de América Latina y el Caribe a combatir el problema de la inseguridad. Ese apoyo a veces toma la forma de proyectos de inversión, a veces es cooperación técnica, y otras apoyo a la generación de conocimiento. Dado que la violencia y el crimen no se presenta de igual forma en todos los países ni en todos los territorios, el BID ofrece apoyo con enfoque diferenciado en las siguientes áreas: (i) prevención social de la violencia enfocada en poblaciones vulnerables como jóvenes y mujeres; y (ii) fortalecimiento institucional de las entidades que hacen parte de la toda la cadena de la Justicia Criminal Penal: policías, fiscalías/procuradurías y sistemas penitenciarios.

Como parte de esa agenda de trabajo, el BID ha diseñado un curso masivo en línea (MOOC) para “Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia” que se suma a nuestros esfuerzos para fortalecer la diseminación de conocimiento y el intercambio de experiencias exitosas entre todos los países de la región. Tanto la estructura del curso como los materiales didácticos, fueron diseñados conjuntamente por el BID y un consorcio de tres universidades: el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile, *John Jay College of Criminal Justice* en Nueva York y FADISMA en Brasil.

Esta publicación reúne los materiales de ese MOOC. Dado el peso de la agenda de seguridad y justicia en los programas de políticas públicas de los países de América Latina y el Caribe, resulta clave contar con un recurso de conocimiento que permita identificar áreas de intervención, diseñar políticas públicas de prevención y control del delito basadas en la evidencia, y contribuir así a la gestión más efectiva y eficiente del presupuesto público para seguridad y justicia.

Aprovecho para agradecer de manera especial al Clúster de Seguridad Ciudadana y Justicia de la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS) y a la Gerencia de Conocimiento, Innovación y Comunicación (KIC) por haber compilado este conocimiento teórico y práctico generado desde nuestra región. Asimismo, agradecemos especialmente a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) por su apoyo para la elaboración y difusión de este material de conocimiento para la región. Nos entusiasma hacer parte de estos espacios y, sobre todo, seguir trabajando con gobiernos, instituciones académicas y grupos de la sociedad civil de América Latina y el Caribe para generar y diseminar conocimiento que contribuya a hacer nuestras comunidades un espacio más seguro para todos los ciudadanos. Esperamos que esta publicación contribuya a promover la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas efectivas en el ámbito de seguridad y justicia.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'LD' with a horizontal line underneath.

Lea Giménez Duarte

Jefa de División de Innovación para Servir al Ciudadano

Banco Interamericano de Desarrollo

LOS CAPÍTULOS DE ESTA PUBLICACIÓN SE ENCUENTRAN DIVIDIDOS DE LA SIGUIENTE MANERA:

En el capítulo 1, ***Seguridad Ciudadana como Política Pública***, se ofrece un panorama sobre el crimen y la violencia en América Latina y el Caribe y se enfatiza la pertinencia del enfoque preventivo para abordar este fenómeno. En primer lugar, se busca establecer las dimensiones del crimen en la región con base en cifras internacionales comparadas, conocer las características de las víctimas y los victimarios, y dimensionar de manera comparada los niveles de victimización y de percepción de inseguridad. En segundo lugar, se presentan las hipótesis más frecuentes sobre el origen multicausal del crimen. Y, en tercer lugar, se expone una discusión sobre las estrategias de control y prevención del crimen que han dado resultado, las que han fracasado y aquellas que pueden ser prometedoras.

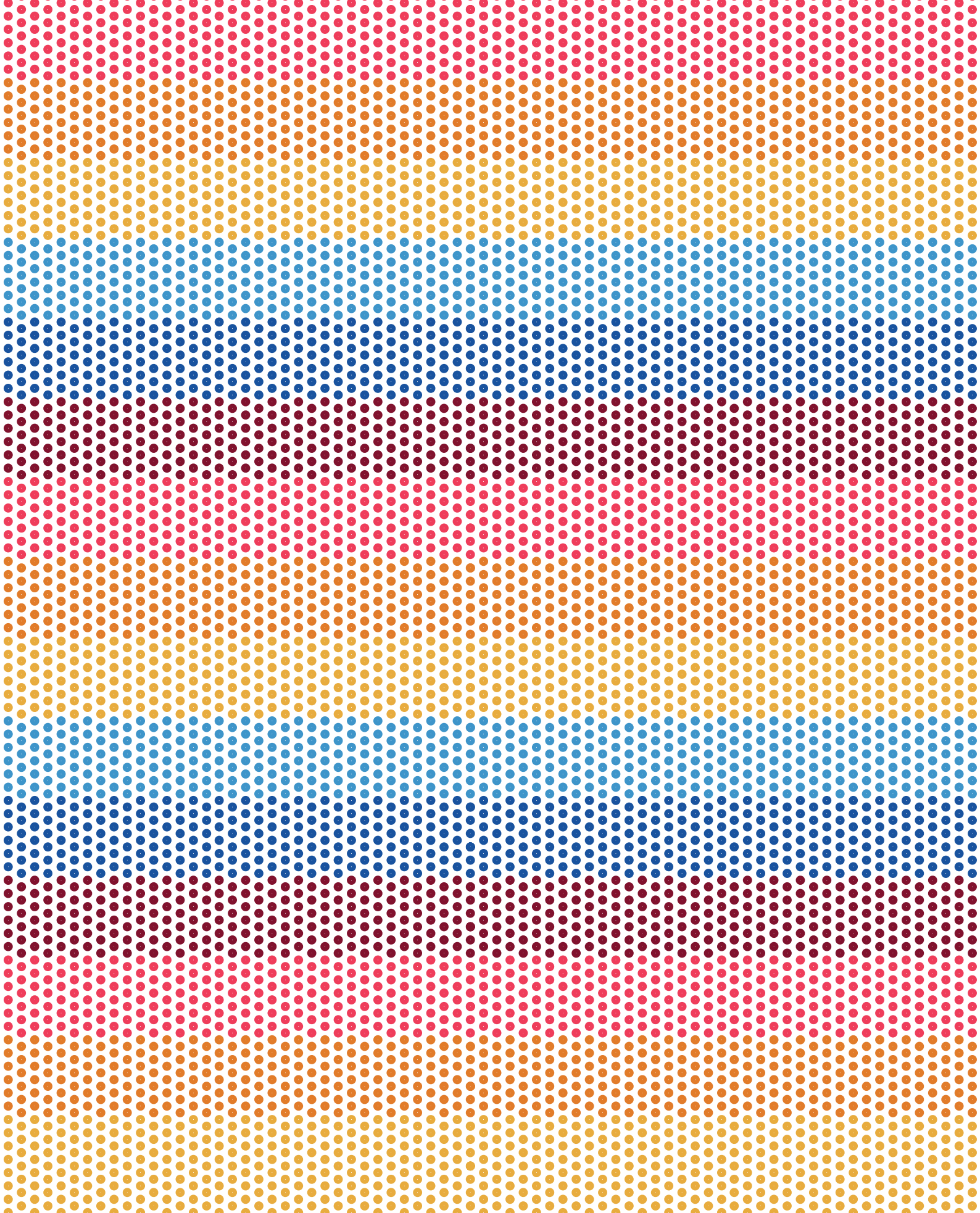
En el capítulo 2, ***Gobernanza y Gestión***, se presentan los conceptos de gobernabilidad, gobernanza e institucionalidad, y cómo han sido llevados a la práctica, incluyendo mecanismos de coordinación, tanto a nivel nacional y local, como a nivel intersectorial. También se abordan principios clave como coordinación, transversalidad, corresponsabilidad, integridad y focalización para las intervenciones.

En el capítulo 3, ***Sistemas de Información y Evaluación***, se discute sobre la relevancia del uso de la información para la toma de decisiones en el ámbito de la política pública en seguridad ciudadana, se presentan distintos tipos de fuentes de información y conceptos para llevar a cabo diagnósticos, monitoreo y evaluación. Asimismo, se explican los tipos de indicadores utilizados para medir resultados en las diferentes fases de la implementación de programas. Y, finalmente, se describen las características de los distintos métodos de la evaluación para programas de seguridad ciudadana, así como su idoneidad y la viabilidad de su aplicación.

En el capítulo 4, ***Prevención de la Violencia Juvenil y Contra la Mujer***, se tratan los diferentes conceptos asociados a la prevención de la violencia, detallando los distintos grupos considerados en situación de riesgo. Se profundiza, específicamente, sobre teorías, enfoques y modalidades de abordaje e intervención para la prevención de la violencia contra la mujer y el delito y la violencia en jóvenes. En ambos grupos se presentan experiencias promisorias y sistemas de evaluación adecuados para este tipo de programas.

En el capítulo 5, **Modernización Policial**, se explican las tendencias que caracterizan la modernización policial. En particular, se aborda el rol preventivo e investigativo de la policía, así como las corrientes actuales en las reformas policiales en ALC. Muchas de estas reformas tienen su origen en tratar de dar respuesta al gran desafío que enfrentan estas instituciones a nivel global, que es atender las demandas de la sociedad civil para contar con entornos más seguros y menos violentos. Lo anterior, bajo un comportamiento policial observando los estándares internacionales y en estricto apego al respeto de los derechos humanos.

Finalmente, en el capítulo 6, **Acceso a la Justicia y Reinserción Social**, se plantean alternativas de política pública que permitan ampliar el ámbito de acceso a la justicia penal, así como soluciones más eficaces para abordar el delito y sus consecuencias. También, se analizan los elementos que forman parte de una política criminal asentada en la reinserción social, entendiendo que a través de ésta se promueve una seguridad más efectiva y mejorando la calidad de vida de la población. Lo anterior, se presenta en el marco de casos de estudio, donde se identifican mecanismos, técnicas, medidas y estrategias que posibilitan el logro de la rehabilitación e inclusión social de personas en conflicto con la Ley Penal, teniendo en cuenta procedimientos respetuosos de los derechos humanos y garantías de los ciudadanos.



1

**SEGURIDAD
CIUDADANA COMO
POLÍTICA PÚBLICA**

Pág. 13

2

**GOBERNANZA
Y GESTIÓN**

Pág. 103

3

**SISTEMAS DE
INFORMACIÓN Y
EVALUACIÓN**

Pág. 155

4

**PREVENCIÓN DE LA
VIOLENCIA JUVENIL
Y CONTRA LA MUJER**

Pág. 281

5

**MODERNIZACIÓN
POLICIAL**

Pág. 373

6

**ACCESO A LA
JUSTICIA Y
REINSERCIÓN
SOCIAL**

Pág. 481



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Curso: Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia

Autor del módulo

Juan Carlos Ruiz Vásquez

Docente

Universidad del Rosario, Bogotá

Editores y colaboradores del módulo

Viviana Vélez-Grajales

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Bárbara Paola Cedillo López

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrés Restrepo Restrepo

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Nathalie Alvarado

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrea Cabezón

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Liliana Manzano

Investigadora y docente, Universidad de Chile

Coordinadores académicos del curso

Karelia Villa Mar

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Alejandra Mohor

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Diseño instruccional del curso

Ana Novinsky Leirner

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)/BID

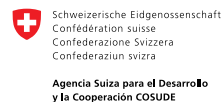
Edición, diseño y diagramación

Manthra Comunicación

Identidad visual y portada

Luna Cammarata y Amalia Alonso

Este curso fue desarrollado por el BID en colaboración con el Consorcio Académico de Universidad de Chile, John Jay College of Criminal Justice y Facultad de Derecho de Santa María (FADISMA).





1

SEGURIDAD CIUDADANA COMO
POLÍTICA PÚBLICA



SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA PÚBLICA



SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA PÚBLICA

www.iadb.org/SeguridadCiudadanaPoliticaPublica



Nathalie Alvarado, Directora del equipo de Seguridad Ciudadana y Justicia del BID, habla sobre la situación de seguridad y sus causas en América Latina y el Caribe.

Descarga aquí el video

ÍNDICE

1. Presentación	19
2. Introducción	21
3. La violencia y la seguridad ciudadana	24
4. Situación de violencia y criminalidad en América Latina y el Caribe	29
4.1. Las tasas de homicidios	29
4.2. Las víctimas y los perpetradores	35
4.3. Otras violencias, crímenes y delitos	41
5. Marco conceptual y teórico sobre las causas del crimen y la violencia	50
5.1. La escuela positivista	51
5.2. La escuela crítica	51
5.3. Las teorías ecológicas	52
5.4. Las teorías de control	53
5.5. La teoría de la anomia	54
5.6. La teoría de la asociación diferencial	56
5.7. La teoría del desarrollo de la delincuencia	57
5.8. Teoría de las actividades rutinarias y la prevención situacional	58
5.9. La teoría de las oportunidades diferenciales	61
5.10. Los factores biosociales del crimen	63
6. Esfuerzos por combatir y prevenir el crimen	64
6.1. Lo que ha funcionado	69
6.2. Lo que no ha funcionado	75
6.3. Lo que es prometedor	80
7. Conclusión	84
8. Glosario	86
9. Bibliografía	89
Lecturas opcionales	98



1. PRESENTACIÓN

La democratización de América Latina y el Caribe (ALC), sus reformas descentralizadoras y una demanda ciudadana creciente por la seguridad impulsaron avances significativos en el diagnóstico de la violencia, la creación de una institucionalidad responsable del tema y la concepción de estrategias para combatir la inseguridad. A pesar de estos avances, ALC sigue siendo una región violenta.

Este módulo ofrece un panorama del crimen y la violencia en ALC y la pertinencia de las acciones emprendidas para prevenir este fenómeno. En primer lugar, busca establecer las dimensiones del crimen en la región con base en cifras internacionales comparadas, las características de las víctimas y los victimarios, y los niveles de victimización y sentimientos de inseguridad. En segundo lugar, se presentan las explicaciones más frecuentes del crimen. Y, en tercer lugar, se propone una discusión sobre las estrategias de combate y prevención del crimen que han dado resultado, las que han fracasado y aquellas que pueden ser prometedoras.



OBJETIVOS DE APRENDIZAJE:

Al final de esta unidad los participantes serán capaces de:

- ♦ Identificar las herramientas y buenas prácticas de gestión de equipo en los grandes eventos;
- ♦ Identificar diferentes estructuras de gobernanza según la cantidad de personas e instituciones involucradas en las diversas fases del megaevento;
- ♦ Reconocer los aspectos más relevantes de la gestión por competencias.

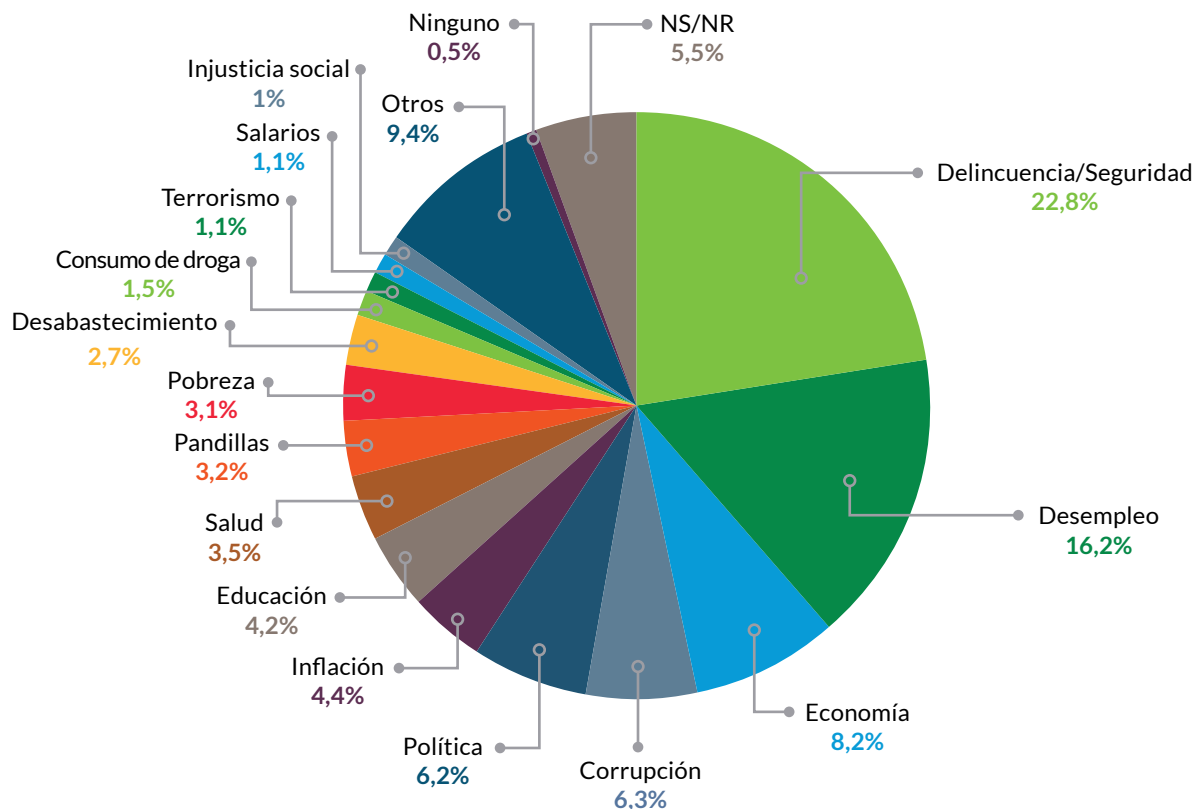
PREGUNTAS ORIENTADORAS:

- ♦ ¿Cuál es el escenario actual de la seguridad ciudadana en ALC?
- ♦ ¿Cómo han avanzado los países de ALC en el desarrollo de la política pública en materia de seguridad ciudadana?
- ♦ ¿Cuáles programas han funcionado, cuáles no y cuáles son prometedores para enfrentar el crimen y la violencia?

2. INTRODUCCIÓN

En la última década, el crimen y la inseguridad se convirtieron en el problema principal de los ciudadanos en los países de ALC (Latinobarómetro). Según las encuestas de opinión de Latinobarómetro, el problema principal, percibido en 2004, era el desempleo, con un promedio de 29,3% de los ciudadanos identificándolo como su mayor preocupación. En ese entonces, la seguridad era un tema menor en muchos países de la región ya que preocupaba en promedio a un 9,3% de sus habitantes. Esta tendencia se revirtió en 2015 cuando la seguridad fue señalada como la mayor preocupación en 15 de los 18 países encuestados en la región. Tal como se observa en el Gráfico 1, 22,8% de los latinoamericanos encuestados opinó que la seguridad era el principal problema de su país, seguido del desempleo, con 16,2%, y la economía, con 8,2%. Otros problemas relacionados con la inseguridad y mencionados con menor frecuencia son la corrupción (6,3%), las pandillas (3,2%) y el consumo de droga (1,5%).

Gráfico 1. Principales problemas en ALC, 2015



Esto ha llevado a los ciudadanos de la región a movilizarse masivamente para demandar más seguridad y vivir en tranquilidad. Por ejemplo, en 2004 se organizaron movilizaciones en Argentina tras el secuestro y asesinato del joven Axel Blumberg. México se movilizó, primero en la marcha “Rescatemos a México” y, en el movimiento encabezado por el poeta Javier Sicilia quien convocó a concentraciones multitudinarias tras el asesinato de su hijo. En febrero de 2008, la protesta en Colombia contra el secuestro y el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) batió todos los récords de convocatoria en la calle.



En años recientes, los gobiernos nacionales y locales en ALC crearon una institucionalidad propia para gobernar y gestionar la seguridad. Ministerios, secretarías, subsecretarías y consejerías surgieron para encargarse de la planificación estratégica, específicamente en el tema de la seguridad. Por ejemplo, El Salvador creó el Ministerio de la Seguridad Pública y Justicia, en 2007; en 2000, México creó la Secretaría de Seguridad Pública, que luego desaparecería; en 2010 Argentina establece el Ministerio de Seguridad y, desde 2011, el Ministerio del Interior, en Chile, se denomina Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Las ciudades también han creado dependencias encargadas del tema, como Lima con la Gerencia de Seguridad Ciudadana o Medellín, con la Secretaría de Seguridad y Convivencia, en 2012.

Igualmente, se crearon centros de coordinación operacional de los actores gubernamentales relacionados con la seguridad de los ciudadanos, como fue el caso de Chile y Colombia. Esto bajo el paraguas de centros de despacho modernos, recepción y *triage* de llamadas a números de emergencia, células de crisis, comandos unificados de cámaras para vigilancia, control de masas y movilidad, racionalización de la actividad policial en el terreno con organización computarizada de la operatividad y el patrullaje o

la instalación de miniestaciones o puestos barriales. Como ejemplos están el Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo C4 de Bogotá, en Colombia, o el Centro de Operaciones de Río de Janeiro, en Brasil. También las líneas únicas de emergencia: 107, en Argentina, 911, en Jalisco o 123, en Bogotá. A mediados de esta década también se fundaron los primeros observatorios del crimen y la delincuencia, aunque su expansión se dio más recientemente entre 2011 y 2013. Su objetivo principal es recoger, analizar y reportar datos sobre el crimen con el fin de apoyar la formulación de políticas públicas, la veeduría social y el monitoreo de las tendencias de la inseguridad (Srur, 2014).

Además, han nacido iniciativas, desde las ONG y la academia, para encontrar soluciones concretas y eficaces a los problemas de violencia y criminalidad en ALC. Aquí algunos ejemplos: Igarapé está impulsando una campaña para disminuir a la mitad los homicidios, en una década (Igarapé, 2017). El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad ha seleccionado buenas prácticas innovadoras, por ejemplo en centros urbanos y jóvenes (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2015). El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile y la Fundación Ideas para la Paz, de Colombia, han adelantado estudios y evaluaciones sobre estrategias exitosas en barrios, política penitenciaria, reforma y estrategias policiales, entre muchos otros temas relacionados, ligado a la capacitación y la producción de manuales para funcionarios.

En este módulo explicaremos algunos conceptos relacionados con el crimen y la violencia en la región, y presentaremos varias de las acciones emprendidas para afrontar el fenómeno. En primer lugar, estableceremos las dimensiones del crimen en la región con base en cifras comparadas internacionales, las características de las víctimas y los victimarios, y los niveles de victimización y sentimientos de inseguridad. En segundo lugar, presentaremos las explicaciones más frecuentes del crimen en la región.



Ver video
pág. 101

3. LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Para comprender el fenómeno de la violencia y cómo enfrentarla con políticas de seguridad ciudadana es necesario establecer lo que entendemos por ambos conceptos.

◆ VIOLENCIA (S)

A diferencia del delito, para el cual existe una definición concreta y una delimitación basada en el código penal, la violencia es un concepto complejo que implica múltiples interpretaciones y clasificaciones las cuales, además, evolucionan a lo largo de la historia y difieren entre sociedades y culturas. No obstante, a nivel internacional existe un consenso en la adopción de la definición propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual emerge del Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, de 2002, pero que ha sido actualizada y se mantiene vigente hasta hoy.

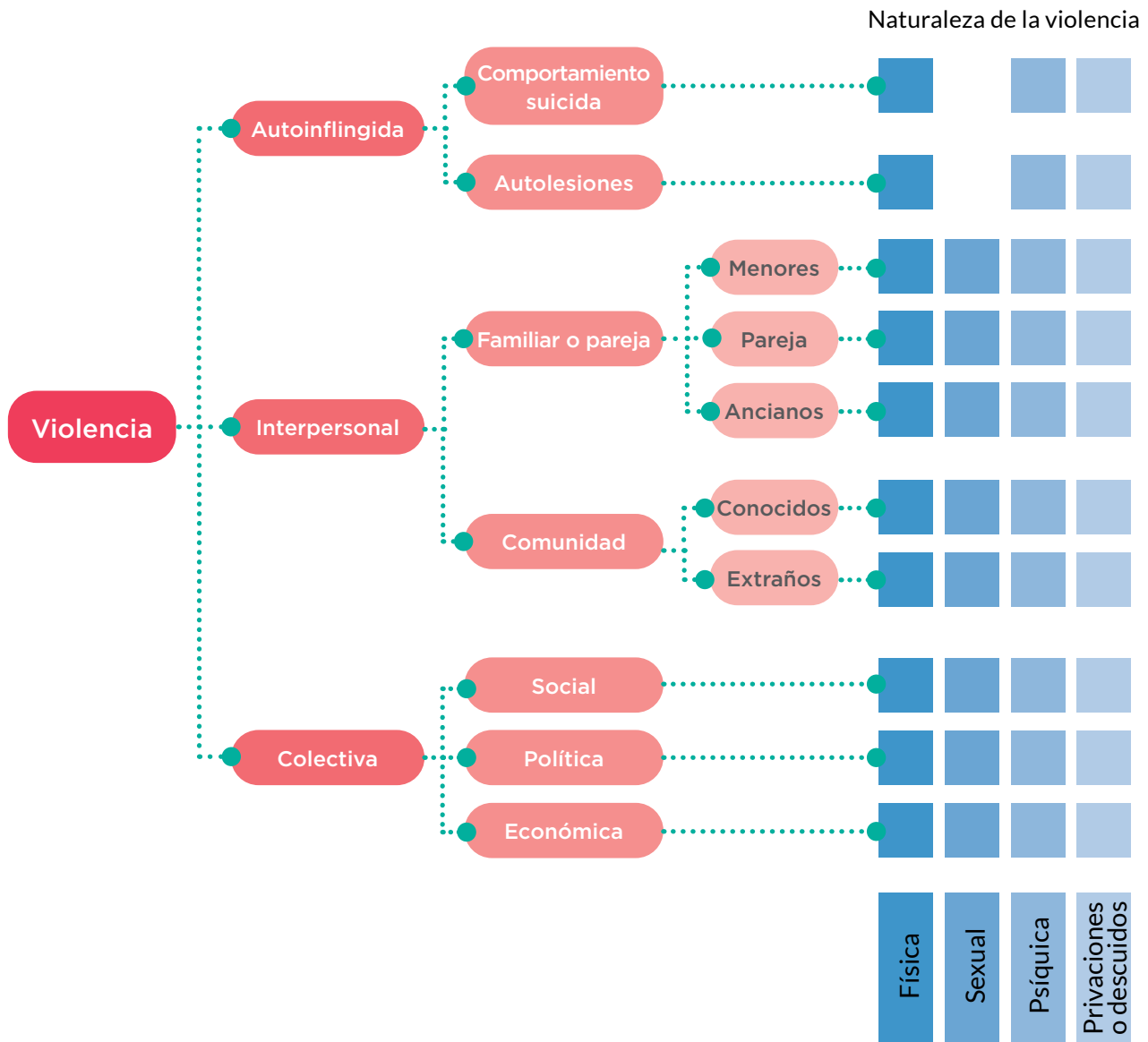
Violencia es: “El uso intencional de la fuerza física o poder, ya sea en forma de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad, que tiene como resultado o es muy probable que tenga como resultado heridas, muerte, daños psicológicos, problemas de desarrollo y privación.”

(Información revisada en octubre de 2017, desde Global Campaign for Violence Prevention. Definition and typology of violence. Disponible en: <http://www.who.int/topics/violence/es/>).

Adicionalmente, la OMS, en su Campaña Global de Prevención de la Violencia (2017) ha planteado una tipología de la violencia que permite comprender mejor las múltiples manifestaciones que este fenómeno presenta. Allí, se distinguen tres subtipos de acuerdo con la relación que se produce entre la víctima y el agresor (autoinflingida, interpersonal y colectiva), y además se distinguen cuatro medios por los cuales se infringe violencia (física, sexual, psicológica y privación). En la relación entre ambas dimensiones, como se observa en el siguiente esquema, se identifican diversos subtipos de violencias.

Dadas estas múltiples manifestaciones de la violencia, la complejidad de sus causas y consecuencias, en lugar de hablar de ‘Violencia’, muchos prefieren hablar de ‘Violencias’ (Figura 1).

Figura 1. Tipología de la violencia



Fuente: Krug, E. G. et al. (2003)

◆ LA VIOLENCIA INSTRUMENTAL Y LA IMPULSIVA

Uno de los debates más agudos entre expertos de la seguridad ciudadana en la región ha sido determinar si los homicidios en las urbes latinoamericanas son el producto de una violencia instrumental o de una violencia motivacional. Seguramente, el fenómeno homicida es causado por ambos tipos de violencia, pero determinar cuál tiene prevalencia puede permitir a las autoridades tomar mejores decisiones, establecer estrategias y concentrar recursos en donde estos serán más eficientes.

Por **violencia instrumental** se entienden los actos voluntarios y premeditados que buscan sacar algún provecho ulterior. A menudo se la relaciona con las bandas criminales y los delincuentes, aunque no es exclusivo de estos. Por ejemplo, la violencia instrumental explicaría los homicidios por ajustes de cuentas entre bandas, *vendettas*, disputa de territorios, diferencias entre expendedores de drogas, atracos y secuestros que terminan en asesinato, retaliaciones por el no pago de extorsiones, sicariato, entre otros.

Se entiende por **violencia impulsiva**, también conocida como motivacional, expresiva o afectiva, aquella que se expresa como respuesta emocional a diferencias personales, con algún conocido o con alguien con quien se interactúa socialmente y que pretende causar daño. Por ejemplo, están dos adultos embriagados que pelean y se matan en un bar por diferencias personales o un altercado. Esta violencia estaría inducida por la ira o el odio (Llorente, Escobedo, Echandía y Rubio, 2002; Chaux, 2003; Castellano Durán y Castellano González, 2012).

◆ SEGURIDAD CIUDADANA

En ALC el concepto de seguridad nacional que había sido moldeado por las tensiones de la Guerra Fría se transformó a favor de estrategias de seguridad acordes con el nuevo proceso democratizador y el respeto a los derechos de las personas. Durante buena parte de siglo XX, bajo el pretexto del orden público, las fuerzas policiales se convirtieron en herramientas de represión de las dictaduras contra una parte de la población, haciendo distantes y antagónicas las relaciones entre la policía y la comunidad. En ese momento, preservar el orden público se entendía como la protección del *statu quo* de gobiernos autoritarios y militares en el poder (Ruiz Vásquez, 2004).

Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Carta de Derechos y Deberes de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ya señalaban, en 1948, que “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”(Artículo 1, OEA; Artículo 3, ONU), el concepto tradicional de la **seguridad** como protección del orden público más que del individuo prevaleció por varias décadas hasta finales de los años ochenta. Este cambio en la idea de seguridad ocurrió con los cambios de la esfera político-institucional de ALC, con la caída de las dictaduras militares y los procesos de negociación política y de paz en América Central.

Desde 1990, los gobiernos nacionales y locales en América Latina han acogido la noción de “**seguridad ciudadana**” en un marco democrático y de respeto a los derechos humanos. Aunque existen variadas definiciones, se entiende por seguridad ciudadana:

La capacidad de los Estados, en asocio con el sector privado, los particulares, la academia y asociaciones comunitarias, vecinales y ciudadanas, de proveer y coproducir un marco de protección de la vida y el patrimonio de los individuos, que les permita a los ciudadanos convivir pacíficamente, sin miedo, en aras de alcanzar una mejor calidad de vida.

Durante buena parte del siglo XX, las cuestiones de seguridad y policía eran una responsabilidad exclusiva de las instituciones policiales. Ellas tenían el monopolio de decisión en la materia, con medidas en general reactivas en el terreno. La concertación entre agencias del estado y la participación de la comunidad para establecer prioridades y estrategias de prevención contra la delincuencia solo se dio paulatinamente a partir de 1990.

Las antiguas fuerzas policiales resultaron ser ineficientes e inconsistentes con la nueva definición de seguridad de los años noventa. Por esto, tuvieron que adaptarse a los principios democráticos implementando reformas en sus tareas cotidianas y en su relación con la comunidad. La transición hacia la democracia obligó a la policía a ser más responsable y dependiente de los controles y balances institucionales.

La instauración de la elección por sufragio universal de las autoridades locales y los nuevos procesos de descentralización en la región también hicieron que los nuevos gobernadores y alcaldes elegidos asumieran responsabilidades legales y reales en temas de seguridad. Antes las responsabilidades de la policía solo recaían en su institución,

sin embargo, los gobiernos locales, con mayores poderes y autonomía, iniciaron lentamente su participación en las estrategias de seguridad en sus territorios.

El importante crecimiento de las ciudades de ALC a partir de 1970 presentó desafíos sensibles para los gobiernos nacionales y locales, no solo en la provisión de servicios públicos y oportunidades para los nuevos habitantes urbanos sino en temas de seguridad.

El crecimiento demográfico y las migraciones campesinas, algunas veces forzadas por conflictos violentos en el sector rural o atraídas por la naciente industrialización, desde 1950, hicieron que la urbanización estuviera marcada por la pobreza, el hacinamiento, el déficit de recursos, la informalidad y el desorden. Actualmente, en promedio, 80% de los habitantes de ALC vive en ciudades, versus 26,8%, en los años cincuenta (Cepal, 2010a).

El proceso de hiperurbanización de los últimos cincuenta años no contó con las oportunidades de desarrollo, dejando en la marginalidad a sectores importantes de la población. La falta de oportunidades, la pobreza y la exclusión fueron el terreno abonado para el surgimiento de niveles de criminalidad extremos (Cunha da y Rodríguez V., 2009).



4. SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para realizar un diagnóstico de la criminalidad en un país, un territorio o una ciudad es necesario contar con datos confiables que den cuenta de las variaciones de los delitos y crímenes. Solo con datos completos y fiables es posible tomar decisiones acertadas y ajustadas a las necesidades de cada sector. Dado que los niveles de violencia y criminalidad pueden variar de manera importante entre territorios colindantes o, incluso, tan solo en un par de calles, es necesario contar con una información completa para intervenir.

4.1. LAS TASAS DE HOMICIDIOS

Se cree que ALC es la región más violenta del mundo en términos de homicidios dolosos, aunque la región subsahariana quizás tenga más muertes violentas que no logran ser registradas dada la precariedad del conteo estadístico (UNODC, 2013a).

Para comparar estadísticamente a países y ciudades muy diferentes se utilizan tasas de delitos por 10.000 o 100.000 habitantes¹. Esto permite cotejar una misma ciudad en el tiempo para ver la evolución del crimen o ciudades diferentes con poblaciones y demografías diversas. Las tasas son la única manera de comparar y registrar la dimensión del crimen. Gracias a ellas, es posible contrastar, por ejemplo, a Santiago con Buenos Aires o a Río de Janeiro consigo misma, en 1990 y en 2017.

Por esto es fundamental que las estadísticas criminales se expresen en tasas con base en una demografía que puede variar por obra de una mayor fecundidad, mortalidad natural, variación en los límites del territorio, migraciones, desplazamientos forzados, entre otros.

La ciudad de Medellín, en Colombia, llegó a su pico más alto de homicidios en 1991 con 375 homicidios por 100.000 habitantes. En 2017, esta misma urbe registró una tasa de 23,6 por 100.000 habitantes. Estos datos se pueden

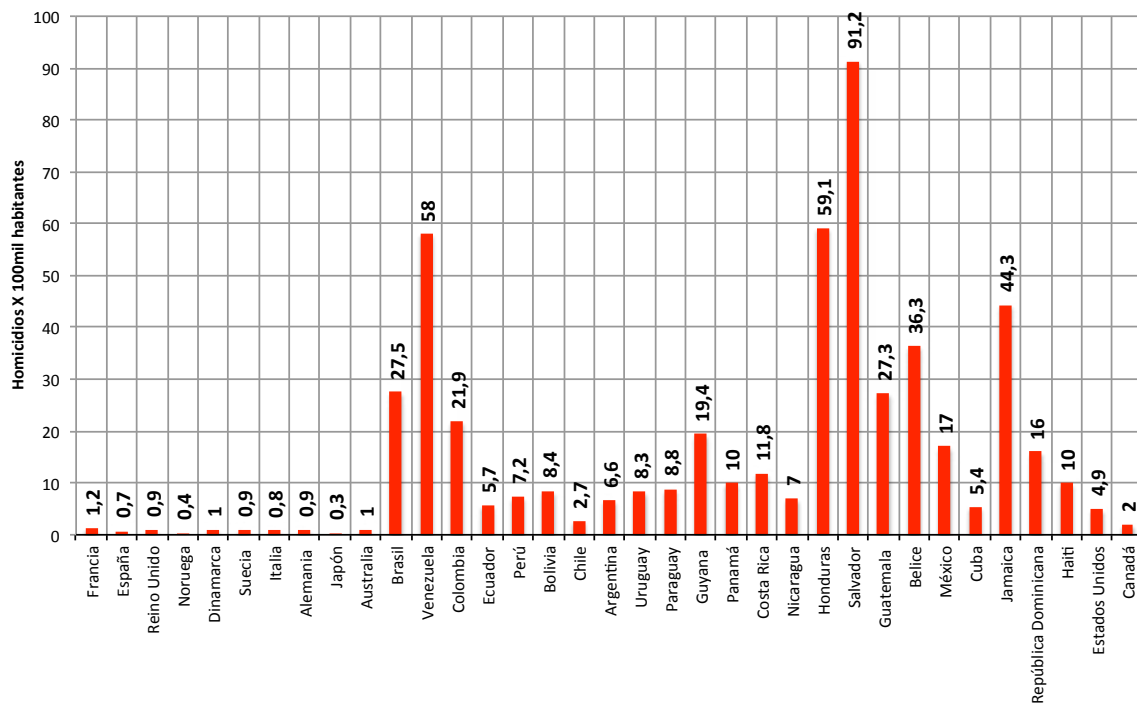
1

Este tema se analizará con más detenimiento en el módulo “Sistemas de Información y Evaluación”.

comparar con la ciudad más violenta del mundo actualmente, Caracas, que registró, en 2016, 130 homicidios por 100.000 habitantes. Según algunas fuentes, el caso de Medellín pudo ser incluso más alto, con tasas que oscilaron entre 450 y 511 homicidios por 100.000 habitantes, en 1991 (Giraldo, 2008; Observatorio Venezolano de Violencia -OVV-, 2017).

En términos de comparación internacional, varios países de la región tienen una violencia epidémica, según la OMS, con más de diez homicidios por 100.000 habitantes. Chile sería el único país de la región con tasas cercanas a países europeos occidentales. Como se observa en el siguiente gráfico, varios países del primer mundo tienen tasas por debajo de un homicidio mientras que, de esta muestra, 14 países de ALC tienen tasas epidémicas (Igarapé, 2016).

Gráfico 2. Comparación internacional de homicidios, 2014-2016



Fuente: con base en datos de Igarapé, Homicide Monitor 2016

Además de los criterios de la OMS, es posible clasificar la intensidad de violencia homicida de los países de la región en cuatro categorías.

Categoría	Número de homicidios por 100.000 habitantes
Violencia muy alta	Más de 31
Violencia alta	Entre 21 y 30
Violencia media	Entre 11 y 20
Violencia baja	Menos de 10

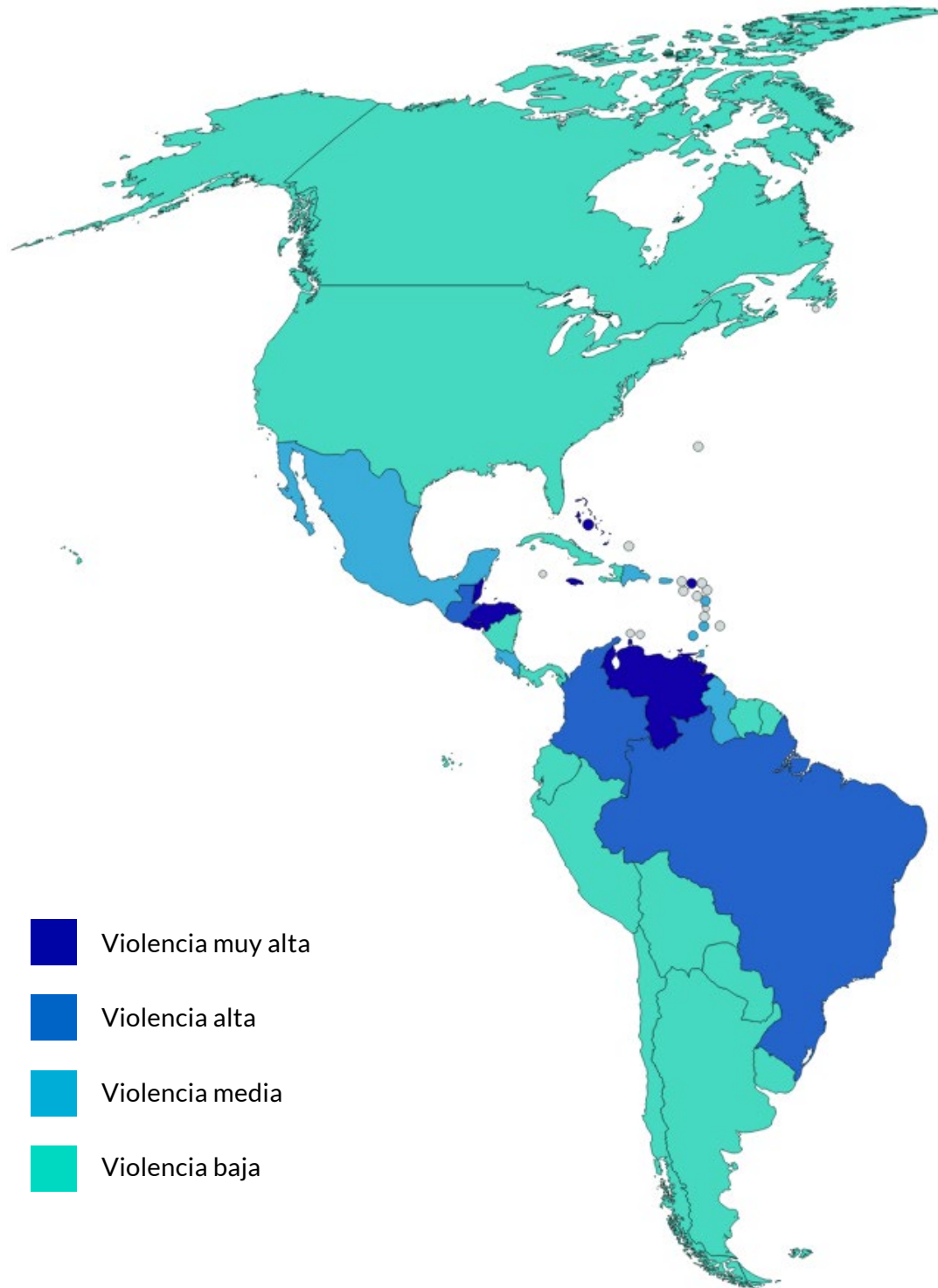
Hace dos décadas solamente dos países de América Latina estaban considerados en la categoría de “violencia muy alta”, con más de 31 homicidios por 100.000 habitantes: Colombia y El Salvador (Briceño, 2007). En 2016 y 2017, en esta categoría se encuentra un mayor número de países de la región: El Salvador (91,2); Honduras (59,1); Venezuela (58); San Cristóbal y Nieves (55,6); Jamaica (44,3); Belice (36,3); Bahamas (31) (Igarapé, 2016).

Dentro de la categoría “Violencia alta”, asociada esencialmente con violencia homicida, con una tasa entre 21 y 30 homicidios por 100.000 habitantes se encuentran: Brasil (27,5); Guatemala (27,3) y Colombia (21,9). En la categoría “Violencia media”, entre 11 y 20 homicidios, se encuentran: Puerto Rico (20,6); Guyana (19,4); México (17); República Dominicana (16); Dominica (16,7); Costa Rica (11,8) y Barbados (11).

Finalmente, en la categoría “Violencia baja”, por debajo de los 10 homicidios por 100.000 habitantes, están: Panamá (10); Haití (10); Paraguay (8,8); Bolivia (8,4); Uruguay (8,3); Perú (7,29); Nicaragua (7); Argentina (6,6); Ecuador (5,7); Cuba (5,4) y Chile (2,7) (Igarapé, 2016)².

En el siguiente mapa se registra la intensidad de la violencia homicida en la región para 2016, desde los países con violencia baja hasta aquellos con violencia alta.

Figura 2. Violencia homicida en América Latina y el Caribe 2016



◆ LAS 50 CIUDADES MÁS VIOLENTAS DEL MUNDO

Además de un análisis de la violencia por países, resulta fundamental observar el nivel de violencia por ciudades para adecuar una política o estrategia nacional a diferentes realidades locales. Existen países con niveles medios de violencia, como México, que, sin embargo, tiene niveles extremos de violencia en alrededor de ocho ciudades.

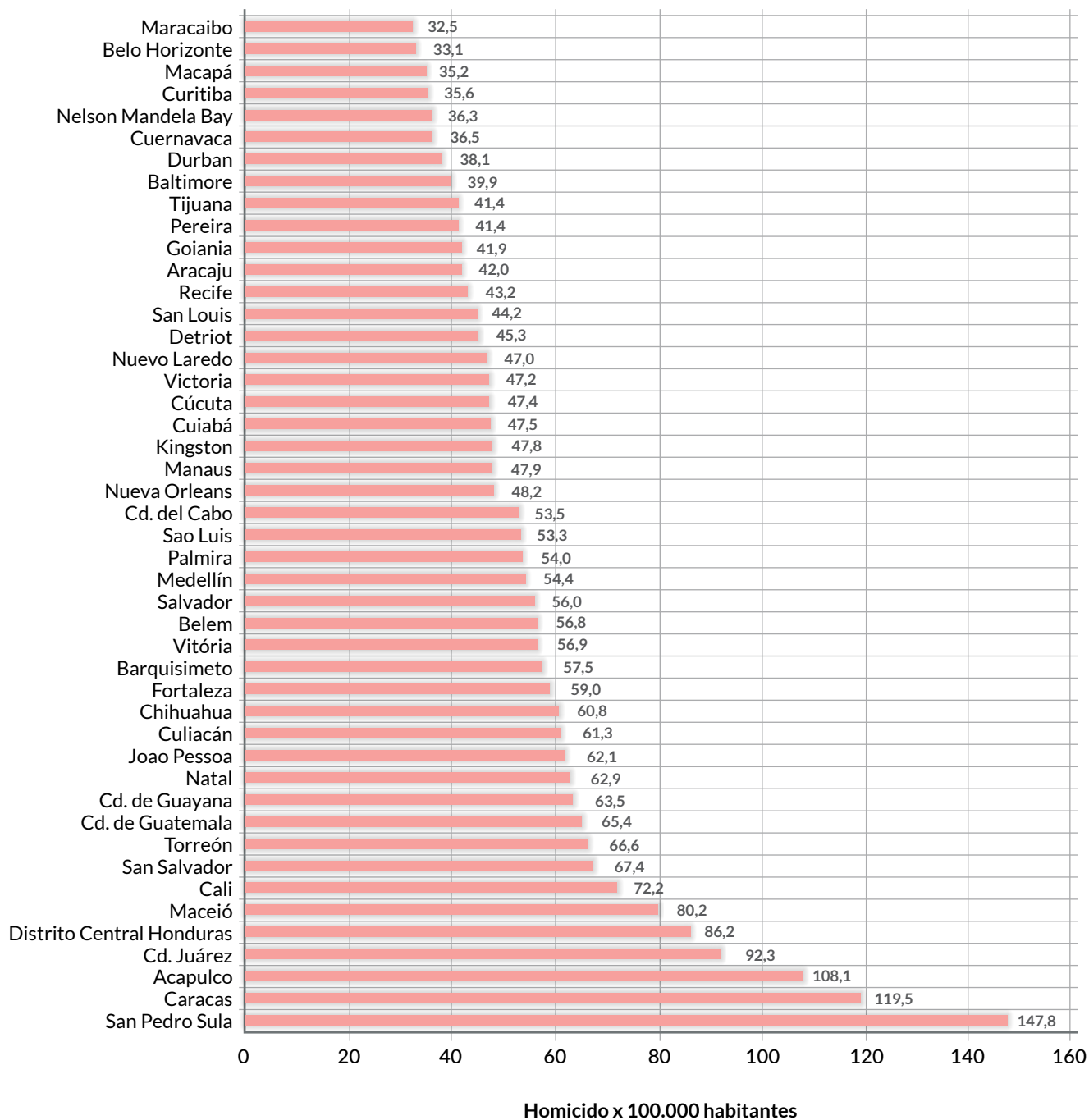
Entre las 50 ciudades con las mayores tasas de homicidios por 100.000 habitantes en el mundo, aproximadamente 40 se encuentran en ALC. El Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y la Justicia Penal ha publicado, desde 2010, un *ranking* de las 50 ciudades más violentas del mundo. En esta clasificación, un grupo importante de ciudades se han mantenido en el listado de manera consistente. Aquí se ha calculado un promedio de estos diferentes *rankings*, desde 2010 hasta 2016.

De manera consistente las ciudades más violentas de este hemisferio han sido, en orden: San Pedro Sula (Honduras), Caracas (Venezuela), Acapulco (México), Ciudad Juárez (México), Distrito Central (Honduras), Maceió (Brasil), Cali (Colombia) y San Salvador (El Salvador). Para quedar registrado en este no muy halagador listado de las 50 ciudades más violentas, en promedio una ciudad debe tener alrededor de 30 homicidios por 100.000 habitantes o más.

Los países de América Latina con un mayor número de ciudades violentas son: Brasil (16), México (8), Colombia (5) y Venezuela (4) (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2017), lo cual denota la importancia de desarrollar estrategias a nivel local.



Gráfico 3. Promedio ciudades más violentas del mundo 2010-2016



Fuente: cálculos propios con base en datos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y la Justicia Penal

Nota: promedios calculados con ciudades que hubiesen sido incluidas cuando menos 4 veces.

4.2. LAS VÍCTIMAS Y LOS PERPETRADORES

Aunque hay diferencias evidentes del comportamiento criminal en cada país de ALC, al tipificar a los homicidas y sus víctimas es posible extraer ciertas generalidades. En otros delitos, la impunidad y la falta de denuncia por parte de las víctimas impiden extraer las características de víctimas y victimarios.

La víctima promedio de homicidio en la región es un hombre soltero, entre 20 y 24 años, con educación primaria o secundaria, asesinado con arma de fuego como consecuencia de un robo en la vía pública entre las 18:00 y las 24:00, un domingo. Por el contrario, una mujer casada con educación universitaria mayor de 60 años y que vive en un barrio pudiente tendrá una muy baja probabilidad de morir violentamente. Obviamente esta es una simple caracterización ya que en ALC son asesinadas personas en todos los rangos de edad, nivel de escolaridad, condición social y género.

Los hombres son más asesinados que las mujeres. Por cada mujer hay entre 7 y 9 hombres que mueren asesinados. Las mujeres mueren más por violencia de pareja y son víctimas más susceptibles de la violencia de género. Las mujeres pueden llegar a ser, en mayor grado, víctimas de otros delitos como el robo.

La principal forma de homicidio es por arma de fuego y la primera causa es el robo, seguida por la riña. La mayoría de las víctimas están entre los 20 y 40 años, con mayor prevalencia entre 20 y 24 años. Alrededor del 70% de las víctimas no habían consumido alcohol o sustancias sicotrópicas en el momento de su muerte. Las minorías raciales y aquellos que viven en condiciones de pobreza tienen más probabilidades de morir que el residente de un barrio acomodado (Soares, 2011; Medicina Legal Colombia, 2017; Policía Nacional de Nicaragua, 2016; Meneses, 2013)³.

En Colombia, en 2016, el mayor grupo etario de víctimas de homicidio fue el de hombres jóvenes entre 20 y 24 años (20% del total), seguido por los varones entre 25 y 29 años, con un 17%. De un total de 11 515 homicidios, 91% fueron hombres. En cuanto a la escolaridad de las víctimas, 43,67% presenta un grado básico de primaria y el 34,99% alcanza algún grado de secundaria. El porcentaje mayor de occisos se da entre los solteros, con

3

Esta descripción debe tomarse solo como una generalidad establecida con base en los datos estadísticos publicados anualmente en diferentes países de la región.

un 52,62%. El arma de fuego estuvo presente en un 70,3% de los casos, accionada por un desconocido en un 71,7% (Medicina Legal Colombia, 2017).

En Nicaragua, en 2015, 95% de las víctimas de homicidios fueron hombres que en un 76% se encontraban entre los 18 y los 45 años, con una escolaridad de primaria, en un 50% (Policía Nacional de Nicaragua, 2016).

Las características de los homicidas son más difíciles de establecer por el alto número de asesinatos nunca dilucidados. En promedio, se desconoce al agresor en un 75% o más de los casos. En algunos países de la región la impunidad alcanza el 95%.

Aunque se cree que los menores de edad cometen un número importante de los homicidios, lo cierto es que los asesinos son adultos jóvenes que matan a adultos jóvenes, y adultos de edad media preferiblemente con un arma de fuego que, según los registros forenses y las heridas mortales, saben disparar con destreza y precisión, es decir, probablemente han tenido una carrera criminal (UDLAP-CESIJ, 2017; UNODC, 2013a; UNODC, 2011; Isfeld, 2008).



◆ LA VICTIMIZACIÓN (VICTIMIZATION)

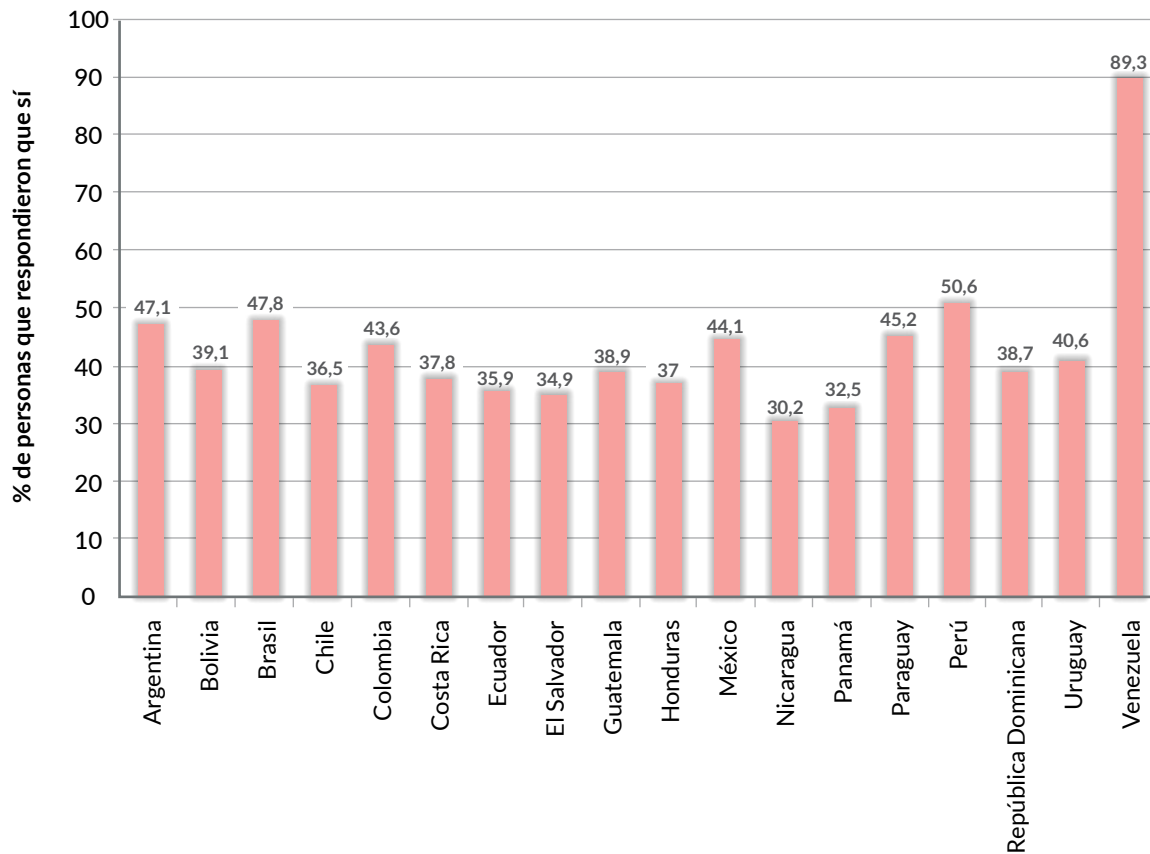
La fiabilidad de la estadística criminal es uno de los problemas más agudos para un decisor público⁴. Para compensar las falencias de las cifras criminales y el subregistro de delitos, se ha optado por aplicar **encuestas de victimización** que buscan establecer la magnitud real del delito a través de la indagación: “¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?”

Con este tipo de pregunta se busca que, incluso aquellas víctimas de un delito que no han denunciado, puedan ser contadas. No obstante, dado que es una encuesta de percepción y no necesariamente son hechos objetivos, sus resultados también contienen sesgos. Por ejemplo, a los ojos de un encuestado, una contravención puede ser considerada equivocadamente un delito. Igualmente, el tiempo de ocurrencia depende de la memoria del encuestado y, por ende, sujeto a errores. De esta manera, el encuestado pudo haber sido víctima hace más de un año y no durante los últimos doce meses. También se debe recordar que una encuesta se basa en una muestra, pero no recoge directamente el universo de todas las víctimas (Corporación Latinobarómetro, 2017).

Según encuestas de victimización en ALC, en promedio, 42,7% de las personas en América Latina han sido víctimas de un delito en 2015. Como lo muestra el siguiente gráfico, el nivel de victimización varía entre países. Venezuela es el país con mayor porcentaje de personas que reportan haber sido víctimas de un delito o bien ser parientes de una víctima (89,3%). Le siguen Perú (50,6%), Brasil (47,8%), Argentina (47,1%) y Paraguay (45,2%).

4 Este tema se analizará con más detenimiento en el módulo “Sistemas de Información y Evaluación”.

Gráfico 4. Victimización América Latina, 2015. Pregunta: “¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?”



Fuente: gráfico propio con base en datos del Latinobarómetro, 2015

◆ LOS SENTIMIENTOS O PERCEPCIONES DE INSEGURIDAD (*FEAR OF CRIME*)

Si bien debemos tomar en cuenta la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana, a la que corresponden los niveles de violencia y delito, no se puede olvidar otra dimensión del problema: la **seguridad subjetiva**. Esta contempla “tanto las emociones como las representaciones y conductas del público hacia la inseguridad” (Otamendi, 2016: 62).

Los **sentimientos de inseguridad** se refieren a los temores de ser víctima de un crimen. Mientras que las encuestas de victimización intentan indagar la ocurrencia real de un crimen, el temor al crimen (*fear of crime*) es una percepción psicológica no necesariamente ligada a hechos objetivos delincuenciales. Hay personas que no han sido víctimas recientes o recurrentes del crimen y, sin embargo, viven con el miedo constante de ser víctimas.

Los gobiernos nacionales y locales no pueden desconocer este sentimiento de inseguridad porque determina, a largo plazo, las demandas y expectativas de los ciudadanos que, de no satisfacerse, erosionan la legitimidad de las instituciones. El temor también hace que la gente abandone el espacio público y deje de ejercer un control social y ciudadano que disuada el crimen.

Este sentimiento de inseguridad crece debido a la difusión de los medios de comunicación, por relatos de conocidos o conversaciones sobre hechos delictivos reales o imaginados, en los medios sociales. Igualmente, existe una percepción de inseguridad que generan lugares decaídos, la apariencia de los transeúntes de un sector o el mismo prejuicio de la persona hacia minorías étnicas, por ejemplo.

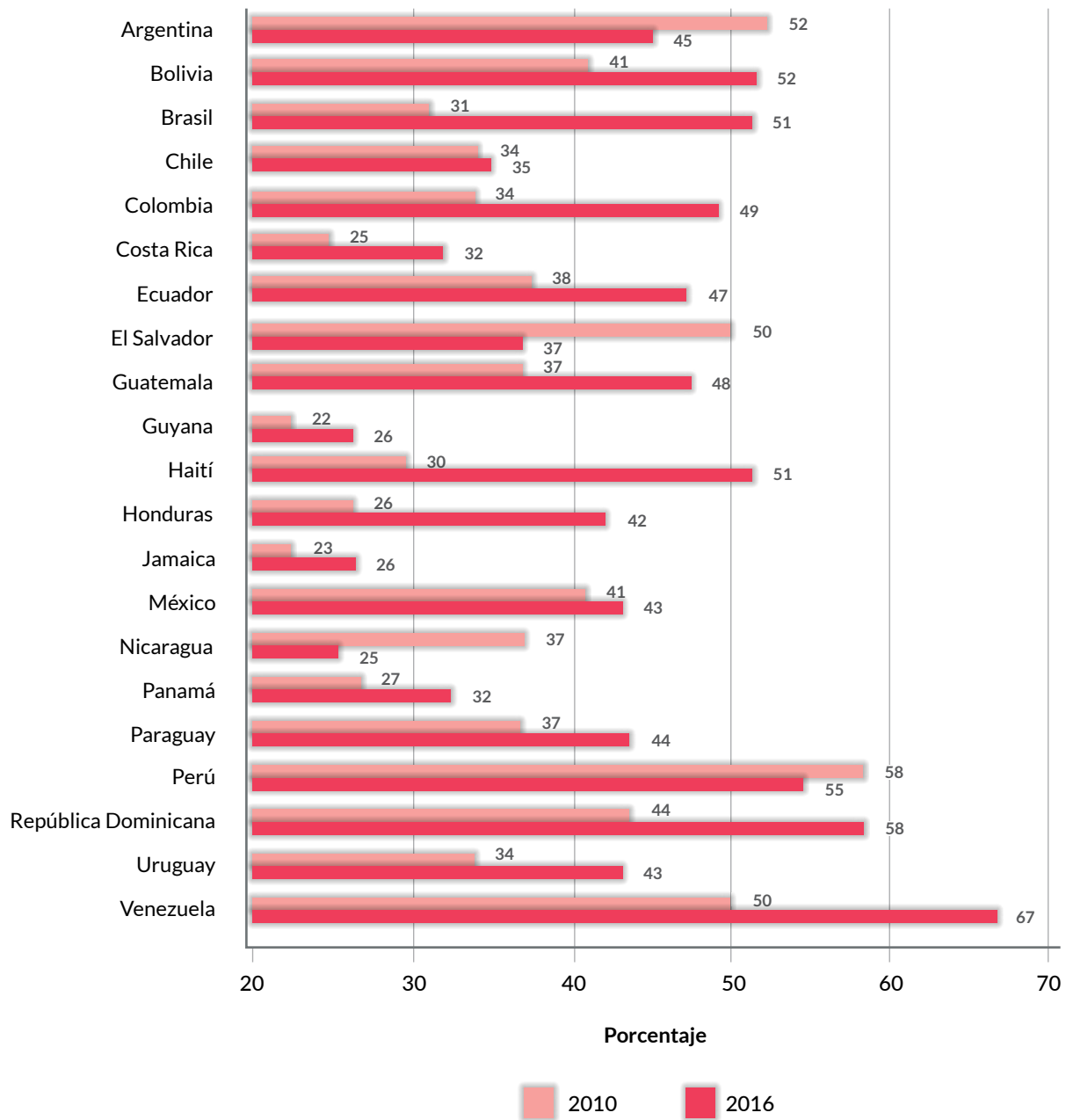
Para tratar de medir este nivel de zozobra ciudadana se aplican **encuestas de sentimientos de inseguridad**, que en general indagan por medio de preguntas similares:

“¿Tiene usted temor de caminar en la calle a las once de la noche?”

“¿Tiene usted temor de caminar en su barrio de residencia en la noche?”

“Hablando del lugar o el barrio donde usted vive y pensando en la posibilidad de ser víctima de un asalto o robo, ¿usted se siente muy seguro(a), algo seguro(a), algo inseguro(a) o muy inseguro(a)?”

Gráfico 5. Sentimientos de inseguridad en América Latina y el Caribe, 2010 y 2016



A diferencia de las encuestas de victimización que buscan medir cuestiones objetivas, las encuestas de sentimientos de inseguridad miden una percepción. Por esto, puede suceder que las tasas criminales reportadas por las encuestas de victimización sean bajas, mientras que los sentimientos de inseguridad sean altos. En otras palabras, una persona se puede sentir insegura en una ciudad segura y viceversa (Vanderbilt University, 2018).

4.3. OTRAS VIOLENCIAS, CRÍMENES Y DELITOS

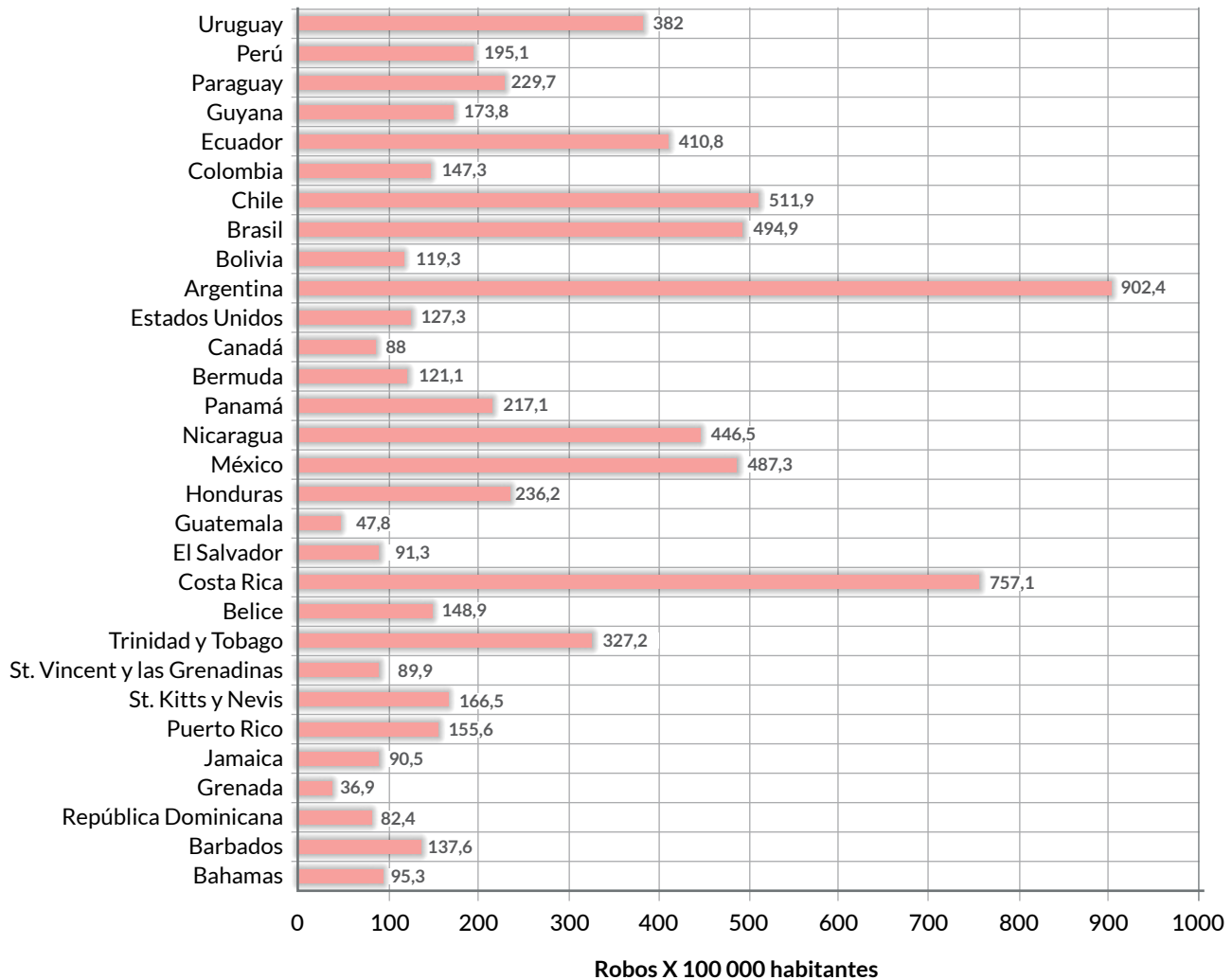
Además de los homicidios, también existen otras violencias y delitos muy relevantes en la región de ALC, los cuales deben ser considerados en el desarrollo de políticas públicas efectivas en seguridad ciudadana. Entre ellas se destacan: robo con violencia, violencia juvenil, violencia de género, feminicidio y violencia intrafamiliar, el pandillaje, secuestro y extorsión, y el bandidaje y crimen internacional organizado. Veamos las principales características de estos crímenes en la región.

◆ ROBO CON VIOLENCIA

Los **robos con violencia** se refieren a todo robo realizado por medio de violencia física o intimidación. Pueden dejar secuelas físicas o psicológicas en la víctima para toda la vida y son la primera causa de homicidio cuando un simple atraco degenera.

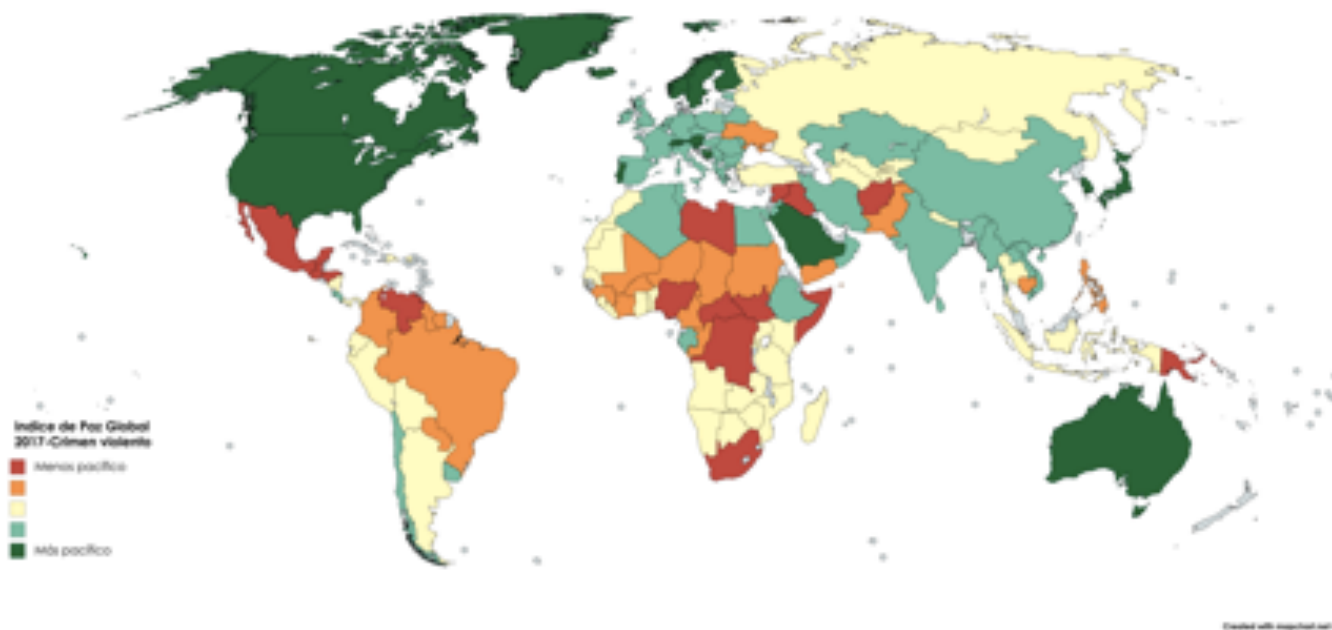
Comparar países según las tasas de robos resulta problemático. Países con mayores tasas no necesariamente son los más inseguros; pueden ser, en algunas ocasiones, aquellos que tienen mejor sistema de registro de denuncias. Por ejemplo, en un promedio de robos con violencia 2003-2015, Argentina, Costa Rica, Chile, Brasil, México y Nicaragua son los países que aparecen encabezando la lista, con las tasas más altas de robos con violencia, tal como aparece en el siguiente gráfico (UNODC, 2018). Por otro lado, como ya se mencionó, El Salvador (91,2), Honduras (59,1), Venezuela (58), Jamaica (44,3) y Belice (36,3) son los primeros en la lista de países con las tasas de homicidio más altas (Igarapé, 2016).

Gráfico 6. Robo con violencia en América Latina y el Caribe, promedio 2003-2015



Fuente: cálculos propios con datos de UNODC

En cuanto a los países con mayor y menor crimen violento, excluyendo el homicidio, el Índice de Paz Global, que se ilustra en el siguiente mapa, muestra las naciones más pacíficas y las más violentas. En este hemisferio, México, Honduras, Guatemala, El Salvador y Venezuela son los países menos pacíficos en términos de crimen violento (Institute for Economics and Peace, 2018).

Figura 3. Índice de paz global 2017 - Crimen violento

◆ LA VIOLENCIA JUVENIL

La población de jóvenes entre 15 y 24 años ha aumentado en la última década, y en 2017 representa casi 20% de la población en América Latina. En esta etapa de la vida se registran la mayor cantidad de individuos con muertes violentas, con un costo muy importante para la sociedad y en términos de productividad. Hoy en día hay más delincuentes menores de edad aprehendidos que hace una década, y cada vez hay más adolescentes asesinos⁵.

Los jóvenes que viven en barrios segregados y estigmatizados por la policía son los más propensos a caer en espirales de violencia como víctima o victimario. El fácil acceso a armas de fuego, a los mercados ilegales, los altos niveles de deserción escolar, el aumento del embarazo adolescente y la desestructuración familiar ha hecho más vulnerable a este grupo etario.

5

Este tema será tratado con más detenimiento en el módulo "Prevención de la violencia juvenil y contra la mujer."

Los barrios marginales y propensos a la violencia juvenil tienen altos niveles de desempleo o empleo precario, importantes niveles de pobreza y baja calidad de servicios e infraestructura, por ejemplo en educación y vivienda. El aislamiento geográfico e institucional hace que los jóvenes más pobres y vulnerables no tengan un contacto sano con el resto de la sociedad ni obtengan respuesta a sus necesidades por parte del estado (Alvarado, 2013; Alvarado, 2014).

El poder de la juventud es una fuerza reconocida en el mundo. Los jóvenes fácilmente se vuelven agentes de cambio y líderes en sus comunidades. Es esencial la actuación del sector público para prevenir la violencia juvenil y así utilizar la fuerza de los jóvenes de manera constructiva y no destructiva.

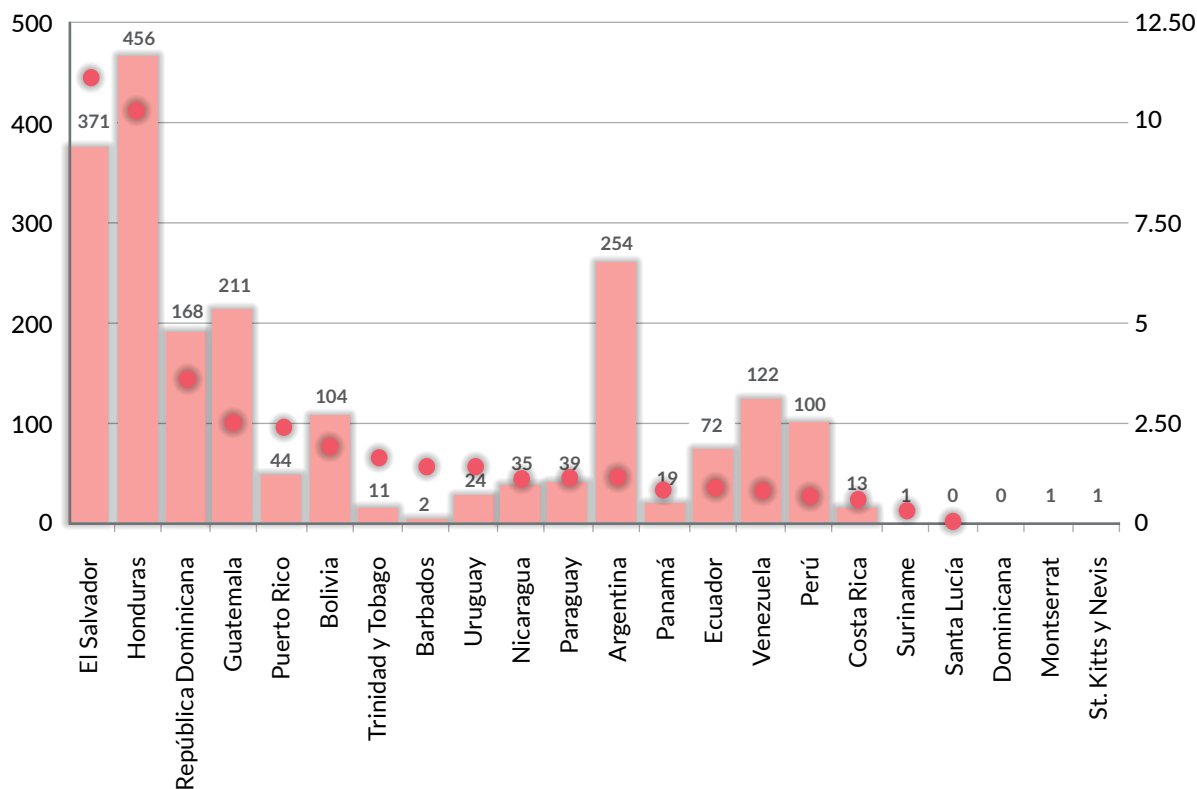
◆ LA VIOLENCIA DE GÉNERO, EL FEMINICIDIO Y LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

En el mundo ocurren cerca de ocho feminicidios cada hora, alrededor de ciento ochenta por día. En ALC son asesinadas diariamente 12 mujeres, por el hecho de ser mujeres.

Se entiende por **feminicidio** (o femicidio) el asesinato de mujeres a mano de hombres por odio o desprecio, por el hecho de ser mujeres. Se puede considerar una política de exterminio por condiciones de género.

En 2016, el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló que los países de la región con la tasa más alta de feminicidios por cada 100.000 mujeres son, en orden: El Salvador, con una tasa de once feminicidios; Honduras, 10,2; República Dominicana, 3,6; Guatemala, 2,5 y Puerto Rico, 2,3. En términos brutos, después de El Salvador (371) y Honduras (466), Argentina es el país con más feminicidios, con un total de 254, seguido por Guatemala con 211. Estas tendencias se han mantenido con ligeras variaciones en los últimos cinco años (CEPAL, 2016).

Gráfico 7. América Latina y el Caribe (23 países): femicidio o feminicidio, 2016 (En número absoluto y tasa por cada 100.000 mujeres)



Fuente: Tomado del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, de CEPAL.
<https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>

También se observan altas tasas de **violencia intrafamiliar** en la región. Una de cada tres mujeres casadas o en unión libre en ALC es víctima de violencia física por parte de su compañero. En 29,4% de los casos de mujeres asesinadas, los homicidas son personas conocidas por la víctima, como su pareja o un familiar. Sin embargo, se estima que solo 14% de las mujeres agredidas denuncian el hecho ante las autoridades.

La violencia intrafamiliar trae consecuencias a corto y largo plazo. Las evidencias muestran que a largo plazo los niños y niñas que son testigos de violencia en su hogar tienen más probabilidades de reproducir patrones de violencia en casa, en la edad adulta, ellos como perpetradores y ellas como víctimas (CEPAL, 2016).

Tabla 1. Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe 2013

País	Número de mujeres asesinadas por su expareja	Mujeres que alguna vez denunciaron %	Mujeres que denunciaron el último año %
Bolivia	Sin datos	53,3	25,5
Colombia	88	39,7	22,1
Costa Rica	11	Sin datos	Sin datos
Chile	40	Sin datos	Sin datos
Ecuador	Sin datos	32,4	11,1
El Salvador	46	26,3	7,7
Guatemala	Sin datos	27,6	9,9
Haití	Sin datos	19,3	17,5
Honduras	34	Sin datos	9,9
Jamaica	Sin datos	19,6	7,7
Nicaragua	40	29,3	9,3
Paraguay	20	20,4	8
Perú	83	39,5	14,9
Puerto Rico	17	Sin datos	Sin datos
Rep. Dominicana	71	17	11,7
Trinidad y Tobago	4	Sin datos	Sin datos
Uruguay	25	Sin datos	Sin datos

Fuente: BID , con base en datos de OPS y Cepalstat, (2014)

LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Una alianza integrada por el Instituto Global de las Mujeres (GWI) de la Universidad George Washington, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial impulsa iniciativas para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas. Esta propuesta busca generar respuestas integradas para atender a las víctimas y frenar la violencia, invitando a los actores de la salud, la seguridad, la justicia y las agencias sociales y la comunidad (Guía de Recursos de Violencia contra mujeres y niñas -VCMN- y Banco Mundial, 2018).

◆ PANDILLAJE

Aunque no existen cifras confiables del número de pandillas o de pandilleros en ALC, se presume que el pandillaje ha aumentado de manera importante desde 1990. En Estados Unidos, en los últimos 15 años, las pandillas han crecido cerca de un 50% (National Gang Center, 2017)⁶.

Las **pandillas** son una reunión de personas que encuentran afinidad para realizar una actividad que puede llegar a ser delictual. Las pandillas, según su nivel de desarrollo, adoptan ritos, jerarquías, territorios y símbolos que las hacen más difíciles de erradicar y dificultan la recuperación de sus miembros para emprender una vida normal, lejos del crimen.

El pandillaje es percibido por algunos gobiernos de la región como la principal amenaza a la seguridad ya que tienden erróneamente a considerar este fenómeno como crimen internacional organizado. Sin embargo, el fenómeno no es nuevo ya que viene desde el siglo XIX, además, muchas pandillas prestan servicios al gran bandidaje. Muchas se dedican a la extorsión en sus zonas y al microtráfico.

El “pandillismo” está asociado a procesos identitarios y de sentido de pertenencia entre jóvenes. Al no tener referentes o adultos significativos, además de una sociedad que los excluye y los estigmatiza, los jóvenes encuentran, en la mara o pandillas, identidad, resguardo, estatus, roles y acceso a bienes valorados. Las pandillas y las **maras** no son solo un problema criminológico, sino social, que se presenta como una forma alternativa de integración frente a la exclusión e, inclusive, de supervivencia (Rodgers y Baird, 2016).

Las **maras** son pandillas que se formaron en los Estados Unidos durante la década de los ochenta y se expandieron a El Salvador, Honduras y Guatemala, cuando varios de sus miembros fueron deportados a estos países. Se calcula que las maras cuentan con alrededor de 70.000 pandilleros dedicados al secuestro, la extorsión, el tráfico de armas y droga. Las maras se han sofisticado criminalmente, mutando al crimen internacional organizado con intentos de infiltración de diferentes niveles políticos. Presentan una estructura barrial (clicas) que les permite controlar la vida de sus habitantes erosionando la legitimidad del Estado.

Las autoridades tienen dificultad en establecer una frontera clara entre una pandilla y una banda del crimen organizado. La diferencia de desarrollo delictivo confunde entre

el gran bandidaje y el pandillaje. Existen pandillas embrionarias integradas por adolescentes sin mayor estructuración que organizan peleas con piedras, y pandillas con una organización sofisticada, militar y objetivos políticos de infiltración de la sociedad.

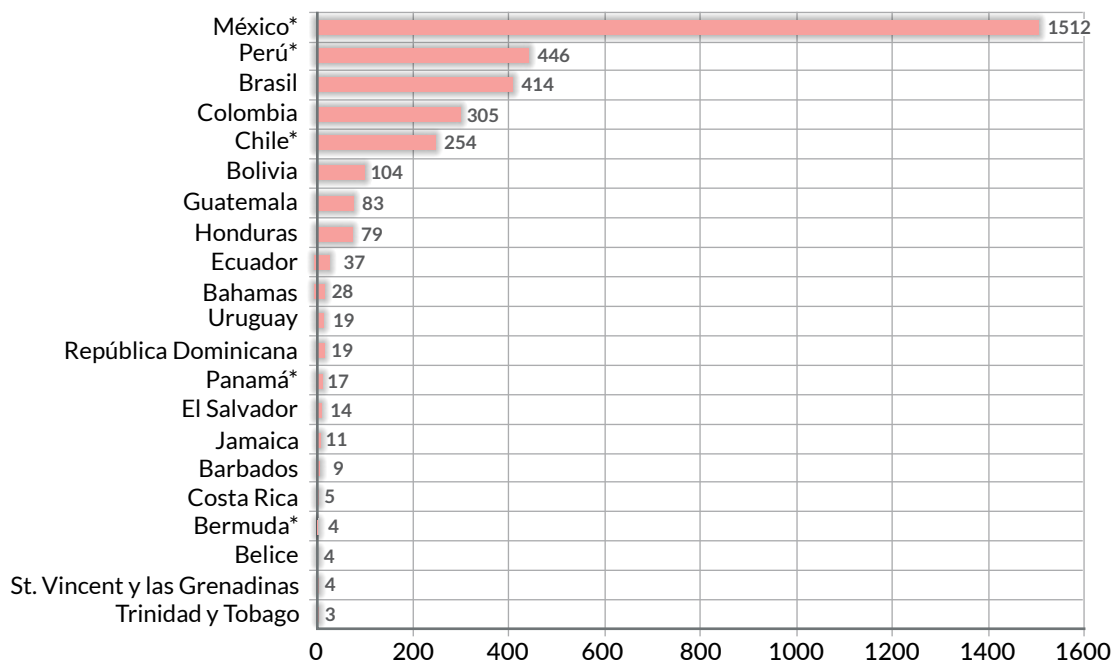
◆ SECUESTRO Y EXTORSIÓN

Entre 2003 y 2015 en ALC hubo 34 431 secuestros reportados. Los países con mayor número de secuestros fueron, en orden: México (11 684); Perú (5 995); Colombia (5 972); Brasil (3 413) y Chile (3 070).

En este mismo periodo de tiempo, el promedio de secuestrados para la región fue de 1,42 secuestros por 100.000 habitantes, siendo algunos países del Caribe y América del Sur los que mayores tasas registraron: Bermuda (3,6); San Vicente (3,05); Perú (1,59) y Chile (1,39).

Como se ve en la siguiente gráfica, en 2012, el último año con registros comparados completos disponibles sobre secuestros, los cinco países con más casos fueron: México (1 512); Perú (446); Brasil (414), Colombia (305) y Chile (254) (UNODC, 2018).

Gráfico 8. Secuestros América Latina y el Caribe 2012



Fuente: basado en las cifras de UNDOC Statistics <https://data.unodc.org>

Nota: se tomó 2012 porque es el año más reciente en que el mayor número de países de la región cuentan con datos.

En la región hay **secuestros con carácter extorsivo o político**. Algunos duran solo minutos, como los “*express*”; los más largos, más de una década. El secuestro puede ser un negocio que involucra desde familias comunes hasta bandas muy sofisticadas del crimen internacional organizado. Es una de las formas más frecuentes de delito aspiracional ya que se ha descubierto que algunos perpetradores son jóvenes universitarios, profesionales o taxistas que encuentran en este medio una vía rápida de enriquecimiento. Igualmente, algunos miembros de la fuerza pública, activos o jubilados, han conformado bandas de secuestro.

También bandas del crimen dedicadas a perpetrar otro tipo de delitos se dedican transitoriamente al secuestro para buscar nuevos recursos. Los grupos guerrilleros latinoamericanos tradicionalmente utilizaron este delito para financiar sus actividades, para presionar a los gobiernos de turno o hacer “juicios” sumarios en las llamadas “cárceles del pueblo”.

México y Colombia son dos países azotados por el flagelo del secuestro. Colombia ha sido el país con más secuestros registrados, en la década de los noventa. La guerrilla urbana y rural secuestró políticos, industriales, hacendados, periodistas, soldados y policías. Los narcotraficantes han utilizado el secuestro en ambos países para presionar a los gobiernos, obtener recursos en tiempos de vacas flacas y presionar el pago de deudas.

◆ BANDIDAJE Y CRIMEN INTERNACIONAL ORGANIZADO

La globalización económica trajo consigo un crecimiento del **crimen internacional organizado**, que aprovechó la apertura de fronteras, la multiplicación de canales de comunicación y el desarrollo de la internet para expandir sus actividades. Este se ha diversificado con tráfico que llegan a todos los continentes. Las mafias son un problema transnacional que impulsa la corrupción y mina la gobernabilidad de las naciones, infiltrando la política, la policía y la red financiera. Además, estas bandas tienen vínculos estrechos con grupos insurgentes. El crimen internacional organizado es una fuente de financiación del terrorismo.

Los crímenes transnacionales son diversos: tráfico y trata de personas, narcotráfico, tráfico de armas y uranio, contrabando, cibercrimen, minería ilegal, extracción ilícita de recursos naturales y animales, falsificación de divisas, bienes y marcas, pornografía infantil y explotación sexual de menores y adultos, esclavitud moderna, robo y tráfico de bienes como celulares y automóviles, extorsión, secuestro, fraude y lavado de dinero (Rough, 2014; UNODC, 2010).

5. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO SOBRE LAS CAUSAS DEL CRIMEN Y LA VIOLENCIA

Aunque el crimen ha existido desde el inicio de la raza humana, los esfuerzos por entender a los criminales y sus actos de manera sistemática y rigurosa son relativamente recientes y se remontan a los inicios de la criminología en la segunda mitad del siglo XIX.

La búsqueda de estrategias mejor planeadas para combatir el crimen también se iniciará en ese siglo y será, por largo tiempo, una responsabilidad exclusiva de las policías modernas que se fundaron a partir de 1829. Como hemos visto, en ALC, tanto el estudio como la adopción de la noción de seguridad ciudadana solo se iniciará en los años noventa. Desde entonces ha habido avances significativos en el diagnóstico de la violencia en la región, la creación de una institucionalidad responsable del tema y la concepción de estrategias para enfrentar la inseguridad.

En el siglo XXI la criminología moderna ha estudiado nuevos tópicos y ha renovado su interés por algunos temas que habían sido olvidados en el tiempo: los grupos vulnerables, las víctimas, el daño, la reparación, la nueva violencia juvenil, la violencia de género y el nuevo sistema penitenciario. Por ejemplo, actualmente los centros de criminología estudian el síndrome de la mujer maltratada y el maltrato femenino en general.

También, la violencia juvenil ha retomado nuevos bríos en los estudios criminológicos, especialmente en los centros de criminología europeos (*Centre for Criminology*, de la Universidad de Oxford, *Cambridge Institute of Criminology*, Cesdip Francia o el *Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law*, en Alemania). Finalmente, el tema de las cárceles, durante años, fue desatendido por ser considerado un tema abstruso y poco atractivo para su estudio, algo sórdido y de poco prestigio. Actualmente, el crecimiento constante de la población carcelaria y las deficiencias en su resocialización han hecho que la cárcel sea un tema privilegiado de estudio de los centros de criminología.

Si durante buena parte del siglo XX el interés se centró en el criminal, a finales de los años noventa, tanto las autoridades como los académicos, pondrán una renovada atención en la víctima, sus necesidades y su atención. La llamada justicia restaurativa buscará centrarse en las necesidades de las víctimas antes que infligir un daño en el perpetrador. Se busca ante todo resarcir el daño. Los primeros estudios sistemáticos de la naciente

criminología intentaron entender los factores que impulsaban a ciertos individuos a convertirse en criminales. Las visiones y explicaciones sobre las causas del crimen son tan diversas como incompletas, en la medida en que cada escuela de la criminología no ha logrado por sí sola ser concluyente sobre un fenómeno complejo que encierra muchas variables.

A continuación, hagamos un recuento de estos esfuerzos por entender y remediar el crimen. Primero, veremos un balance de la evolución de las principales explicaciones criminológicas que han tratado de entender al delincuente, las causas del crimen y el comportamiento criminal. Y, finalmente, discutiremos sobre las estrategias de reducción y prevención del crimen que han dado resultado, las que han fracasado y aquellas que pueden ser prometedoras.

5.1. LA ESCUELA POSITIVISTA

La **escuela positivista** italiana fue pionera en el estudio científico y sistemático del crimen señalando que las frustraciones sociales de los individuos y su genética los hacían proclives al delito, lo que se reflejaba en sus rasgos físicos y antropométricos. Para esta escuela, el criminal es un enfermo social sin redención y, por ello, debe salir de circulación por su peligrosidad. Por ejemplo, según los positivistas, el mentón pequeño y los ojos saltones hacían fácilmente identificable al criminal (Lombroso, 1902).

Estas explicaciones han sido muy criticadas y desechadas por partir de estigmatizaciones de los individuos por su fenotipo y su determinismo antropométrico, lo que invita a pensar que ciertas personas están irremediabilmente condenadas a convertirse en criminales y lo seguirán siendo para toda su vida, ante lo cual la sociedad debe erradicarlos.

5.2. LA ESCUELA CRÍTICA

Para algunos criminólogos, la inequidad social y la desigualdad de ingresos produce más violencia. La **escuela crítica** desafió la criminología tradicional señalando que las diferencias de clase, raza y género eran la base esencial del crimen. En las primeras décadas del siglo XX, con una marcada influencia marxista, se afirmaba que las personas de las clases más bajas eran mucho más criminalizadas y castigadas que aquellas de las clases altas (Blau y Blau, 1982).

En los años setentas, desde esta perspectiva, se acuñó el concepto de “privación relativa” según el cual el individuo se ve a sí mismo más pobre en comparación con los otros, haciéndolo más propenso a cometer crímenes especialmente en los sistemas capitalistas. Esta idea de que el criminal era la víctima de un sistema económico excluyente y dominador mostró de manera diferente el castigo punitivo y el encarcelamiento masivo, introduciendo una aproximación más sosegada que permitiera al delincuente tomar conciencia de sus actos y corregirlos. La rehabilitación del perpetrador debería eliminar progresivamente las instituciones penales que no ayudan a disminuir el crimen y, por el contrario, lo impulsan por su brutalidad. Formas alternativas de impartir justicia buscan construir la reparación real de las víctimas y el cambio del delincuente (Ramírez de Garay, 2014).

5.3. LAS TEORÍAS ECOLÓGICAS

Desde 1920, sociólogos de la Universidad de Chicago asociaron la delincuencia juvenil con ciertos barrios de las ciudades donde imperaba el desorden por falta de una estructura social y sólidas instituciones (Zonas de transición). Según las **teorías ecológicas**, la ciudad propicia el surgimiento de la delincuencia, en especial en territorios hacinados, donde existe deterioro de los núcleos familiares, falta de control social, cercanía con zonas industriales, desempleo, decaimiento urbano y desorden. Varios criminólogos han concluido que la pobreza de algunos barrios sin cohesión ni control social tienden a la desorganización social y comisión de incivildades, especialmente entre jóvenes (Sampson, Morenoff y Gannon-Rowley, 2002; Block, 1979; Park, Burgess y McKenzie, 1964; Olavarría, Tocornal, Manzano y Fruhling, 2008).

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Uno de los debates más álgidos para explicar el crimen han sido las llamadas “razones objetivas”, es decir, que la inequidad y la pobreza empujan los homicidios. Según este argumento, los países con grandes desigualdades de ingresos pueden tener mayores delitos violentos. El mapa de la violencia urbana en ALC permitiría corroborar esta idea, ya que los homicidios se concentran mayoritariamente en los barrios marginales.

Sin embargo, los detractores de esta hipótesis muestran que hay países con un índice de Gini cercano a 100, o sea, muy desiguales en ingresos, que no tienen necesariamente niveles de violencia comparables a los países con mayores niveles de equidad. Así, en otros casos, algunos países con menor desigualdad podrían tener mayores índices de violencia (CEPAL, 2010b).

El desorden y el decaimiento urbano serán retomados en los años ochenta como base de la llamada **“Teoría de las Ventanas Rotas”** que tendrá un impacto significativo en la concepción de estrategias de seguridad ciudadana en los Estados Unidos durante casi tres décadas. Según esta idea, mal llamada teoría, la falta de control y decaimiento en ciertos sectores de las ciudades lanzan la señal inequívoca de que allí se puede delinquir con total impunidad. El desorden invita al crimen (Wilson y Kelling, 1982).

5.4. LAS TEORÍAS DE CONTROL

Las teorías de control afirman que el individuo se conforma a la norma porque la sociedad ejerce control sobre él. Personas con menores vínculos sociales tenderán a ser más proclives al delito. Por el contrario, las personas no delinquirán si tienen vínculos afectivos, racionalizan los resultados negativos de infringir la ley, participan en actividades que los ocupen constructivamente y conservan la convicción de que la norma es un valor social que vale la pena preservar (Hirschi, 1969; Gottfredson y Hirschi, 1990).

Según esa teoría, dos sistemas convencionales contribuyen a que los individuos se conformen a la norma: la familia y la escuela. La cercanía del joven a las personas que le son afectas (padres, amigos y profesores) y su concurrencia a lugares de socialización positiva (iglesia, escuela, trabajo), lo integrarán a la sociedad como un medio de control. Las actividades lúdicas, deportivas y culturales le ocuparán tiempo y energía para evitar que, en lo posible, caiga en comportamientos desviados (Hay, 2001; Leblanc, 2014).

LOS TIEMPOS DE OCIO NO ESTRUCTURADOS

Los tiempos de ocio no estructurados son el terreno propicio para que algunos jóvenes y adolescentes caigan en la delincuencia. El tiempo libre por fuera del horario escolar sin supervisión puede hacer que el adolescente adopte comportamientos antisociales en connivencia con otros de su edad. El riesgo se acrecienta si, como lo señalaba la teoría situacional, el joven está expuesto a un ambiente de criminalidad con sus pares. En el marco de las teorías de control se sostiene que la implicación de los jóvenes en actividades convencionales como las deportivas ocupan su tiempo y energía, limitando la posibilidad de tener un ocio negativo de consumo de drogas o comisión de incivildades.

Los factores de riesgo para que los tiempos libres conlleven al delito entre jóvenes son: las jornadas escolares cortas, la falta de actividades lúdicas y deportivas organizadas por las autoridades locales y los colegios, la carencia de infraestructura para el esparcimiento, la inexistencia de bibliotecas o la ausencia de padres en casa.

Para evitar estos factores algunos países han incluido, luego de la jornada escolar, actividades culturales y deportivas dirigidas por los servicios de la ciudad, obligatorios para todos los escolares. Otros han distribuido bonos que permiten a los jóvenes sin recursos participar en diferentes actividades pagas, como asistir a conciertos, practicar equitación o tomar clases de ballet (Giorgi, 2012).

5.5. LA TEORÍA DE LA ANOMIA

Según la **teoría de la anomia**, los cambios sociales bruscos y las crisis económicas golpean a ciertos individuos porque las normas y el orden social se desmoronan haciendo que pierdan el apoyo y los parámetros normativos básicos. Se da entonces una inconsistencia entre las expectativas de realización personal que fomenta la misma sociedad y las posibilidades escasas que esta ofrece para alcanzarlas (Agnew, 1992; Liska, 1971; Elliot, Ageton y Huizinga, 1982).

Al desaparecer la armonía social, el individuo se siente perdido y acude a comportamientos desviados, como el crimen. La falta de regulación y el desapego al orden social existente tienden a la desviación social. Aquellos que no se apropiaron a las normas vigentes serán los más proclives al delito. Desde el siglo XIX, con Durkheim, y luego en el XX, con Merton, la teoría de la anomia tanto individual como social tendrá un puesto fundamental en el entendimiento del comportamiento criminal (Durkheim, 1897; Merton, 1972).

EL SISTEMA DE JUSTICIA Y LA IMPUNIDAD

Un sistema de justicia ineficiente y, en algunos casos, con niveles importantes de corrupción impiden que las víctimas del crimen obtengan resarcimiento por el daño causado, y que los victimarios sean aprehendidos o castigados como forma de disuasión⁷. La falta de legitimidad moral y la inequidad en las decisiones judiciales generan un problema de adhesión y respeto a la norma.

El Índice Global de Impunidad (IGI), para 2017, muestra que los países de la región tienen altos índices de impunidad ya que la población detenida no recibe sentencia, hay un número reducido de jueces por habitantes y la denuncia es muy baja. El nivel más alto de impunidad en la región se presenta en México, Perú, Venezuela, Brasil y Colombia. Se calcula que entre 75 y 95% de los homicidios permanecen en la impunidad (UDLAP-CESIJ, 2017).

El sistema de justicia acusa serios problemas de eficiencia. Algunas de estas falencias son:

1. La oralidad adoptada para acelerar los procesos ha cedido a los aplazamientos y suspensiones de los juicios, y a la introducción de nuevas etapas escritas.
2. Los trámites investigativos se han burocratizado.
3. Los operadores de la justicia han caído nuevamente en la tradición inquisitorial.

4. Prevalece la prisión preventiva y el encarcelamiento.
5. Las víctimas no han logrado la atención de los operadores de justicia ni el resarcimiento de los daños.
6. Las investigaciones más complejas no desembocan en resultados y los procesos duran mucho tiempo (Binder, 2016).

5.6. LA TEORÍA DE LA ASOCIACIÓN DIFERENCIAL

La **teoría de la asociación diferencial** de finales de los años treinta también estudia estas desviaciones sociales, contravirtiendo la antigua escuela positivista para afirmar que el criminal no es innato, sino que aprende a ser criminal. El crimen no está necesariamente relacionado con las clases sociales más pobres sino con el aprendizaje de valores criminales, lo que puede darse en cualquier individuo, tanto el delincuente de “cuello blanco” como aquel que nació en un mundo sin oportunidades (Sutherland, 1947; Passas, 1990).

El comportamiento delincuenciales puede ser aprendido por el contacto con otras personas con conductas desviadas. El individuo que está expuesto al mundo criminal aprende así a ser criminal adquiriendo códigos de conducta desviados. Los individuos entonces adhieren o se asocian de cara a las normas por imitación, algunos respaldándolas y otros mostrando conductas desviadas (Bandura, 1969; Bandura, 1971; Feldman, 1993).

Como lo afirmaban las teorías de control, y de acuerdo con la teoría de la asociación diferencial, el arraigo social, los vínculos afectivos y los compromisos con valores positivos evitan la posibilidad de caer en conductas antisociales. Por el contrario, la estigmatización, la segregación y la exclusión hacen que el individuo se convierta en delincuente y sea un reincidente de estas conductas porque no logra crear un propio respeto ni vincularse a su sociedad, lo que lo incita a buscar guetos y subgrupos que lo acojan y le den un sentido de pertenencia (Hirschi, 1969).

LA FAMILIA Y LOS NÚCLEOS MONOPARENTALES

La falta de referentes paternos o maternos pueden incidir en la crianza de los niños. Aunque ha sido controvertido, algunos estudios sostienen que las familias monoparentales, la desestructuración familiar o la ausencia de un adulto, en algunas ocasiones, lleva a que el niño o niña crezcan sin orientación o supervisión suficientes.

El embarazo adolescente no deseado asociado a la precariedad económica ha aumentado en América Latina, lo que impide que los niños nazcan con las oportunidades objetivas para su realización. En muchos casos, sin educación ni empleo, estas jóvenes madres deben criar a sus hijos sin los apoyos de un compañero, de sus familias o del mismo Estado.

Según la Cepal, 28% de las mujeres latinoamericanas son madres solteras. La maternidad adolescente es prevalente en los sectores más pobres y no ha disminuido desde 1990. Las mayores tasas de embarazo adolescente se presentan en Nicaragua (28%), Honduras (26%), República Dominicana (25%), Guatemala y El Salvador (24%), Ecuador (21%), y Bolivia y Colombia (20%). Esto obliga a que se reproduzca generacionalmente la pobreza y, en parte, limita a las mujeres para emprender sus propios proyectos de vida (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-, 2014).

5.7. LA TEORÍA DEL DESARROLLO DE LA DELINCUENCIA

La **teoría del desarrollo de la delincuencia** de Moffit muestra que el crimen aumenta especialmente durante la adolescencia. A esta edad, algunos jóvenes acrecientan su comportamiento antisocial que, sin embargo, perderán en la edad adulta. Otros adolescentes inician una vida criminal “persistente” que nunca abandonarán. Las explicaciones para estos comportamientos persistentes se encuentran en los riesgos asociados a factores biológicos y sociales como traumatismos causados al cerebro durante alumbramientos difíciles o las dificultades en la comunicación verbal que se exacerban con la crianza en hogares disfuncionales.

Tabla 2. Teorías del desarrollo de la delincuencia

Teorías	Motivadores del crimen
Teorías ecológicas	La ciudad propicia el surgimiento de la delincuencia, pobreza, y la falta de cohesión y control social de algunos barrios.
Teorías de control	Falta de vínculos sociales que ejerzan control.
Teorías de la anomia	Falta de regulación, desapego al orden social existente.
Teoría de la asociación diferencial	Aprendizaje de valores criminales y comportamiento delincuenciales.
Teoría del desarrollo de la delincuencia	Factores biológicos y sociales (traumatismos cerebrales, dificultades en la comunicación verbal, hogares disfuncionales).

5.8. TEORÍA DE LAS ACTIVIDADES RUTINARIAS Y LA PREVENCIÓN SITUACIONAL

Otras teorías no se concentran en las razones que llevan a un individuo a ser delincuente sino en reducir las oportunidades para el delito. Cohen y Felson establecieron que la probabilidad de que se cometa un delito se da en un lugar determinado donde confluyen los trasgresores y los objetivos sin una vigilancia adecuada. Las rutinas de la vida diaria harán que esta convergencia sea mucho más probable en un momento y lugar determinado. Si los individuos efectúan cambios en las actividades rutinarias y cotidianas es posible que el crimen disminuya (Cohen y Felson, 1979).

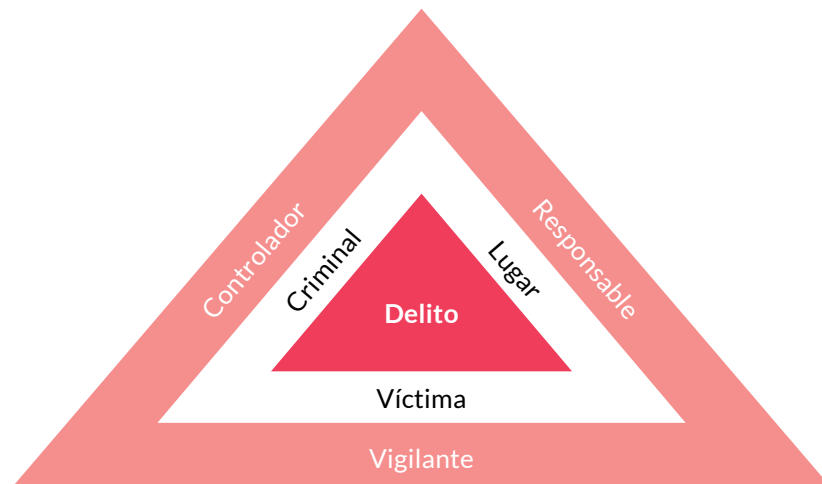
Entonces, la **prevención situacional** busca reducir las oportunidades del delincuente, hacer más difícil el acto delictivo y aumentar los costos de la comisión de un crimen para el criminal. Según esta teoría, el delincuente es racional, sopesa costos y oportunidades para saber si vale la pena cometer un delito. Para modificar el balance del costo versus el beneficio percibido por el delincuente se debe:

- ◇ Aumentar el esfuerzo.
- ◇ Aumentar el riesgo que corre.
- ◇ Reducir las ganancias.
- ◇ Reducir los impulsos.
- ◇ Reducir las excusas para cometer un delito.

Por ejemplo, para aumentar los esfuerzos del delincuente se deben instalar seguros, puertas de seguridad o identificadores de retina en entradas y salidas. El riesgo para el delincuente se acrecienta con un mayor número de vigilantes o mejorando la iluminación. Las ganancias se disminuyen si los objetos robados están marcados, se autodestruyen una vez robados, se vuelven inservibles, se bloquean o se hacen imposibles de vender en el mercado ilegal. Por otro lado, la parte impulsiva se puede reducir evitando aglomeraciones, las filas o separando los fanáticos de los equipos de fútbol. Por último, la advertencia explícita de prohibición de ciertas conductas en avisos, campañas y publicidad permite establecer reglas de comportamiento claras y fijar instrucciones para el público en general.

La prevención situacional ha sido señalada al no observar las causas primarias del delito para prevenir simplemente sus manifestaciones, lo que impide atacar las raíces del delito con políticas integrales. Sin embargo, no impide que se implementen otras acciones que apunten hacia la víctima y/o el victimario. De hecho, se podría afirmar que las políticas son integrales si se dirigen hacia los tres intervinientes, incluyendo lo situacional.

Gráfico 9. Triángulo de la criminalidad de Cohen y Felson



El triángulo de la criminalidad de Cohen y Felson muestra que para la comisión de un crimen se requiere tres elementos: un delincuente motivado, un blanco apropiado y la ausencia de una vigilancia adecuada. En vez del estudio crimen por crimen de manera aislada, lo que pretende el modelo es extraer generalidades que permitan adoptar medidas preventivas para que esa convergencia de factores no se repita.

Este modelo del triángulo del delito ha sido utilizado en ALC como la manera más apropiada de diagnóstico e intervención por parte de las policías de la región. Sin embargo, ha sido criticado por reactivo ya que solo busca variar pequeños detalles y alterar la oportunidad que percibe el delincuente. El criminal buscará entonces donde tenga nuevas oportunidades y, por ende, el delito se desplaza, pero no se acaba.

LA PREVENCIÓN SITUACIONAL Y EL CIBERCRIMEN

El secuestro de información en la internet con la instalación de *software* maliciosos se ha popularizado entre los *hackers* (perpetradores) desde 2017. El usuario (la víctima) tiene rutinas que facilitan este cibercrimen, por ejemplo, abrir todos los correos que recibe o no actualizar el paquete de seguridad.

Para evitar y limitar la oportunidad del atacante el usuario debe tomar prevenciones como cambiar periódicamente las claves y evitar la utilización de redes y computadores no confiables. Por otro lado, los vigilantes, policías y empresas de Tecnología de la información (TI), por ejemplo, e iniciativas transnacionales como *No More Ransom* han adelantado acuerdos para combatir y judicializar a los cibercriminales. Las campañas de protección y advertencia sensibilizan al usuario y lo disponen hacia su autoprotección.

LA PREVENCIÓN SITUACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL CPTED

La prevención situacional ha puesto énfasis en la reducción del riesgo de ser víctima y en mejorar el entorno para disminuir el crimen. La estrategia *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) se focaliza en el segundo aspecto para reducir los sentimientos de inseguridad y disuadir a los criminales.

La estrategia CPTED se ha desarrollado en países como Brasil, Chile, El Salvador y Honduras, con un acentuado componente comunitario. Por ejemplo, en 2000, en municipios deprimidos de Santiago de Chile se determinaron las áreas abandonadas o deshabitadas con alta criminalidad para implementar allí la apropiación del espacio público por parte de las comunidades con la mejora del inmobiliario urbano, generando una vigilancia natural por parte de los lugareños. En San Salvador se recuperaron plazas y parques del comercio informal y el consumo de estupefacientes.

Las estrategias CPTED buscan que la comunidad se apropie de sus territorios y teja lazos comunitarios en lo que se ha llamado “los ojos de la calle”, y la construcción de lo que se denomina “espacios defendibles”, es decir, la posibilidad de aportar cambios físicos del entorno para que los habitantes se conozcan y los delincuentes vean disminuir sus posibilidades de éxito (Salazar, 2007).

5.9. LA TEORÍA DE LAS OPORTUNIDADES DIFERENCIALES

Desarrollada en los años sesenta, la **teoría de las oportunidades diferenciales** afirma que la sociedad está conformada por subculturas, como las pandillas, en la que los jóvenes más desposeídos encuentran un medio para alcanzar sus metas de manera ilegal. Según esta teoría, los jóvenes de clase baja se sienten frustrados porque intentan sin éxito alcanzar el estatus social y el nivel económico de otros sectores de la sociedad. Antes que abatirse, tratarán de obtenerlos por medios delictivos.

Más recientemente se ha afirmado que no existe necesariamente una relación directa entre inequidad y violencia (Oliver, 2015). Los individuos más pobres no son quienes más delinquen. Tampoco es un fenómeno presente solo en los jóvenes. Las aspiraciones de ciertos individuos por alcanzar un estatus social o adquirir bienes que no logran materializar según sus recursos los llevan a delinquir independientemente de su edad o nivel social. Por ejemplo, un trabajo asalariado puede ayudar a satisfacer las necesidades básicas de un individuo, incluso le permitiría vivir con algunas comodidades, pero no le ayudaría a adquirir lujos como coches, casas de recreo o ropa de marca. El delito se convierte entonces en una forma para alcanzar estas aspiraciones de consumo y estatus social. Personas que

jamás pensaron entrar al mundo criminal terminan organizando bandas de estafadores, secuestradores, falsificadores, extorsionistas o asaltantes para obtener estas riquezas a las cuales han aspirado. Perciben las ganancias seguras y los riesgos muy bajos.

La precariedad del empleo, la informalidad y los bajos salarios también impulsarían este fenómeno que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha llamado “**delito aspiracional**”. Los gobiernos deben lidiar con una criminalidad cada vez mayor por obra de ciudadanos que en otros tiempos vivían dentro del marco del respeto de la ley, pero que encuentran en el crimen un medio de ascenso social (PNUD, 2013).

EL ASESINATO DEL AGENTE DE LA DEA Y EL DELITO ASPIRACIONAL

En 2013, un agente de la Administración para el Control de Drogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés), fue asesinado por una banda de taxistas que se dedicaba a recoger pasajeros a la salida de zonas de bares y discotecas en Bogotá, para secuestrarlos y robarlos. El agente de la DEA se resistió al asalto y fue apuñalado por uno de los criminales al interior del taxi que había tomado minutos antes. Las cámaras de vigilancia del sector y la diligencia de la policía permitieron la aprehensión de toda la banda en tiempo récord y su posterior extradición a los Estados Unidos donde fueron condenados a penas de 50 años de cárcel.

La investigación y la prensa lograron determinar que la banda no estaba integrada por maleantes que tenían como fachada conducir taxis, sino que sus miembros eran verdaderamente taxistas que habían decidido delinquir para obtener rápidamente jugosos ingresos. Incluso el asesino del agente tenía el alias de “Payaso” porque antes de ser taxista trabajaba disfrazado de payaso como pregonero de almuerzos al frente de un restaurante. El trabajo de taxistas les hubiera permitido vivir honorablemente, pero en algún momento decidieron entrar al mundo criminal para obtener más bienes y posesiones.

A esta idea del **delito aspiracional** se le pueden apuntar algunos problemas. Primero, no existe evidencia empírica para correlacionar crimen y movilidad social. Segundo, este tipo de delito no necesariamente es reciente y el fenómeno puede haber existido siempre. Tercero, el **delito aspiracional** puede afectar a todos los sectores sociales, no solamente a los vulnerables con empleos de escasa calidad, lo que permitiría comprender, por ejemplo, los casos de corrupción por parte de funcionarios que habían gozado de oportunidades de formación y promoción y poseían prestigio y reconocimiento social.

5.10. LOS FACTORES BIOSOCIALES DEL CRIMEN

Para una parte de la criminología los comportamientos desviados tienen que ver con factores biológicos que se enfocan en lo orgánico y los factores psicológicos que se centran en los estímulos.

Los **factores biológicos** van desde las descargas hormonales hasta los trastornos de atención, pasando por el funcionamiento del hipotálamo, la carga genética y las estructuras cerebrales. Por ejemplo, las lesiones de la corteza frontal producen deficiencias en la producción de emociones lo que genera una falta de empatía por el dolor del otro, situación presente especialmente entre psicópatas y asesinos en serie. También se ha encontrado una relación entre los niños que presentan trastornos de falta de atención y los comportamientos antisociales que desarrollarán por el resto de su vida (Barnes, Boutwell y Beaver, 2015; Barnes y Beaver, 2010).

En cuanto a los **factores psicológicos**, las conductas criminales son determinadas por la personalidad, los procesos cognitivos y los aspectos emocionales. Por ejemplo, la estabilidad emocional que se refleja en personas calmadas y ponderadas los hará menos propensos a generar conductas delictuales que individuos irascibles, explosivos y ansiosos. Los primeros tendrán más parámetros sociales de control, mientras que los segundos carecerán de competencias sociales y, por ende, autocontrol. Por ejemplo, los psicópatas han mostrado en su pasado personalidades hostiles, solitarias, egocéntricas y crueles (Moffit, 1993; Eichelberger y Barnes, 2015).

6. ESFUERZOS POR COMBATIR Y PREVENIR EL CRIMEN

Las policías modernas, tal como las conocemos hoy en día, son instituciones recientes que se remontan a la primera mitad del siglo XIX. Antes, la seguridad se suplía con la utilización de soldados, gendarmes o serenos, y por medio de acuerdos entre comerciantes y vecinos. En muchos casos cada individuo debía defenderse como pudiera.

Los fenómenos sociales, económicos y políticos que vendrán con el siglo XIX harán que los gobiernos creen las primeras instituciones profesionales para controlar especialmente el desorden y las revueltas callejeras. El urbanismo, con sus problemas de pobreza extrema y hacinamiento, produjo fenómenos de precarización social con el nacimiento de barrios marginales y clases pauperizadas.

Con la revolución industrial surgirán nuevos movimientos sociales urbanos que, en la lucha por sus reivindicaciones, tendrán un activismo por momentos violento en las calles. Los gobiernos deberán controlar todos estos “ismos” como socialismo, comunismo, ludismo, anarquismo, feminismo, sufragismo, entre muchos otros porque serán percibidos como una amenaza al orden establecido.

Inicialmente, los gobiernos del siglo XIX echarán mano de soldados para mantener el orden y el *statu quo*, pero rápidamente se darán cuenta que el aparato militar resultaba completamente desadaptado para controlar todas estas manifestaciones y movimientos contestatarios. Las protestas muy virulentas en las calles terminaban con un saldo de varios muertos que, antes que aplacar el descontento o disuadir a los manifestantes, les provocaba reacciones más violentas y con mayor resentimiento.

Por ello se crean las primeras policías civiles a partir de 1829, se profesionaliza el sistema penitenciario con base en las ideas de Bentham y el panóptico, se crea un sistema legal que pretende ofrecer ciertas garantías a todas las partes del proceso y se establece una administración de justicia algo más imparcial. Algunos estados, entre estos varios en América Latina, adoptarán o restaurarán la pena de muerte creyendo que es una forma expedita de impartir castigo y resarcir la sociedad. La devise de la época será el orden que incluso se incluirá en varios escudos nacionales.

Sin embargo, la modernización del aparato de seguridad tomará todo el siglo XIX y no logrará apartarse de intereses políticos y clientelistas. Tan solo será en el siglo XX que este aparato comenzará a ser más profesional y con las características que tiene hoy en día. Así, se afirma que las instituciones de la seguridad son relativamente recientes.

LOS PRINCIPIOS PEELEANOS

El creador de la primera policía civil moderna, el Ministro del Interior británico, Sir Robert Peel, estableció en 1829 los principios que deberían guiar este nuevo cuerpo. A pesar de que han transcurrido casi dos siglos, estos lineamientos no han perdido vigencia porque señalan la importancia del público y del ciudadano antes que el mantenimiento del orden o la preservación de un régimen.

1. La misión principal por la que existe la policía es prevenir el crimen y el desorden.
2. La habilidad de la policía para realizar sus funciones depende de la aprobación pública de sus acciones.
3. La policía debe asegurar la cooperación voluntaria del público en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto.
4. El grado de colaboración del público disminuye proporcionalmente con la necesidad del uso de la fuerza.
5. La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos sino por la demostración constante del servicio a la ley, absolutamente imparcial.
6. La policía solo debe usar la fuerza para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando el uso de la persuasión, el consejo y la advertencia resulte insuficiente.

7. La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que demuestre que la policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que incumben a todos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad.
8. La policía debe restringir su actuación a sus funciones concretas sin usurpar los poderes de la judicatura.
9. La prueba de la efectividad de la policía está en la ausencia de crimen y desorden, no en la acción evidente contra la delincuencia.

Los costos del crimen y el temor de los ciudadanos son una amenaza para el proceso de desarrollo de las urbes y los países. El crimen y los sentimientos de inseguridad generan una gran incertidumbre para la inversión, deterioran dramáticamente la calidad de vida de los ciudadanos, erosionan la confianza en las instituciones y limitan sus posibilidades de éxito para enfrentar la criminalidad. Ante todo, un crimen descontrolado disminuye la legitimidad de los gobiernos y pone en entredicho la gobernabilidad (Jaitman y Guerrero, 2015).

En ese sentido, es fundamental que estudiemos el tema y que los gobiernos puedan direccionar sus acciones a programas y prácticas promisorias, demostrando su eficacia y eficiencia a través de datos. A continuación, exploremos las principales estrategias de seguridad ciudadana desde el punto de vista de los resultados.

En 1997, el Congreso de los Estados Unidos se propuso determinar qué estrategias de seguridad ciudadana habían sido efectivas en todo el país. Para ello encomendó al criminólogo Lawrence Sherman un estudio de balance y evaluación de las estrategias de prevención que se conocería como “Lo que funciona, lo que no funciona y lo que es prometedor”. El trabajo pionero de Sherman y su equipo de la Universidad de Maryland buscaba clasificar las políticas de prevención en seguridad según una escala de uno a cinco, en donde uno representaba las evaluaciones más débiles con simples correlaciones entre el programa y los cambios en el crimen, hasta cinco, refiriéndose a las evaluaciones más sólidas, con asignación aleatoria y análisis de unidades comparables de programas. Para este estudio, “lo que funciona” son programas que, con razonable seguridad según la evidencia disponible, previenen el crimen o reducen los factores de riesgo del delito.

Aunque ya han transcurrido dos décadas desde su aparición, el estudio es considerado uno de los hitos de la criminología moderna y muestra que el interés por determinar las buenas prácticas en seguridad es reciente.

LO QUE FUNCIONA, LO QUE NO FUNCIONA Y LO QUE ES PROMETEDOR

El estudio de Lawrence Sherman arrojó algunos resultados sorprendentes (la lista no es exhaustiva):

Lo que funciona

- ◊ Visita frecuente de trabajadores sociales a infantes.
- ◊ Terapia de familia y entrenamiento parental.
- ◊ Formación profesional para antiguos delincuentes.
- ◊ Patrullaje intensivo en zonas críticas (*Hot Spots*).
- ◊ Monitoreo y seguimiento de reincidentes.

Lo que no funciona

- ◊ Devolución de armas a cambio de dinero o bonos.
- ◊ Vigilancia de barrio organizada por la policía.
- ◊ Campos correccionales que utilizan estilos militares.
- ◊ Detención domiciliar con monitoreo electrónico.
- ◊ Incremento de arrestos y allanamientos de expendios de droga.

Lo que es prometedor

- ◊ Mayor número de policías en ciudades.
- ◊ Programas de recreación luego de la escuela.
- ◊ Arresto proactivo a los tenedores de armas ilegales.
- ◊ Supervisión intensiva de jóvenes criminales.
- ◊ Albergues para mujeres maltratadas.

Es importante resaltar que el crimen y sus causas pueden ser distintas en los Estados Unidos y en ALC. Por lo tanto, las conclusiones del estudio de Sherman son exclusivos para los Estados Unidos y no necesariamente se pueden generalizar para la región. Sin embargo, este trabajo podría servir de inspiración y replicarse por su clasificación sugestiva para analizar casi tres décadas de innovaciones en la materia en ALC.

Lamentablemente, este ejercicio de evaluación debe hacerse en general de manera especulativa ya que la falta de evaluación científica y técnica de las políticas públicas en América Latina es frecuente. Muchos de los programas, estrategias y políticas en seguridad ciudadana en ALC nunca se evaluaron y no pocos desaparecieron para dar paso a nuevas visiones.

LA AUSENCIA DE EVALUACIONES DE LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN ALC

El trabajo de Jaitman y Guerrero para el BID, de 2015, que recopila las políticas de seguridad ciudadana que han sido evaluadas en ALC muestra que este ejercicio de evaluación no ha sido tradicionalmente frecuente. Los autores reconocen que algunos de estos estudios no son verdaderamente evaluaciones científicas con datos empíricos robustos ya que se limitan a adelantar simples encuestas de percepción.

Según este estudio el número de políticas evaluadas es el siguiente:

Prevención social

- ◇ Intervención en la escuela (4).
- ◇ Empleo y formación profesional (2).
- ◇ Violencia contra las mujeres (3).
- ◇ Prevención situacional, mejora del entorno urbano, cierre temprano de establecimientos y entrega de armas (4).

Estrategia policial

- ◇ Presencia policial en zonas críticas e integración (9).

Castigos y sistema judicial

- ◇ Reincidencia, brazaletes electrónicos y disuasión (1).

En total son 23 evaluaciones, lo que muestra que hoy en día no sabemos cabalmente lo que ha funcionado en seguridad ciudadana ya que la mayoría de las iniciativas en la materia no han contado con esta etapa fundamental de toda política pública. Entonces, urge evaluar las políticas y estrategias que se implementan en ALC (Jaitman y Guerrero, 2015).

Debido a la falta de evaluaciones, la siguiente clasificación sobre lo que ha funcionado, lo que no y lo que es prometedor en materia de seguridad ciudadana en ALC, obviamente, no es exhaustiva y mucho menos definitiva, pero ofrece un ejercicio de discusión y debate ya que cada uno de sus puntos podría cuestionarse por su pertinencia y eficacia en resultados de prevención. Dado que en muchos casos no se adelantaron evaluaciones, hay que ser cautelosos con respecto a lo que se considera como aquello que ha funcionado y lo que no.

6.1. LO QUE HA FUNCIONADO

◆ POLÍTICAS DE DESARME

La restricción del porte de armas por civiles incluso con permisos legales ha tenido una incidencia medible en la disminución de muertes violentas. El caso de Bogotá, desde 1995, muestra que se puede disminuir el homicidio con la prohibición del porte de armas de fuego. Por el contrario, el uso cotidiano de armas por los civiles tiende a aumentar los índices de violencia. No basta que exista una legislación restrictiva para el porte de armas de fuego, sino que se cumpla y se disuada a los individuos sobre su uso.

Los resultados son desiguales. Países con legislaciones estrictas como México y Brasil tienen niveles de violencia importantes. Otros, con legislaciones más laxas, como Uruguay, presentan menor violencia homicida.

El acatamiento a esta normatividad también resulta esencial. Repartir armas entre civiles, como en Venezuela, y la aceptación cultural sobre su uso aumentan la violencia.

Estudios e investigaciones en América Central han demostrado que existe una correlación positiva y directa entre el número de armas entre civiles y las tasas de homicidio (Cawley, 2013).

◆ POLICÍA COMUNITARIA, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA ORGANIZADA Y DIÁLOGO ENTRE POLICÍA Y CIUDADANOS

La policía comunitaria (*Community policing*), en su esencia, es un modelo activo y preventivo para resolver los problemas del vecindario y responder a las preocupaciones de los ciudadanos de manera coherente. Este modelo alienta a la comunidad y a varias agencias del estado a trabajar junto con la policía, para determinar un patrón de causas del crimen que han ocurrido en un territorio particular, mejorar la calidad de vida y construir un renovado espíritu comunitario.

Desde mediados de 1990, la región implementó divisiones de policía comunitaria y se intentó instaurar una filosofía comunitaria de intervención entre los cuerpos de la policía. Aunque una década después se dismantelaron muchas de estas iniciativas, la cercanía entre los ciudadanos y la policía permitió establecer un mutuo entendimiento, mejorar la imagen de ambos, organizar actividades conjuntas de seguridad e intercambiar ideas.

Incluso, en su momento, se publicaron estudios de casos exitosos como los de Bogotá, Villa Nueva, Sao Paulo y Belo Horizonte. Sin embargo, hoy en día sabemos que el balance de estos programas presenta un éxito relativo. Por ejemplo, en Villa Nueva estas iniciativas no lograron mejorar la confianza en la policía y en Sao Paulo no hubo disminución de la criminalidad (Frühling, 2012).

El programa Fica Vivo en zonas críticas de Belo Horizonte, con tasas elevadas de homicidio, buscó reducir la dependencia de los jóvenes a los grupos delictivos con base en intervención policial y la participación de la comunidad. El objetivo fue establecer lazos dentro de la comunidad y desarrollar un conocimiento local profundo del área con una serie de actividades de comunicación, en presentaciones y televisión, para decir a los delincuentes que los homicidios como forma de resolución de conflictos ya no se tolerarían. La estrategia de aproximación a la comunidad contemplaba talleres y eventos deportivos y culturales dirigidos a jóvenes, y programas de ayuda en salud, educación y emprendimiento. Esto fue acompañado con la captura de homicidas, acciones policiales encubiertas, incautación de armas, entre otros. El programa Fica Vivo ha sido evaluado, mostrando una reducción del 69% de los homicidios, atribuibles específicamente a este programa (Alves y Arias, 2012; Silveira, Assuncao, Silva y Beato Filho, 2010).

◆ CENTROS DE EMERGENCIA Y CONTROL MODERNOS, CON DESPACHO Y COORDINACIÓN

La organización de **centros neurálgicos de gestión** es un paso importante para la seguridad ciudadana.

A pesar de sus altos costos de implementación, estos centros son necesarios para coordinar las acciones y actores de la seguridad como un gran pulpo de información y decisión estratégica y operacional.

Los centros tienen como función integrar y coordinar las agencias del estado, y atender de manera eficiente las llamadas de emergencia, lo que permite evaluar las actividades de la policía y diagnosticar con mapeo en tiempo real el crimen y sus mutaciones.

Como ejemplo, la ciudad de Bogotá creó en 2016 el “Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo C4”, que reúne la línea de emergencia 123, el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias (Crue), la Unidad Administrativa de Bomberos, la Secretaría de Movilidad, Gestión de Riesgos, la Policía y el Centro Automático de Despacho. Además, este centro gestiona actualmente 400 cámaras en toda la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

◆ MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN ENTRE CIUDADANOS

La intervención de las autoridades en los altercados cotidianos entre individuos permite desactivar espirales de violencia. Por ejemplo, un altercado entre vecinos que podría degenerar en violencia se frena con una citación ante la policía, el gobierno local, centros de mediación o comisarías de familia. La comparecencia para explicar, describir los hechos y firmar un acta de compromiso hace que los individuos tiendan a resolver el conflicto y no incurran en nuevas agresiones verbales o físicas.

Por ejemplo, en Chile, las Unidades de Justicia Vecinal han buscado proveer un acceso cercano a la justicia para que los residentes del sector puedan resolver sus disputas mediante mecanismos alternativos de resolución de conflictos, que cuentan con un seguimiento posterior a los acuerdos alcanzados. Además, proveen asesoramiento sobre cuestiones legales y la red de justicia que se adapte a los requerimientos del ciudadano (Macuer y Arias, 2009; Navarro, Oyanedel y Sime, 2013).

◆ ALBERGUES Y PROTECCIÓN INMEDIATA PARA MUJERES MALTRATADAS

Como hemos visto, la violencia de género y el feminicidio representan un gran problema de violencia en ALC. Como una forma para solucionar este reto, las casas de acogida, de refugio o albergues para mujeres maltratadas han dado protección y permitido que la víctima salga del contexto violento donde se siente vulnerada y vulnerable. Estas casas proveen gratuitamente techo y atención integral para mujeres, muchas veces, económicamente dependientes con dificultades para romper lazos con su agresor. Estas casas sencillamente salvan vidas.

Las Casas de Acogida o Refugio para mujeres víctimas de violencia han sido creadas por iniciativas públicas y privadas, por separado. Ecuador fue pionero en la creación de estas casas, en 1990, brindando protección y acompañamiento a las mujeres víctimas con un enfoque integral que provee educación, vivienda, seguridad social, restitución de derechos por maltrato o explotación. Estos lugares establecen los factores de riesgo y sus desencadenantes, e instaura una ruta de acogida con etapas que van desde la llegada al centro hasta el seguimiento externo una vez que deja la casa de refugio (ONU Mujeres, 2018).

◆ PREVENCIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES PARA POBLACIÓN VULNERABLE

Como hemos visto, los factores socioeconómicos y la vulnerabilidad de lazos familiares son variables que pueden influir en el desarrollo de comportamientos delictuales y violentos. Desde este punto de vista, las políticas sociales pretenden mejorar las condiciones de vida desde la primera infancia de aquellos niños que han nacido en condiciones de vulnerabilidad, los que, una vez en la adolescencia, pueden ser presa fácil del mundo criminal o de la espiral de la violencia. Entre estas nuevas oportunidades están la alimentación, la educación, la salud, momentos sanos de esparcimiento y, en lo posible, un acompañamiento afectivo. También han dado resultado programas de formación para prevenir la violencia.

INVOLUCRANDO HOMBRES JÓVENES EN EL FIN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN CHILE

Este programa, implementado en Chile entre 2009 y 2011, forma y concientiza a hombres jóvenes de escuelas públicas, entre los 15 y 19 años, sobre la violencia de género por medio de talleres y manuales de formación. Los temas tratados son: el reconocimiento y expresión de las emociones, estereotipos de género, identificación de la violencia, la violencia de género y sexual, la aceptación de la diversidad y la convivencia pacífica. Este programa fue evaluado mostrando cambios significativos entre los jóvenes participantes en cuanto a su rechazo a la violencia para solucionar conflictos (Obach, Sadler y Aguayo, 2011).

◆ LUGARES CONTROLADOS (ESPACIO PÚBLICO), PRESENCIA POLICIAL Y EJERCICIO DE LA AUTORIDAD

Buena parte de las estrategias de seguridad adoptadas en los Estados Unidos a partir de 1980 se inspiraron en la idea de las “**Ventanas Rotas**” (*Broken Windows Policing*), concebida por Wilson y Kelling.

En el fondo, esta estrategia busca aumentar las defensas de la comunidad para prevenir toda clase de desórdenes y ofensas menores antes que se conviertan en crímenes más serios. Para Wilson y Kelling, el sentimiento de inseguridad produce la delincuencia, contrario a la creencia generalizada de que son los actos criminales los que provocan los sentimientos de inseguridad en el público. El deterioro del barrio se convierte en una invitación a los criminales, quienes perciben que podrán delinquir en el sector con total impunidad. Los maleantes se sienten cómodos mientras que los habitantes del sector se ven intimidados e incapaces de prevenir, incluso molestias menores. La denuncia no es una amenaza para los delincuentes ya que no hay tejido social. Esto, sumado a una policía que se percibe indolente, es terreno abonado para la delincuencia (Wilson y Kelling, 1982).

Usualmente se cree que la idea de las “ventanas rotas” tiene que ver con el embellecimiento y limpieza de un sector olvidado; que la premisa esencial es el orden que se puede obtener con control social, por parte de las autoridades y de la policía. En otras

palabras, el sector reacciona con diligencia frente al desorden porque hay una comunidad organizada.

El ejercicio básico de la autoridad en espacios públicos para impedir actos que vulneren el tejido social y el entorno del lugar lanza la señal de que, en esos lugares, el costo de delinquir es alto. Si el sector muestra que tiene un responsable y una comunidad organizada, se hace refractaria al crimen.

Este ejercicio se puede ilustrar con el control de la venta ambulante, el “grafitismo”, quienes no pagan el transporte público, los dueños de mascotas que no recogen excrementos en parques, los que arrojan basuras o aquellos que vandalizan mobiliario urbano.

En muchos países este control se asocia con códigos de policía, pero claramente trasciende lo legal cuando la misma comunidad controla su barrio, se organiza, mantiene el lugar o censura las incivildades o los actos indebidos. En ocasiones este control social informal y la eficacia colectiva es criticado porque puede degenerar en la justicia privada e, incluso, linchamientos (Llorente y Rivas, 2004).

◆ POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN URBANA



Ver video
pág. 102

La segregación espacial y social en las ciudades, como las zonas deprimidas en las laderas de las urbes o los suburbios con tugurios, aleja a los habitantes de los sectores más pobres de los centros de decisión y del resto de la ciudad, haciendo que organicen y adhieran sus propias “tribus” urbanas, construyendo guetos con sus propias reglas e imaginarios.

Por ello se ha buscado que las comunidades segregadas se integren a la ciudad esencial, implementado mejoras de infraestructura como la construcción de cabinas, teleféricos y escaleras eléctricas que acerquen a los habitantes de las laderas alejadas y deprimidas, como es el caso de Medellín, Bogotá y Cali en Colombia, y Caracas, en Venezuela.

Igualmente se ha intentado integrar estos territorios a la economía formal por medio del turismo y lugares de esparcimiento que pueden visitar los habitantes de otras partes de la ciudad. Por ejemplo, Favelas en Río, en la antesala de los Juegos Olímpicos o el Malecón 2000 y el Cerro Santa Elena, en Guayaquil.

◆ ENFOQUE EPIDEMIOLÓGICO, CONTROL SOCIAL Y CULTURA CIUDADANA

Como hemos visto, existe un importante debate sobre el homicidio en las urbes de ALC y si este es producto de una violencia instrumental, que busca logros económicos, o de una violencia impulsiva, que se expresa como respuesta emocional a una situación. Aquellos que señalan a la violencia impulsiva como la primera causa de homicidios han buscado implementar controles policiales sobre comportamientos, que si bien están dentro de lo legal tienden a degenerar en muertes violentas, si no se controlan.

Por ejemplo, se ha creído que la mezcla del consumo de alcohol en exceso, con el porte de armas y una cultura violenta lleva a los individuos a zanjar sus diferencias por medio de actos violentos. Por ello, se ha señalado que la limitación del consumo de licor con el cierre temprano de bares y discotecas, la restricción del porte de armas a ciertas horas y días (especialmente el fin de semana) y las políticas para desarmar y conciliar pueden hacer descender los homicidios.

Lamentablemente, no existe evidencia empírica definitiva para comprobar la efectividad de estas limitaciones, que se hacen esencialmente con controles policiales (Acero, s.f.; Concha-Eastman y Guerrero, 1999). Por lo tanto, se clasifica a esa intervención como positiva de manera especulativa, en base a algunos balances y descripciones.

6.2. LO QUE NO HA FUNCIONADO

◆ ESTRATEGIAS DE MANO DURA CONTRA PANDILLEROS

Las políticas antipandillas de mano dura parecen no haber tenido los resultados esperados ya que algunas se hicieron menos visibles, buscaron infiltrar la sociedad y la política o se dedicaron al narcotráfico para fortalecerse. Por ejemplo, el ataque a pandillas para eliminar a los líderes genera más violencia debido a las luchas internas que surgen por tomar el control.

Estas estrategias mostraron ser muy violentas con muertes tanto de pandilleros como de agentes del orden. Durante el año 2000, Honduras, El Salvador y Guatemala adoptaron

políticas de mano dura contra el crecimiento de las maras. Según el informe del PNUD, el Plan Escoba, en Guatemala, Libertad Azul, en Honduras, y Plan Mano Dura y Súper Mano Dura, en El Salvador, fueron estrategias punitivas con encarcelamiento intensivo de pandilleros, militarización de la policía y el aumento de las penas, lo que produjo, a largo plazo, el aumento de la violencia y la violación de los derechos humanos, el hacinamiento en las cárceles y el fortalecimiento de las redes criminales (PNUD, 2013).

◆ GRUPOS DE VIGILANCIA COMUNITARIA DE VECINOS

En 1960 y 1970, las autoridades locales y la policía vieron la necesidad de inmiscuir a los vecinos de barrio en la concepción de esquemas de seguridad, ajustados y adaptados a los requerimientos de sus territorios. Se concibe entonces el modelo de **vigilancia barrial** (*Neighbourhood Watch Policing*), el cual reúne periódicamente a los vecinos de una calle en una de las residencias del sector, junto con el policía del barrio y el sacerdote de la parroquia para discutir los problemas de seguridad, conocerse mutuamente y proponer alternativas para contrarrestar la inseguridad.

Estas estrategias barriales eran publicitadas en avisos en todo el sector para que propios y extraños supieran que había una organización a favor de la seguridad, lo que podía fomentar, por un lado, los sentimientos de seguridad y, por el otro, disuadir a los maleantes.

Distinta de la policía comunitaria que alienta a vecinos y residentes a trabajar junto con la policía, la organización de vecinos para vigilar por cuenta propia o proveer seguridad cuando las instituciones encargadas no logran prestar este servicio ha demostrado tener consecuencias peligrosas.

El modelo nunca fue evaluado cabalmente y decayó con el tiempo. Si bien la asociación de vecinos tiene virtudes evidentes para involucrar a la ciudadanía cuando antes esta no era tomada en cuenta, la experiencia de procesos participativos demuestra que el entusiasmo inicial cede y en la medida en que las reuniones se repiten, menos vecinos asisten, hasta que la estrategia se extingue.

Estas iniciativas han resultado algunas veces en linchamientos y en justicia por propia mano, exponiendo la integridad física de estos “vigilantes” improvisados que no poseen la formación ni la tecnología para reemplazar a la policía.

En algunos casos, grupos de vigilancia comunitaria se han convertido, con el tiempo, en bandas organizadas o mafias del sector (Santillán, 2008).

◆ REFORMAS DE LA JUSTICIA Y DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

Las múltiples reformas parciales del sistema de justicia en la región no han logrado eliminar sus problemas endémicos de congestión, incapacidad para dar pronta justicia, deficiencia en la atención de las víctimas e impunidad.

El acceso al sistema de justicia sigue siendo inequitativo y limitado. Los más pobres tienen dificultad en acceder al sistema. A pesar de la existencia de un nuevo diseño institucional de la justicia a partir de la creación de agencias investigativas y acusatorias como fiscalías o procuradurías, o del gobierno judicial con Judicaturas o Magisterios, no se logró tener un sistema eficaz. La adopción de la oralidad para impartir pronta justicia y mitigar la congestión no tuvo los resultados esperados. La burocratización del sistema y los altos niveles de corrupción de jueces y magistrados han hecho imprevisible el funcionamiento del sistema de justicia (Benavides, Biender, Villadiego y Niño (Coord.), 2016).

Las cárceles padecen gran hacinamiento, sobrepoblación e incapacidad de resocializar a los presos. Los detenidos delinquen desde las cárceles, crean bandas y se asocian para cometer nuevos delitos. Los internos sufren malnutrición y mueren por ajustes de cuentas y amotinamientos. La profesionalización creciente de las guardias penitenciarias no ha dado resultado por los altos niveles de corrupción de sus miembros (UNODC, 2013b).

Algunas reformas han tenido resultados alentadores. Por ejemplo, la reforma al procedimiento penal en Chile ha reducido la prisión preventiva (en términos de la proporción de privados de libertad condenados/preventivos) y también la duración de juicios.



◆ REFORMA POLICIAL Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

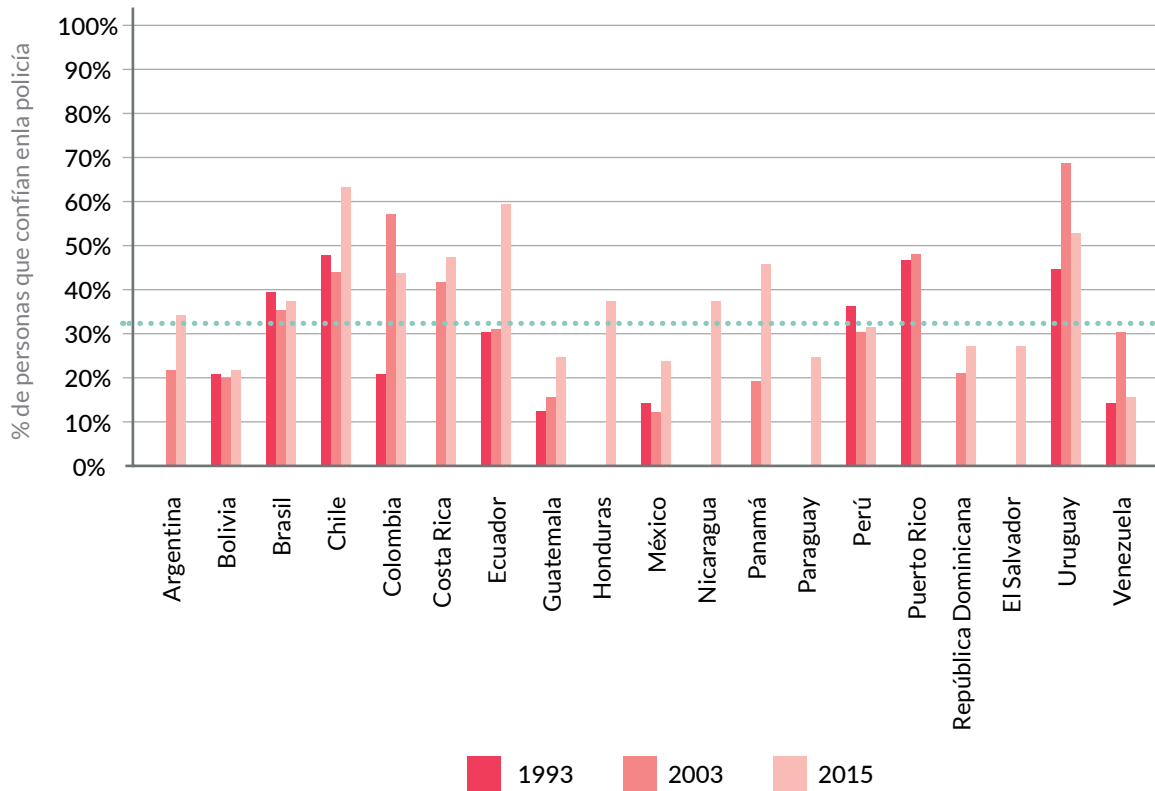
La **Vigilancia Profesional** (*Law Enforcement Policing*) fue el primer intento por ofrecer un servicio profesional de seguridad en el terreno, en la primera mitad del siglo XX. Se pretendía esencialmente hacer más profesional a la institución policial especializando su labor, tecnificando su accionar y haciendo que el cumplimiento de la ley fuera la guía de la actividad policial para evitar influencias no deseadas de la política o la corrupción.

Muchas policías del mundo conservan en sus genes este tipo de estrategia ya que se cree que la aplicación de ley a raja tabla evita que el policía goce de libre albedrío y tenga un gran margen de maniobra para interpretar la norma según su conveniencia y sus intereses personales, lo que deriva en corrupción y relaciones poco sanas con la comunidad (Kelling y Moore, 1988).

A los múltiples escándalos de las policías de la región les han seguido reformas que han buscado depurarlas y hacerlas más eficientes. Estas reformas, en muchos casos parciales, han sido concebidas por comisiones especiales y grupos de expertos que han propuesto reformas institucionales y organizacionales con la introducción, por ejemplo, de controles civiles externos, mejoras en la supervisión interna, formación y especialización de los policías y cambios en la jerarquía. A decir de los repetidos escándalos y los altos niveles de corrupción, incluso entre las fuerzas de policía más reputadas de ALC, estas reformas no han tenido los resultados esperados (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012).

Las policías en ALC son instituciones que no gozan de la confianza de los ciudadanos, según los sondeos efectuados desde 1993. En promedio, escasamente 32% confía en la policía. Esto impide que el público apoye sus acciones, suministre información y logre ser un aliado de la lucha contra la delincuencia.

Las fuerzas de policía en Chile, Colombia, Uruguay y Puerto Rico son las que más aprecio gozan de sus conciudadanos, entre un 45 y 65% de confianza. Sin embargo, en el resto de países la desconfianza es muy grande por obra de la corrupción, la brutalidad o la indolencia de los policías. Por esto son juzgadas como ineficientes, mal formadas, corruptas e incapaces de lidiar con una criminalidad creciente y sofisticada.⁸

Gráfico 10. Confianza en la policía en América Latina, 1993-2015

Fuente: Cálculos propios basados en el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad de CIMA, entre 1993 y 2011, y Latinobarómetro 2012 y 2015 (Corporación Latinobarómetro).

◆ MUNICIPALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLICÍA

Se ha creído erróneamente que la creación de policías municipales o descentralizadas hace más eficiente la prestación de la seguridad como servicio policial porque responde mejor a las necesidades especiales de un territorio y de una administración local. Sin embargo, la experiencia en América Latina ha mostrado que estas policías no tienen una formación adecuada ni cuentan con las herramientas tecnológicas para su trabajo. Además, estos cuerpos tienen un costo difícil de sostener por las municipalidades en el tiempo, para solventar salarios, prestaciones y pensiones sin contar con su equipamiento. Adicional, las policías municipales han mostrado estar al servicio de intereses políticos o bandas organizadas (Aparicio, 2017).

6.3. LO QUE ES PROMETEDOR

◆ PATRULLAJE INTENSIVO EN ZONAS CRÍTICAS (*HOT SPOTS*)

Más recientemente, las estrategias policiales se han dirigido a “predecir” el crimen. A través de investigaciones en el tema sabemos que el lugar de ocurrencia de crímenes es un buen predictor de eventos delictuales en el futuro. Así, hoy en día se habla de “**policiamiento predictivo**” (*Predictive Policing*) que, con base en programas robustos con algoritmos y cruce de datos, es posible predecir dónde y cuándo va a ocurrir un delito. (Hart y Zandbergen, 2014; Perry *et al.*, 2013; Shapiro, 2017; Weisburd, Maher y Buerger, 1993). Dentro del policiamiento predictivo, hace dos décadas, se concibió el modelo de **intervención policial para “zonas críticas”** o “**Puntos calientes**” (*Hot Spots Policing*) que busca aumentar intensivamente la presencia policial con saturación de pie de fuerza en zonas donde hay un mayor nivel de delitos.

Las evidencias muestran que el crimen está altamente concentrado en un número reducido de territorios de las ciudades que pueden ser, en muchas ocasiones, apenas la intersección de dos calles. Según este modelo, no vale la pena desperdiciar recursos y policías en zonas que no tienen mayores problemas de seguridad, sino que el interés de las autoridades debe concentrarse en esas zonas calientes. Para ello debe determinarse de manera científica dónde se concentra históricamente el crimen y, una vez determinados estos *hotspots*, se calcula meticulosamente la entrada, salida y frecuentación de las patrullas (Bond y Braga, 2008; Braga y Weisburd, 2010; Braga, 2001; Rosebaum, 2006).

La implementación de una estrategia para zonas críticas (*Hot Spots Policing*) parece haber tenido algunos resultados positivos en términos de disminución de delitos, en donde hubo saturación de pie de fuerza y aumento calculado de la intensidad y tiempos de patrullaje.

En Colombia, las ciudades de Bogotá y Medellín han adoptado la acción policial para zonas críticas desde 2009. El modelo se ha mantenido a pesar de los cambios de alcaldes, aunque con diferencias en su implementación y dimensión de las zonas escogidas como sensibles. Estudios en Mineápolis, Estados Unidos, y en Bogotá, Colombia, demuestran una mejoría en los números de delitos. Sin embargo, los resultados son disímiles según la “zona caliente” y los estudios no son concluyentes según avanza la

intervención (Fundación Ideas para la Paz, 2015; Ruiz Vásquez y Páez, 2016; Bulla *et al.*, 2016). Así, todavía es necesario hacer nuevas investigaciones para evaluar la efectividad de estas intervenciones.

◆ ORGANIZACIÓN OPERACIONAL DE LA POLICÍA COMO LOS PROGRAMAS DE CUADRANTES O INSTALACIÓN DE MINIESTACIONES EN LOS BARRIOS

La organización operacional no es una política de seguridad ciudadana en sí misma, pero permite prestar un mejor servicio policial.

La **Intervención policial de equipo** (*Team Policing*) se hizo popular, especialmente en el mundo anglosajón, desde los años cincuenta. Esta estrategia busca visibilizar a la policía en los territorios para que atienda prontamente los llamados de emergencia. Por ejemplo, el patrullaje a pie, los uniformes visibles y la comunicación expedita con el ciudadano son medios para acrecentar la presencia policial, sin contar con muchos hombres.

La instalación de miniestaciones o centros de atención en los barrios, mostradores de información en sitios de gran afluencia, campañas en la calle para concientizar y prevenir el delito callejero son algunas de las medidas adoptadas. Otras incluyen la utilización de parcas y chalecos reflectivos, que se popularizaron no solo como norma de seguridad laboral sino como forma de visibilizar a los policías (Sherman, 1973).

Hoy en día muchas policías de ALC siguen ancladas a este viejo modelo. Por ejemplo, es usual ver policías apostados en esquinas en horas de punta, patrullas con las luces de emergencia encendidas en todo momento y presencia de uniformados en estaciones de metro haciendo presencia. También en las últimas décadas se han instalado puestos de policía en los barrios y estrategias de información entre la ciudadanía. No obstante, la utilidad de la visibilidad ha sido cuestionada como herramienta para disuadir al crimen, aunque se acepta que puede disminuir los sentimientos de inseguridad entre los ciudadanos.

La **estrategia de cuadrantes** racionaliza el servicio de atención al ciudadano, patrullaje y recursos policiales según áreas geográficas. Primero surgió en Chile y luego en México, Perú y Colombia, así como la división del territorio de **Estaciones Policiales Integrales**

(EPI), en Bolivia. Estas parecen haber mejorado la intervención de la policía en cada territorio, sin embargo, los resultados no son definitivos porque existen territorios que se comportan de mejor manera que otros (Tudela *et al.*, 2012).

LOS PUESTOS DE LA POLICÍA COMUNITARIA Y LA CONFIANZA EN LA POLICÍA EN SAO PAULO

Como ejemplo de miniestaciones policiales en los barrios podemos mencionar la experiencia de creación de estaciones de policía comunitaria en Brasil.

En 1997, Sao Paulo adoptó un nuevo modelo de vigilancia comunitaria. En el sector de Jardim Ângela, 200 organizaciones gubernamentales agrupadas en el “*Fórum em Defesa da Vida contra a Violência*” (Foro en defensa de la vida contra la violencia) solicitó a la policía militar instalar estaciones de policía comunitaria.

Una encuesta a casi 2.000 residentes, comerciantes y estudiantes evaluó el resultado de esta implantación policial. Estas personas señalaron que conocían mejor a la policía, con quienes se podían comunicar de manera más satisfactoria, eran más conscientes del **programa de policía comunitaria** y mejoró la seguridad en la zona.

Otra encuesta, en el año 2000, del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) analizó los niveles de miedo y confianza en 23 vecindarios de Sao Paulo donde se establecieron estaciones de policía comunitarias, comparado con 23 barrios de control donde no se habían implantado. Los resultados sugieren que en las áreas donde se realizó el programa los vecinos se conocen entre sí, los niveles de miedo disminuyeron mientras aumentaba la confianza ciudadana por la policía y se percibió mejoras en la seguridad (De Mesquita Neto, 2004).

◆ CONTROLES EXTERNOS Y VEEDURÍAS CIUDADANAS SOBRE EL DESEMPEÑO POLICIAL

Como hemos visto, la baja eficacia de la policía es uno de factores que se puede utilizar para explicar la violencia y crimen en ALC. Las policías de la región parecen refractarias a la fiscalización de su actividad. El control externo permite supervisar los procesos de quejas y evaluar las prácticas policiales.

Los *ombudsman* como el Indecom, en Jamaica, las *ouvidorias*, en Brasil, o las veedurías ciudadanas pueden llegar a ser herramientas de control externo y rendición de cuentas de la policía. Estos mecanismos deben ser institucionalizados y contar con herramientas reales de control además de presupuesto (Instituto para la Seguridad y la Democracia Insyde, 2011).

◆ ESTRATEGIAS DE ACERCAMIENTO DE LA POLICÍA CON LA COMUNIDAD Y CAMPAÑAS DE MEJORA DE SU IMAGEN

Dado los bajos niveles de confianza en la región hacia la policía, las campañas de imagen de la institución, la cortesía y diligencia de sus miembros en las intervenciones y las reuniones con la comunidad permiten mejorar su imagen.

Por ejemplo, los sentidos de pertenencia de la comunidad hacia su policía como las campañas “Mi Comisaría, mi orgullo”, en Perú, “Corazón Verde, mi policía nacional”, de Colombia, “Mi policía, en defensa de la sociedad”, en Ciudad de México o “La policía canta a la ciudadanía”, en Ecuador pueden servir para renovar la imagen de la policía.

◆ COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD Y CONTRATOS LOCALES DE SEGURIDAD

El involucramiento de diferentes actores tanto gubernamentales como comunitarios en la concepción e implementación de estrategias de seguridad ciudadana producen buenos resultados cuando se firma un acuerdo común de entendimiento en donde cada uno se compromete a llevar a cabo acciones medibles y evaluables dentro de la esfera de

sus responsabilidades y posibilidades. Estos compromisos quedan plasmados en un contrato, acuerdo, protocolo o *partnership* que responsabiliza por igual a todos los firmantes.

Por ejemplo, la compañía que suministra luz eléctrica se compromete a mejorar el alumbrado en un parque del barrio, la policía ofrece aumentar su patrullaje en un sector determinado o dar acompañamiento a ciertas horas, el párroco se responsabiliza en reunir a la comunidad y así generar lazos de confianza, los vecinos instalan cámaras en el sector, los servicios sociales toman a cargo a los jóvenes desempleados y orientan a los adolescentes, y así sucesivamente.

7. CONCLUSIÓN

En este módulo hemos visto tres importantes temas. Primero, analizamos la situación de la delincuencia y la violencia en ALC con datos estadísticos. Segundo, revisamos a la criminología con sus muy variadas teorías sobre el comportamiento criminal. Y, tercero, hicimos un balance de las estrategias de combate y prevención al crimen que han dado resultado, las que han fracasado y aquellas que pueden ser prometedoras.

Las visiones y explicaciones sobre las causas del crimen son tan diversas como incompletas. Algunos criminólogos centraron su atención en las características físicas del criminal; otros, en las biológicas y otros en las psicológicas o la incidencia de la edad. En relación con los factores externos, algunos criminólogos se interesaron en el entorno urbano, afectivo, relacional y socioeconómico del delincuente, así como sus motivaciones y aspiraciones para delinquir. Otros criminólogos establecieron estrategias para dificultar la comisión de un acto delictivo reduciendo las oportunidades del criminal.

- ◊ También ha habido esfuerzos por prevenir y contrarrestar el crimen ideando estrategias de intervención, conocidas como “policiamientos”, que buscan una actividad policial eficaz: a) profesionalizando el servicio, b) asociando a las comunidades, c) haciendo más visible y pronta la respuesta de la policía, d) focalizando los esfuerzos y recursos a las zonas más inseguras, e) adaptando las respuestas a las necesidades de cada territorio y f) prediciendo la ocurrencia del delito.

ALC no es ajena a esta evolución gracias a un mayor entendimiento de la inseguridad y las formas de contrarrestarla. La democratización de la región, su creciente urbanización,

sus reformas descentralizadoras y una demanda ciudadana creciente sobre el tema impulsaron avances significativos, aunque aún insuficientes, en varios aspectos como:

- ◇ El diagnóstico de la violencia.
- ◇ La creación de una institucionalidad responsable del tema.
- ◇ La concepción de estrategias para combatir la inseguridad.

A pesar de estos avances, ALC sigue siendo una región violenta. Sus tasas de homicidios por 100.000 habitantes son de las más altas del mundo, en promedio hay 22,1, una cifra considerada epidémica. Entre las 50 ciudades con las mayores tasas de homicidios por 100.000 habitantes en el mundo, alrededor de 40 se encuentran en ALC.

Son inciertas las causas de esta violencia aguda. Las explicaciones dadas son variadas y objeto de debate. Por ejemplo, se aducen los problemas de inequidad, desigualdad y pobreza, la desestructuración familiar, la ineficiencia del sistema de justicia y la policía, el mal uso de los tiempos de ocio por los jóvenes, la mezcla de alcohol y armas de fuego, y la violencia de las bandas criminales.

¿Cómo tener más seguridad para los ciudadanos de nuestra región? Algunas estrategias parecen haber tenido algún éxito: atención a la primera infancia, conciliación tras altercados entre vecinos y políticas de integración urbana, por solo citar algunas pocas iniciativas.

Por el contrario, otras adolecen de retraso y resultados inciertos como las múltiples reformas al sistema de justicia y la policía, o las medidas de mano dura contra pandilleros.

Sin embargo, sin evaluaciones serias resulta difícil que la región sepa lo que ha funcionado hasta ahora, lo que no ha funcionado y lo que puede llegar a ser prometedor para tener un continente más seguro para sus ciudadanos. Es fundamental que la región invierta en evaluaciones para que los gobiernos puedan tomar decisiones basadas en la evidencia y, por tanto, diseñar e implementar políticas y programas que tengan los mejores impactos contra la violencia y el crimen en ALC.

8. GLOSARIO

1. **Delito aspiracional (*Aspirational crime*):** acto delictual que cometen individuos para alcanzar las metas de consumo y expectativas de realización personal que fomenta la misma sociedad frente a las escasas posibilidades que esta ofrece para alcanzarlas o materializarlas.
2. **Ecología del delito (*Ecology of crime*):** corriente teórica que plantea que la ciudad propicia el surgimiento de la delincuencia en especial en territorios donde existen ciertas condiciones particulares como el hacinamiento, deterioro de los núcleos familiares, falta de control social, cercanía con zonas industriales, desempleo, decaimiento urbano y desorden.
3. **Feminicidio (*Femicide*):** asesinato de una mujer o niña por su género, perpetrado por un hombre con odio, desprecio y sevicia.
4. **Policiamiento (*Policing*):** estilos de vigilancia y acción de la policía que planifica e implementa junto con otros actores estatales, el sector privado, la comunidad, sociedad organizada y la academia.
5. **Prevención situacional (*Situational prevention*):** tipo de acciones (estrategia) en materia de prevención que busca reducir las oportunidades del delincuente, hacer más difícil el acto delictivo y aumentar los costos de la comisión de un crimen, incrementando el esfuerzo y el riesgo que corre el criminal y reduciendo las ganancias, los impulsos y las excusas para cometer un delito.
6. **Programa de policía comunitaria (*Community policing program*):** estrategia de seguridad que pretende que la comunidad y la policía establezcan alianzas y trabajen conjuntamente para hacer a los barrios más seguros y disminuir el crimen y el desorden. Esta ha sido tomada del modelo anglosajón y adaptada particularmente en países de América Latina.
7. **Sentimientos de inseguridad (*Fear of crime*):** se refiere a la percepción de temor y vulnerabilidad ante la posibilidad de ser víctima de un delito.

8. **Seguridad ciudadana (*Citizen Security*):** se entiende por seguridad ciudadana la capacidad de los Estados, en asocio con el sector privado, los particulares, la academia y asociaciones comunitarias, vecinales y ciudadanas, de proveer y coproducir un marco de protección de la vida y el patrimonio de los individuos, que les permita a los ciudadanos convivir pacíficamente, sin miedo, en aras de alcanzar una mejor calidad de vida.
9. **Violencia (*Violence*):** es el uso intencional de la fuerza física o poder, ya sea en forma de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad, que tiene como resultado o es muy probable que tenga como resultado heridas, muerte, daños psicológicos, problemas de desarrollo y privación. (OMS).
10. **Violencia instrumental (*Instrumental violence*):** violencia física racional, premeditada y planificada que busca un objetivo material para beneficio del victimario o de su grupo de pertenencia.
11. **Violencia impulsiva o expresiva (*Impulsive violence*):** violencia física, descontrolada y espontánea motivada por emociones, agresividad o ira contra una persona.

◆ SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
BID - IADB	Banco Interamericano de Desarrollo - Inter American Development Bank
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Economic Commission for Latin America and the Caribbean
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile - Center for studies on Public Safety University of Chile
CPTED	Prevención del Delito a Través de la Planificación Urbanística y el Diseño de Edificios - Crime Prevention Through Environmental Design
DEA	Administración para el Control de Drogas - Drug Enforcement Administration
EPI	Estaciones Policiales Integrales, en Bolivia

FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GWJ	Instituto Global de las Mujeres de la Universidad George Washington - Global Women's Institute The George Washington University
IGI	Índice Global de Impunidad - Global Impunity Index
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente - United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders
OEA - OAS	Organización de los Estados Americanos - Organization of American States
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU - UN	Organización de las Naciones Unidas - United Nations
ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres - United Nations Organization dedicated to promoting gender equality and the empowerment of women
PNUD - UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - United Nations Development Programme
UDLAP	Universidad de las Américas, Puebla, México - University of the Americas, Puebla, México
TI	Tecnología de la Información
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - United Nations Office on Drugs and Crime
VCMN - VAWG-	Guía de Recursos de Violencia contra mujeres y niñas - Resource Guide of Violence against women and girls

9. BIBLIOGRAFÍA

- Acero, H. (s.f.). *Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales. Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y municipios Seguros*. Bogotá: OEA.
- Agnew, R. (1992). Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. *Criminology*, 30: 46-87.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *El nuevo Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo de Bogotá-C4 ya está en marcha*. Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/content/temas-de-ciudad/gobierno-seguridad-y-convivencia/centro-de-comando-control-comunicaciones-y-computo-ya-esta-en-marcha>
- Alvarado, A. (2013). La violencia juvenil en América Latina. *Estudios Sociológicos*, 31(91): 229-258.
- Alvarado, A. (2014). *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina*. Ciudad de México: Colegio de México.
- Alves, M. C. y Arias, E. D. (2012). Understanding the Fica Vivo programme: two-tiered community policing in Belo Horizonte, Brazil. *Policing and Society*, 22(1): 101-113.
- Aparicio, J. (2017). *El proceso de unificación, centralización y amalgamación de los cuerpos de policía en América*. [Tesis doctoral en Estudios Políticos]. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Arias, P., Rosada-Granados, H. y Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung FES.
- Bandura, A. (1969). Social-learning theory of identificatory processes. En Goslin, D. A. (Ed.), *Handbook of socialization theory and research*. Chicago: Rand McNally: 213-262.
- Bandura, A. (1971). *Social learning theory*. Nueva York: General Learning Press.
- Barnes, J. C. y Beaver, K. M. (2010). An empirirical examination of adolescence-limited offending: a direct test of Moffit's maturity gap thesis. *Journal of Criminal Justice*, 38: 1176-1185.
- Barnes, J. C., Boutwell, B. B. y Beaver, K. M. (2015). Contemporary biosocial criminology: a systematic review of the literature, 2000-2012. En *Handbook of criminological theory*. Hoboken: Wiley Blackwell.

- Benavides, F., Biender, A., Villadiego, C. y Niño, C. (Coord.). (2016). *La reforma de la justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-FESCOL.
- Berthelon, M. y Kruger, D. (2011). Risky behavior among youth: incapacitation effects of school on adolescent motherhood and crime in Chile. *Journal of Public Economics*, 95(1): 41-53.
- Binder, A. (2016). La reforma de la justicia penal en América Latina como política de largo plazo. En Niño, C. (Ed.), *La reforma a la justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*. Bogotá: Fescol: 54-103.
- Blau, J. R. y Blau, P. M. (1982). The cost of inequality: metropolitan structure and violent crime. *American Sociological Review*, 47: 114-129.
- Block, R. (1979). Community environment and violent crime. *Criminology*, (17): 46-57.
- Bond, B. y Braga, A. (2008). Policing crime and disorder hot spots: a randomized controlled trial. *Criminology*, 46(3): 577-595.
- Braga, A. (2001). The Effects of hot spots policing on crime. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 578: 104-125.
- Braga, A. y Weisburd, D. (2010). *Policing problem places: crime hot spots and effective prevention*. Oxford: Oxford University Press.
- Briceño, R. (2007). Violencia urbana en América Latina: un modelo sociológico de explicación. 16(3): 571-574.
- Bulla, P., Sánchez, F., Acosta, M., Zuluaga, D., Caicedo, R. y Rodríguez, D. (2016). *Puntos críticos de la inseguridad y la permanencia policial. Análisis de Bogotá, Cali, Barranquilla y Bucaramanga*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- Castellano Durán, R. y Castellano González, R. (2012). Agresión y violencia en América Latina. Perspectivas para su estudio: los otros son la amenaza. 21(4): 677-700.
- Cawley, M. (2013). ¿Reducen la violencia armada en Latinoamérica las leyes de armas más estrictas?, *InSight Crime*. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/leyes-de-armas-mas-estrictas-reducen-la-violencia-en-latinoamerica/>
- Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Universidad de las Américas Puebla (UDLAP-CESIJ). (2017). *Índice Global de Impunidad*. Disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/>

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. (2015). *Informe, experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad en América Latina*. Montreal: CIPC-ICPC.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010a). La urbanización presenta oportunidades y desafíos para avanzar hacia el desarrollo sostenible. *Notas de la Cepal*. Disponible en: <https://www.cepal.org/notas/73/Titulares2.html>
- CEPAL. (2010b). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016). *Prevenir el feminicidio: una tarea prioritaria para la sociedad en su conjunto*. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/infografias/prevenir-feminicidio-tarea-prioritaria-la-sociedad-su-conjunto>
- Chaux, E. (2003). Agresión reactiva, agresión instrumental y ciclo de violencia. *Revista de Estudios Sociales*, (15): 47-58.
- Cohen, L. y Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4): 588-608.
- Concha-Eastman, A. y Guerrero, R. (1999). Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 5(4-5): 322-331.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. (2017). Las 50 ciudades más violentas del mundo 2016 + metodología. Disponible en: <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/download/6-prensa/239-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2016-metodologia>
- Corporación Latinobarómetro. (2015). *Latinobarómetro Análisis de Datos 2015*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Corporación Latinobarómetro. (2017). *Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana*. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Cunha da, J. M. y Rodríguez V., J. (2009). Crecimiento urbano y movilidad en América Latina. *Revista Latinoamericana de Población*, 3(4-5): 27-64.
- De Mesquita Neto, P. (2004). La policía comunitaria en Sao Paulo: problemas de implementación y consolidación. En Frühling, H. (Ed.), *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Nueva York: BID: 109-138.

- Durkheim, E. (2007). *Le suicide. Étude de Sociologie*. París: P.U.F.
- Eichelberger, R. y Barnes, J. C. (2015). Biosocial criminology. En Jennings, W. (Ed.), *The Encyclopedia of Crime and Punishment*. West Sussex: John Wiley & Sons, Inc.: 1-8. DOI:10.1002/9781118519639.wbecpx185
- Eljach, S. (2011). *Violencia escolar en América Latina y el Caribe. Superficie y fondo*. Ciudad de Panamá: UNICEF.
- Elliot, D., Ageton, S. y Huizinga, D. (1982). *Explaining delinquency and drug use*. s.l.: Behavioral Research Institute.
- Feldman, P. (1993). *The psychology of crime: a social science textbook*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2014). *Vivencias y relatos sobre el embarazo en adolescentes*. Panamá: UNICEF.
- Frühling, H. (2012). A realistic look at Latin American community policing programmes. *Policing & Society*, 22(1): 76-88.
- Frühling, H. y Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista INVI*, 27(4): 149-185.
- Fundación Ideas para la Paz. (2015). *Puntos críticos de inseguridad: un tratamiento diferente a los problemas persistentes, Informe 24*. Bogotá: FIP.
- Giorgi, M. (2012). Actividades estructuradas/desestructuradas y delincuencia juvenil. Análisis de datos ISRD-2. *Justicia Juris*, 8(2): 11-26.
- Giraldo, J. (2008). Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín. *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (5): 99-113.
- Gottfredson, M. R. y Hirschi, T. (1990). *A general theory of crime*. Stanford: Stanford University Press.
- Guía de Recursos de Violencia contra mujeres y niñas (VAWG) y Banco Mundial. (2018). *La violencia contra las mujeres y las niñas*. Disponible en: <http://www.vawgresourceguide.org/es/presentacion>
- Hart, T. y Zandbergen, P. (2014). Kernel density estimation and hotspot mapping. Examining the influence of interpolation method, grid cell size, and bandwidth on crime forecasting. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 37(2): 305-323.

- Hay, C. (2001). Parenting self-control, and delinquency: a test of self-control theory. *Criminology*, 39(3): 707-734.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California Press.
- Igarapé. (2016). Homicide Monitor 2016. Disponible en: <https://homicide.igarape.org.br/>
- Igarapé. (2017). *América Latina puede bajar el homicidio en un 50 por ciento en diez años ¿Cómo hacerlo?* Río de Janeiro: Igarapé.
- Institute for Economics and Peace. (2018). *Global peace index 2017*. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>
- Instituto para la Seguridad y la Democracia Insyde. (2011). *Preguntas frecuentes sobre la supervisión externa de la policía*. Disponible en: Insyde.org.mx/wp-content/uploads/FAQ-Supervisión-Externa-Policial-Insyde.pdf
- Isfeld, H. (2008). *Los homicidios en el Brasil: un análisis de género y diversidad*. Disponible en: http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2010/estudio_caso_brasil.pdf
- Jaitman, L. y Guerrero, R. (2015). *Closing knowledge gaps: toward evidence-based crime prevention policies in Latin America and the Caribbean*. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7240/ICS_TN_Closing_Knowledge_Gaps.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jaramillo, J. (2011). Expertos y comisiones de estudio sobre la violencia en Colombia. *Análisis Político*, 39: 231-258.
- Kelling, G. L. y Moore, M. H. (1988). *The evolving strategy of policing*. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/121019.pdf>
- Krug, E. G., Dahlberg, L. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B. y Lozano, R. (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Lagos, M. y Dammert, L. (2012). *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*. Lima: Latinobarómetro.
- Leblanc, M. (2014). Control theory. En Bruinsma, G. y Weisburd, D. (Eds.), *Encyclopedia of criminology and criminal justice* Nueva York:Springer 535-548.
- Liska, A. (1971). Aspirations, expectations, and delinquency: stress and additive models. *Sociological Quarterly*, 12: 99-107.
- Llorente, M. V., Escobedo, R., Echandía, C. y Rubio, M. (2002). Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá. (8): 172-205.

- Llorente, M. V. y Rivas, Á. (2004). La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas públicas de seguridad ciudadana. En Dammert, L. (Ed.), *Seguridad ciudadana. Experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Comunidad Europea: 311-341.
- Lombroso, C. (1902). *El delito: sus causas y remedios*. Madrid: Victoriano Suárez.
- Macuer, T. y Arias, P. (2009). *La mediación comunitaria en Chile. Serie Documentos Electrónicos N° 4, julio 2009*. Disponible en: <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/La-mediacion-comunitaria-en-Chile.pdf>
- Medicina Legal Colombia. (2017). *Forensis 2016. Datos para la vida*. 18(1): Disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49526/Forensis+2016.+Datos+para+la+vida.pdf>
- Mejía, D., Ortega, D. y Ortiz, K. (2014). Un análisis de la criminalidad urbana en Colombia. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Criminalidad-urbana-en-Colombia-diciembre-2014.pdf>
- Meneses, R. (2013). Detalles de una muerte violenta: víctimas y circunstancias del homicidio por arma de fuego en el Distrito Federal (2000-2010). *Andamios*, 10(23): 257-280.
- Merton, D. (1972). Insiders and outsiders: a chapter in the sociology of knowledge. *American Journal of Sociology*, 78(1): 9-47.
- Moffit, T. (1993). Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. *Psychological Review*, 100(4): 674-701.
- National Gang Center. (2017). *National youth gang survey analysis*. Disponible en: <https://www.nationalgangcenter.gov/Survey-Analysis/Measuring-the-Extent-of-Gang-Problems#estimatednumbergangs>
- Navarro, P., Oyanedel, J. C. y Sime, J. (2013). *Estudio práctico de Unidades de Justicia Vecinal. Informe Final*. Chile: Ministerio de Justicia.
- Obach, A., Sadler, M. y Aguayo, F. (2011). *Involucrando hombres jóvenes en el fin de la violencia de género: Intervención multipaís con evaluación de impacto; caso chileno*. Disponible en: http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201212041611390.2011Intervencion_multipais_evaluacion_impacto_prevencion_Violencia_con_Hombres_Jovenes.pdf
- Observatorio Venezolano de Violencia (OVV). (2017). Informe OVV de violencia 2017. Disponible en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/>

- Olavarría, M., Tocornal, X., Manzano, L. y Frühling, H. (2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño. *Revista INVI*, 23(64): 19-59.
- Oliver, K. M. (2015). Poverty and crime. En Jennings, W. (Ed.), *The encyclopedia of crime and punishment*, Nueva York: John Wiley & Sons, Inc.: 1-5. DOI: 10.1002/9781118519639.wbecpx246
- ONU Mujeres. (2018). *Historia y origen de los refugios para mujeres*. Disponible en: <http://www.endvawnow.org/es/articles/1368-historia-y-origen-de-los-refugios-para-mujeres.html>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002) *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Disponible en: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf
- Otamendi, M. A.(2016). Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja. *Artigo, Revista Brasileña de Seguridad Pública*, Vol. 10. Sao Pablo: 56-87.
- Park, R., Burgess, E. y McKenzie, R. (1964). *The city*. Chicago: Universidad de Chicago.
- Passas, N. (1990). Anomie and corporate deviance. *Contemp Crises*, 14: 157-178.
- Perry, W., McInnis, B., Price, C., Susan, S. y Hollywood, J. (2013). *Predictive policing. The role of crime forecasting in law enforcement operations*. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe regional de desarrollo humano, 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Policía Nacional de Nicaragua. (2016). *Anuario Estadístico 2015*. Disponible en: <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/estd/ae%202015.pdf>
- Ponsaers, P. (2001). Reading about “Community (Oriented) Policing” and police models. *Policing: an international Journal of Police Strategies & Management*, 24(4): 470-497.
- Ramírez de Garay, L. (2014). Crimen y economía: una visión crítica de las explicaciones económicas del crimen. *Argumentos*, 27(74): 261-290.
- Realuyo, C. (2017). “*Following the money trail*” to combat terrorism, crime, and corruption in the Americas. Wilson Center. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/publication/following-the-money-trail-to-combat-terrorism-crime-and-corruption-the-americas>

- Rodgers, D. y Baird, A. (2016). Entender las pandillas de América Latina: una revisión de la literatura. *Estudios Socio-Jurídicos*, 18(1): 13-53.
- Rosebaum, D. (2006). The limits of hot spots policing. En Weisburd, D. y Braga, A. (Eds.), *Police Innovation: contrasting perspectives*. Nueva York: Cambridge University Press: 245-267.
- Rough, P. (2014). *Understanding global security*. Londres: Routledge.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2004). La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria. En Cardona, D., Labatut, B., Lavaux, S. y Sánchez, R. (Eds.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2012). Community police in Colombia: an idle process. *Policing & Society*, 22(1): 43-56.
- Ruiz Vásquez, J. C. y Páez, K. (2016). Balance de estrategias de seguridad para zonas críticas de Bogotá y Medellín. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad URVIO*, (19): 53-69.
- Salazar, F. (2007). La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local. En Dammert, L. y Zuñiga, L. (Eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago de Chile: FLACSO: 191-212.
- Sampson, R., Morenoff, J. y Gannon-Rowley, T. (2002). Assessing neighbourhood effects: social processes and new directions in research. *Annual Review of Sociology*, (28): 443-778.
- Santillán, A. (2008). Linchamientos urbanos. 'Ajusticiamiento popular' en tiempos de la seguridad ciudadana. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, 31: 57-69.
- Shapiro, A. (2017). Reform predictive policing. *Nature*, 541(7638): 458-460.
- Sherman, L. (1973). *Team policing: seven case studies*. Washington: Police Foundation.
- Sherman, L. (1997). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising: a report to the United States Congress*. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/171676.pdf>
- Silveira, A., Assuncao, R., Silva, B. y Beato Filho, C. (2010). Impacto del Programa Permanezca Vivo en la reducción de los homicidios en comunidad de Belo Horizonte, Sureste de Brasil. *Saúde Pública*, 44(3): 496-502.
- Skogan, W. (1997). *Community policing. Chicago style*. Londres: Oxford University Press.

- Soares, A. M. (2011). Homicide victimization according to racial characteristics in Brazil. *Rev Saúde Pública*, 45(4): 1-10.
- Srur, J., Dammert, L., Gutiérrez, M., Martín, G., Paternain, R. y Norma, P. (2014). ¿Qué observan los que observan el delito? pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6670/ICS%20DP%20Qu%C3%A9%20observan%20los%20que%20observan%20el%20delito.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sutherland, E. (1947). *Principles of criminology*. Filadelfia: J.P. Lippincott.
- Tudela, P., Schwaderer, H., Varela, F. y Palacios, A. (2012). *Análisis del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile en comunas de la Región Metropolitana de Santiago*. Santiago de Chile: Paz Ciudadana.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010). *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2011). *2011 Estudio mundial sobre el homicidio. Tendencias, contextos, datos*. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2013a). *Estudio mundial sobre el homicidio*. Disponible en: https://www.unodc.org/.gsh/.GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf
- UNODC. (2013b). *Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto latinoamericano*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_6/OTC_006.pdf
- UNODC. (2018). *Databases*. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/international-cooperation/databases.html>
- Vanderbilt University. (2018). *LAPOP Latin American public opinion project*. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Weisburd, D., Maher, L. y Buerger, M. (1993). Contrasting crime general and crime specific theory: the case of hot spots of crime. En Adler, F. y Laufer, W. (Eds.), *New Directions in Criminological Theory. Advances in Criminological Theory*, 4: 45-70.
- Weisburd, D. y Braga, A. (2006). *Police Innovation. Contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, J. Q. y Kelling, G. L. (1982). Broken windows: the police and neighborhood. *Atlantic Monthly*, 21: 29-38.

LECTURAS OPCIONALES

◆ LA FIABILIDAD DE LAS CIFRAS Y LAS ESTADÍSTICAS CRIMINALES

La **fiabilidad de la estadística criminal** es uno de los problemas más agudos para un decisor público¹. A continuación, se enumeran algunos factores que impiden contar con datos confiables y comparables:

- ◆ **Reformas frecuentes.** Las reformas frecuentes a los códigos penales y el cambio en la tipificación de un delito hacen que un determinado acto ilícito pase a ser considerado como otro diferente en su determinación y tasación de la pena.
- ◆ **Falseamiento o fraude.** Uno de los problemas más agudos al coleccionar las estadísticas criminales es el falseamiento o fraude que cometen los responsables para evitar evaluaciones negativas o una mala gestión.
- ◆ **Proyecciones no acertadas.** Dado que los censos se realizan en general cada 10 años, su información sirve para proyectar el crecimiento demográfico para la década siguiente, lo que no deja de ser problemático para calcular las tasas criminales por habitantes ya que estas proyecciones intercensales, en algunas ocasiones, resultan no ser acertadas como lo muestran los resultados del siguiente censo.
- ◆ **Descentralización de los datos.** Los países con sistemas de gobierno federales o policías descentralizadas tienen dificultades, algunas veces, en coleccionar cifras consolidadas.
- ◆ **Subregistro o cifra negra.** Una parte de los crímenes o delitos no son denunciados (Subregistro o cifra negra de la criminalidad). Cuando el ciudadano siente que el sistema judicial es ineficiente en dilucidar y sancionar un acto delictivo y la víctima nunca logra ser resarcida, entonces las denuncias son vistas como innecesarias. La intimidación y el miedo por retaliaciones por parte de los victimarios también limita la denuncia. Una parte no despreciable de los delitos -se calcula un 60%- nunca entra en las estadísticas oficiales por obra del subregistro.

1

Este tema se analizará con más detenimiento en el módulo "Sistemas de Información y Evaluación".

◆ CREACIÓN DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Hoy existen 66 observatorios en 18 países de ALC que, según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), no han logrado tener estándares de calidad (Srrur *et al.*, 2014).

Una parte de los observatorios analizados por este estudio no colectaban los datos de manera directa y carecían de rendición de cuentas, control de calidad y procesos estratégicos. Algunos no lograban precisar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los crímenes, las características del perpetrador, el móvil y su víctima. Adicionalmente, el estudio detectó una precaria capacidad de análisis de los datos recolectados y la escasez de medios tecnológicos como la georreferenciación. La falta de mecanismos externos de rendición de cuentas y control de calidad es otra limitación frecuentemente citada. Los observatorios de la región carecen de recursos financieros para cumplir cabalmente su misión (Srrur *et al.*, 2014).

A finales de los años ochenta, desde la academia y también como iniciativa ciudadana, se crean los primeros centros de investigación ligados a universidades de la región, fundaciones y tanques de pensamiento sobre el tema. Sin embargo, estos trabajos fueron antecedidos entre 1958 y 2007, en Colombia, por la conformación de un número importante de comisiones de estudio e investigación sobre la violencia por obra del conflicto interno (Jaramillo, 2011). La siguiente es una lista no exhaustiva de las primeras iniciativas regionales:

- ◆ Estudio de la Violencia de la Universidad de Sao Paulo, Brasil (1990).
- ◆ Paz Ciudadana, en Chile (1992).
- ◆ Cisalva de la Universidad del Valle, en Colombia (1995).
- ◆ Paz Pública en la Universidad de Los Andes, en Colombia (1997).
- ◆ El CESC de la Universidad de Chile (2001).
- ◆ Insyde, en México (2004).
- ◆ CRISP de la Universidad de Minas Gerais, en Brasil (2002).
- ◆ CEPI de la Universidad del Rosario, en Colombia, con una sección sobre estudios de policía (2003).

- ◇ El programa de seguridad ciudadana, en Flacso, Ecuador (2004).
- ◇ “Seguridad y Ciudadanía” de Flacso, en Chile (2005).

Estas iniciativas serán seguidas a finales de la década del 2000 por nuevos centros de investigación tanto en universidades como fundaciones (Igarapé, en Brasil, o InSight Crime, en Colombia).

A diferencia de Europa y América del Norte, donde existe una masa crítica y diversa de estudios con especialidades y subespecialidades, en América Latina esta diversidad apenas se está desarrollando y ciertas áreas permanecen sin estudio.

El BID ha contribuido a construir este acervo de estudios para entender mejor, diagnosticar y emprender acciones concretas en el campo de la seguridad ciudadana que permitan a los gobiernos de la región encausar sus esfuerzos y recursos. Estos estudios más recientes buscan dar pautas de solución en temas de corrupción, evaluación de los programas de seguridad, mejora de los barrios y su calidad de vida, buenas prácticas y experiencias exitosas en el tema, políticas preventivas, mejora en el diagnóstico, reforma policial, proyectos de reducción de la violencia urbana, intrafamiliar y de género, entre otros (Jaitman y Guerrero, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

Jaitman, L. y Guerrero, R. (2015). Closing knowledge gaps: toward evidence-based crime prevention policies in Latin America and the Caribbean. [Nota técnica]: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/7240>

Jaramillo, J. (2011). Expertos y comisiones de estudio sobre la violencia en Colombia. *Análisis Político*, 39: 231-258.

Srur, J., Dammert, L., Gutiérrez, M., Martín, G., Paternain, R. y Norma, P. (2014). ¿Qué observan los que observan el delito? pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6670/ICS%20DP%20Qu%C3%A9%20observan%20los%20que%20observan%20el%20delito.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



Link de
pág. 23



DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN ALC

www.iadb.org/PoliticasyPublicasSeguridadALC



Catalina Mertz, Ex Directora de la Fundación Paz Ciudadana de Chile, habla sobre los avances en la región en las políticas públicas de seguridad a nivel nacional y subnacional.

Descarga aquí el video



Link de
pág. 74



GUSTAVO RESTREPO

Experto en urbanismo social
y prevención de la violencia,
Colombia

¿QUÉ TIPO DE INFRAESTRUCTURA CONTRIBUYE A PROMOVER LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA?

www.iadb.org/infraestructuraprevencionviolencia



Gustavo Restrepo, experto en urbanismo social y prevención de la violencia, habla sobre los elementos para desarrollar la transformación del territorio.

Descarga aquí el video



2

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Curso: Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia

Autor del módulo

Eduardo Pazinato

Coordinador

Centro de Seguridad Ciudadana (NUSEC)

Facultad de Derecho de Santa María - FADISMA - Brasil

Editores y colaboradores del módulo

Viviana Vélez-Grajales

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Bárbara Paola Cedillo López

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrés Restrepo Restrepo

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrea Cabezón

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Coordinadores académicos del curso

Karelia Villa Mar

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Alejandra Mohor

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Diseño instruccional del curso

Ana Novinsky Leirner

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)/BID

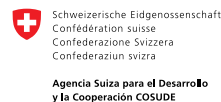
Edición, diseño y diagramación

Manthra Comunicación

Identidad visual y portada

Luna Cammarata y Amalia Alonso

Este curso fue desarrollado por el BID en colaboración con el Consorcio Académico de Universidad de Chile, John Jay College of Criminal Justice y Facultad de Derecho de Santa María (FADISMA).





GOBERNANZA Y GESTIÓN



GOBERNANZA Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

www.iadb.org/GobernanzaGestionSeguridadCiudadana



Andrés Restrepo, Especialista Líder en Seguridad Ciudadana del BID, habla sobre los instrumentos de la gobernanza de la seguridad ciudadana.

Descarga aquí el video

ÍNDICE

1. Presentación	109
2. Introducción	111
3. Conceptos de gobernabilidad y gobernanza de seguridad ciudadana y justicia	112
3.1. Seguridad ciudadana como un bien público.....	112
3.2. La gobernabilidad democrática.....	114
3.3. Gobernanza de la seguridad ciudadana y justicia	116
4. Marco de actuación para una buena gobernanza.....	120
4.1. Principios de actuación	121
4.2. Buenas prácticas en la gobernanza de seguridad ciudadana y justicia	128
5. Modelos de gestión	132
5.1. Configuraciones políticas de los Estados	132
5.2. Sistemas nacionales de gestión de seguridad ciudadana y justicia	134
5.3. Gobernanza participativa y comunitaria	135
6. Conclusiones	137
7. Glosario	138
8. Bibliografía.....	141
Lecturas opcionales.....	146



1. PRESENTACIÓN

La situación de violencia y criminalidad en diversos países de América Latina y el Caribe (ALC) alcanza niveles epidémicos, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), lo que preocupa a los ciudadanos y gobiernos de la región. Si bien las explicaciones de las causas del crimen son diversas, es indiscutible el rol del Estado en el diseño de soluciones preventivas y de control, junto con la sociedad civil y el sector privado.

En este módulo se revisarán los conceptos de gobernabilidad, **gobernanza** e institucionalidad, y la manera en la que deben ser llevados a la práctica, considerando mecanismos de coordinación, tanto a nivel nacional y local, como a nivel multisectorial. También se abordarán principios clave como coordinación, transversalidad, corresponsabilidad, integralidad y focalización.



OBJETIVOS DE APRENDIZAJE:

Al final del módulo serás capaz de:

- ◆ Identificar los conceptos de gobernabilidad y gobernanza de la seguridad ciudadana, a nivel nacional y local.
- ◆ Reconocer los elementos clave para una gestión institucional efectiva y eficiente de la seguridad ciudadana, a nivel nacional y local.
- ◆ Identificar modelos de gestión para una buena gobernanza, a nivel nacional y local, que consideren la participación de la sociedad civil.

PREGUNTAS ORIENTADORAS:

- ◆ ¿Cómo se gestiona una política pública de seguridad ciudadana y justicia?
- ◆ ¿Cómo se gestionan efectivamente, a nivel nacional y local, políticas integrales de manera coordinada?
- ◆ ¿Qué aspectos son claves a considerar para implementar con éxito una intervención de convivencia y seguridad ciudadana a nivel local?

2. INTRODUCCIÓN

La inseguridad y la violencia constituyen la principal preocupación de los ciudadanos de ALC. En 2016, 36% de latinoamericanos reportó haber sido víctima de algún delito en el último año, y 88% expresó haber sentido algún temor de ser víctima de la delincuencia (Latinobarómetro).

Los altos niveles de violencia, con sus particularidades nacionales y especificidades subnacionales, son un obstáculo para el desarrollo humano y la consolidación del Estado de Derecho. Es por esta razón que, en las últimas décadas, los países de la región han desarrollado políticas destinadas a controlar, prevenir y reducir la criminalidad violenta, especialmente la que se relaciona con la victimización letal y las violencias urbanas y/o domésticas.

Las violencias conforman un fenómeno social complejo y multifactorial, que exige un abordaje multidimensional. Su solución requiere intervenciones articuladas y coordinadas, tanto de políticas de prevención, como de control de las distintas violencias y delitos. Para que sea exitosa es necesario el compromiso de diversos actores del Estado, de todos los niveles, el involucramiento de instituciones privadas y de los ciudadanos en general.

Por esta razón resulta imprescindible la construcción de un nuevo diseño institucional de gestión pública, fundado en el desplazamiento de la idea de gobierno -que tiene en el Estado el principal actor de toda acción pública- hacia el de gobernanza, basado en nuevas relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, y entre estos y la sociedad civil¹. Se trata de movilizar esfuerzos en torno a la estructuración del sistema político-institucional y administrativo de gestión pública compartida, con el compromiso de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, entidades privadas y organismos públicos estatales.

A continuación, definiremos algunos conceptos, analizaremos las características principales de una gobernanza integrada e integral de la seguridad ciudadana y justicia, y daremos ejemplos de las mejores prácticas de políticas públicas orientadas a la prevención y el control de las violencias y los delitos.

1 Para la socióloga brasileña Maria da Glória Gohn: “Los nuevos mecanismos participativos incluidos en la gobernanza local se basan en el compromiso popular como un recurso productivo central: la participación de los ciudadanos provee informaciones y diagnósticos sobre los problemas públicos, generando conocimientos y subsidios a la elaboración de estrategias para la resolución de los problemas y conflictos involucrados” (Gohn, 2001: 39-45).

3. CONCEPTOS DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA



Ver video
pág.152

La correcta comprensión de la seguridad ciudadana como un bien público, en los marcos del Estado de Derecho, en la región, demanda un mayor entendimiento de las implicaciones de una **governabilidad democrática** para el establecimiento exitoso de una gobernanza de la seguridad ciudadana y justicia. Este es el foco de esta sección.

3.1. SEGURIDAD CIUDADANA COMO UN BIEN PÚBLICO

El fin de las dictaduras civiles y militares que afectaron a ALC en la segunda mitad del siglo XX, el (re)establecimiento del Estado de Derecho y el proceso subsiguiente de fortalecimiento de las instituciones democráticas, han coincidido tanto con el reclamo social por respuestas más eficaces en materia de seguridad ciudadana, como con la necesaria modernización² de sus instituciones y de su gobernanza (Fuentes, 2011).

En efecto, el Estado de Derecho constituye un sistema antagónico al uso arbitrario hegemónico del poder. Se forma históricamente a partir de la defensa y el mantenimiento de la seguridad en las relaciones sociales. Esto es posible con la creación de un sistema de justicia capaz de garantizar el respeto y regular la observancia de los derechos fundamentales, basados en el principio de la dignidad del ser humano, por parte del Estado y de la sociedad civil.

En los países de ALC, la universalidad de los derechos civiles y políticos, pese a estar asegurada constitucional y legalmente, no se materializó, o al menos no en la plenitud anunciada por sus instrumentos jurídicos y legales. Las posibilidades reales del ejercicio de tales derechos estuvieron siempre limitadas por las profundas desigualdades de acceso a los bienes económicos, sociales, culturales, entre otros. Por ejemplo, desde 1995, más de la tercera parte de la población en la región ha reportado ser víctima de algún delito, lo que demuestra la urgencia del desarrollo de políticas públicas más efectivas en este campo (Latinobarómetro).

² Este proceso de modernización puede ser traducido como un movimiento de defensa de las reformas institucionales de la seguridad y la justicia, en los marcos democráticos, como uno de los pilares constitutivos de una justicia de transición.

La respuesta del Estado a este problema estuvo acompañada de un cambio dramático en la concepción de la seguridad, reflejado en normas constitucionales y/o legales novedosas, que partieron del principio de que en democracia la calidad de la seguridad está estrechamente relacionada con el nivel de cumplimiento de derechos que esa sociedad garantice. Es decir, no habrá derecho a la seguridad sin la seguridad de los derechos (Pazinato, 2012). Además, la calidad de la seguridad ciudadana también depende de un correlativo de aportes ciudadanos, sin los cuales no podrá hablarse de la seguridad como bien público. Surge así, entonces, el concepto de **seguridad ciudadana como bien público**, es decir, de su (co)producción por parte del Estado y de la sociedad, y su consecuente uso colectivo.

El reconocimiento de la seguridad ciudadana como un bien público impone el desarrollo de esquemas de corresponsabilidad y cooperación público-privada. En efecto, cuando se trata de reducir el abandono escolar, o se busca generar más empleo para las juventudes, se ponen al servicio, simultáneamente, estrategias desde lo público y lo privado. Esto opera igual, por ejemplo, cuando se hace uso de mecanismos de mediación de conflictos y prácticas restaurativas de recuperación de espacios públicos. Estamos hablando, entonces, de una gestión compartida, tanto entre los distintos niveles de gestión y administración pública, como entre diferentes segmentos y grupos poblacionales.



CORRESPONSABILIDAD Y COOPERACIÓN EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Las políticas nacionales de Colombia y Chile han emprendido, gradual y procesalmente, un cambio teórico-práctico que tiene consecuencias en la naturaleza y en el diseño institucional de las políticas públicas de esa área. Por ejemplo, han implementado acciones que combinan la represión calificada de la criminalidad con proyectos de intervención social y situacional de las violencias, en los que participan múltiples actores públicos, privados y de la sociedad civil, focalizadas en los territorios más vulnerables, beneficiando a los grupos sociales más victimizados.

Fuente: Colombia - <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1-PNSCC%20FINAL%20AGO%202011.pdf> y Chile - <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2014/10/Plan-Nacional.pdf>.



Ver video
pág.153

3.2. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La excesiva centralidad del aparato estatal implementada en América Latina, en las décadas de los setenta y ochenta, creó estructuras políticas jerarquizadas y verticales, que se reflejaron en las lógicas organizativas de las instituciones de seguridad y justicia. Estas estructuras ya no fueron funcionales en la época de la post-democratización, pues obstaculizaban el ejercicio pleno de la ciudadanía y la garantía plena de derechos y libertades.

A pesar de los importantes avances hechos en las últimas décadas, los países de ALC mantienen bajos niveles de gobernabilidad democrática. Este concepto permite innumerables interpretaciones y diversas acepciones y significados. Para los propósitos de este curso, gobernabilidad democrática se refiere al grupo de las condiciones políticas e institucionales necesarias para el ejercicio democrático de las acciones de gobierno fundadas en el respeto a la ciudadanía, así como en la legitimidad frente a la población, respaldada en la necesaria confianza social en las instituciones de seguridad ciudadana y justicia.

La gobernabilidad hace referencia a la capacidad para dirigir una sociedad. Y esa capacidad indica si estamos proporcionando gobernabilidad en la relación entre el Estado, los sectores privados y los ciudadanos. Cuando no existe orden, no es posible tener gobierno.

Los bajos niveles de gobernabilidad democrática se traducen en una baja capacidad institucional para el desarrollo de políticas integradas e integrales en la mayoría de los sectores de la gestión pública. Esto incluye la seguridad ciudadana y justicia, en la que aún no existen, salvo contadas excepciones, políticas públicas eficaces para la prevención y el control de violencias y delitos.

En otras palabras, un Estado vulnerable, como en la mayoría de la región, pierde su gobernabilidad democrática, en la medida en que posee reducidos niveles de confianza de la ciudadanía frente a las policías y demás agencias vinculadas al tema, constituyéndose en un terreno fértil para el fomento del sentimiento de miedo y descohesión social, que se traduce en un ambiente de inseguridad. La gobernabilidad democrática de un Estado, por lo tanto, se ve afectada en la medida en que la ciudadanía pierde la confianza en las policías y en las demás agencias de seguridad y justicia.

A esto se suma el hecho de que la corrupción y el crimen organizado debilitan la legitimidad y la capacidad del Estado para proveer un marco de protección de los derechos individuales que permita a los ciudadanos convivir pacíficamente.

Además, un Estado debilitado genera un ambiente propicio para las violencias letales, como homicidios y feminicidios, y para el aumento de otra tipología de delitos, como robos en general, extorsiones y secuestros. Esto fomenta el sentimiento de miedo y de falta de unión social que tiene implicaciones en el ambiente de inseguridad, y aumenta el apoyo social a la justicia por mano propia (Zizumbo-Colunga, 2015).

Entre algunos de los factores que perjudican la gobernabilidad democrática podemos mencionar:

- ♦ Alta rotación de los responsables políticos del sector, que propician la corta ciclicidad de las políticas públicas y cambios permanentes de prioridad.
- ♦ Ausencia de estrategias de seguridad (y justicia) a largo plazo y sostenibles.

- ◊ Falta de sensibilidad política respecto a la dinámica de la criminalidad y de los resultados de las políticas públicas de prevención.
- ◊ Bajo nivel de calificación de la gestión pública en relación con la toma de decisión con base en evidencia. Esto dificulta el éxito y la institucionalización de programas, proyectos y acciones como políticas públicas.

De este modo, la formulación, la implementación, el acompañamiento y la evaluación de políticas de seguridad ciudadana y justicia exige estabilidad institucional, capacidad estatal y compromiso político de los líderes.

La frágil gobernabilidad democrática de la mayoría de los estados latinoamericanos y caribeños dificulta el avance de las políticas públicas de seguridad ciudadana y justicia. Esto crea las condiciones perfectas para el ascenso de los crímenes violentos en la región.

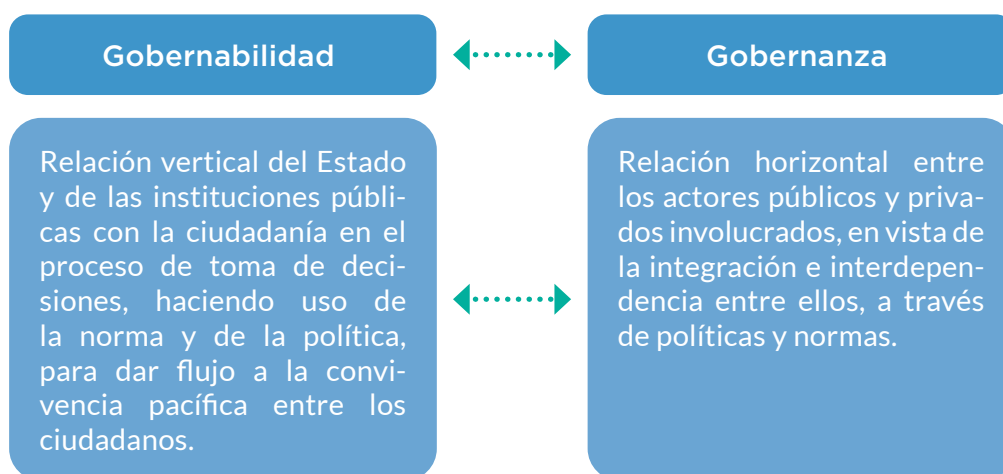
3.3. GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA

La necesidad de replantear el papel del Estado al término de las dictaduras civiles o militares ha derivado en el surgimiento del concepto de gobernanza, entendida como “Los dispositivos de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores, tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, como del Estado (...)” para orientar la definición y gestión de las políticas públicas (Le Galés, 1995). Así como “(...) los procesos colectivos que determinan una sociedad, cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos” (Hufty, 2006). Se observa que ambas definiciones hacen alusión a varios actores, públicos y privados, que establecen relaciones de negociación y de cooperación en correspondencia con los asuntos públicos. Estos son los elementos centrales de la gobernanza.

La gobernanza, alude a todos los factores, normas, actores, que se coordinan de alguna manera para producir un bien público, o sea una política pública, y allí tenemos que considerar a las policías, al ministerio público, a los gobiernos regionales, a los gobiernos locales y al sector privado. La gobernanza explica una arquitectura del sistema que nos permite avanzar juntos.

La deliberación pública, o el ejercicio de la democracia participativa o deliberativa, subsidia el sentido pleno de la gobernanza a nivel local, mientras que amplifica las posibilidades de una gestión democrática compartida. Por eso, “(...) la relativa mayor pasividad del Estado, derivada de la pérdida del monopolio regulatorio, tiene que ser compensada por la intensificación de la ciudadanía activa, so pena de que esa mayor pasividad sea ocupada y colonizada por los *fascismos societales*” (De Sousa Santos, 1999: 51-52).

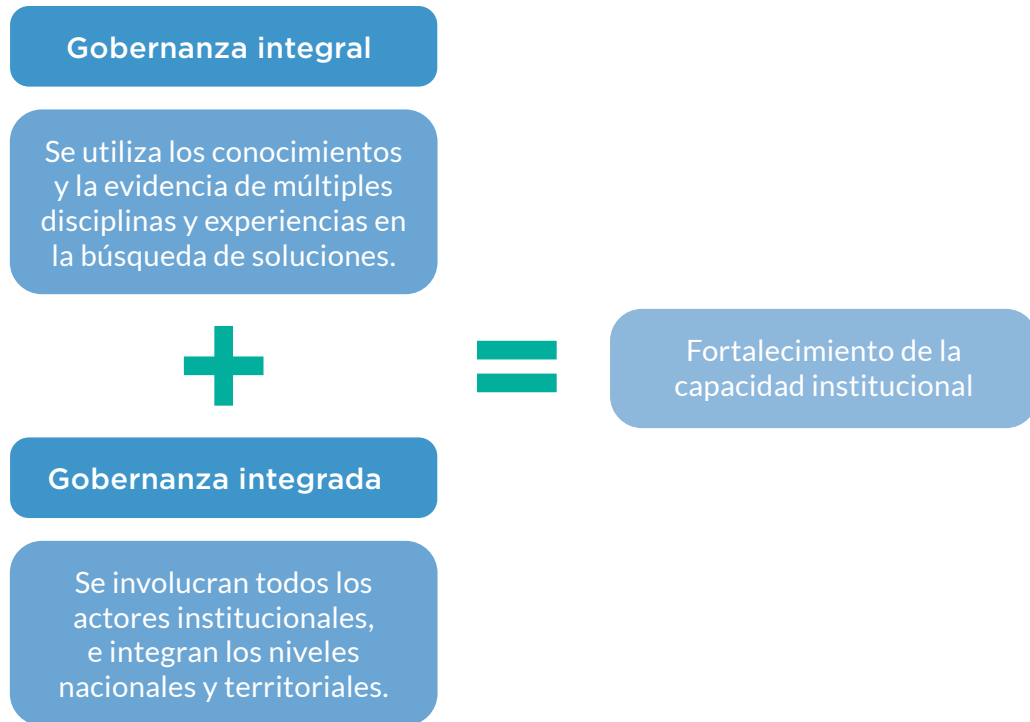
Figura 1. Conceptos de “governabilidad” y “governanza”



Fuente: Elaboración propia basada en Bruno Revesz (2006).

Es imprescindible construir las bases para una gobernanza integrada e integral de la seguridad ciudadana y la justicia en la región. Denominamos gobernanza integrada al ejercicio de gobierno de las problemáticas de seguridad, en el que se involucran y cooperan todos los actores institucionales, superando el aislacionismo y las parcelas de decisión y, al mismo tiempo, se superan las fronteras administrativas y se integran los niveles nacionales y territoriales en la elaboración de políticas públicas. Hablamos de una gobernanza integral cuando ponemos el conocimiento y la evidencia al servicio de las soluciones, desde múltiples disciplinas y experiencias.

La gobernanza integrada e integral es fundamental para fortalecer la capacidad institucional del Estado, incluyendo las capacidades y habilidades técnicas de los gestores públicos y líderes comunitarios, quienes ponen en marcha soluciones efectivas a los problemas que deben atender.

Figura 2. Gobernanza integral versus gobernanza integrada

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, se toma a la ciudad como espacio privilegiado de participación de la ciudadanía en el debate público de los problemas de seguridad y convivencia urbana, y de los caminos colectivos para su operación.

Una gobernabilidad y una gobernanza de la seguridad ciudadana para hacer referencia a los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado, para facilitar y conducir procesos colectivos que determinen cómo se toman y se elaboran normas sociales con relación a la seguridad ciudadana. (Velásques, 2006: 11).

Para lograr acuerdos entre los diferentes actores que permitan avanzar la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana, en el marco de un Estado de Derecho, Velásquez (2006) recomienda realizar un análisis que identifique los posibles conflictos que podrían afectar la gobernanza.

Por tratarse de un fenómeno multicausal y multifactorial, como las violencias y los delitos, es preciso definir con claridad cómo y quiénes toman las decisiones clave en materia de gestión de la seguridad ciudadana, cuáles son los posibles conflictos entre actores públicos, privados y sociales en interacción, etc.

1. **Mapa de los actores estratégicos.** Elaboración de un mapa o tabla con las características de cada actor, si es individuo o institución, el impacto del perfil de los participantes en la viabilidad del diseño y de la implementación de las soluciones de gobernanza a ser desarrolladas.
2. **Espacios que influyen en la toma de decisión.** Se deben considerar los diferentes niveles de gobierno y los espacios de intercambio de opinión y discusión:
 - a. El nivel territorial (supranacional, nacional y local).
 - b. Los espacios de coordinación de la acción, debate y deliberación (como comités y consejos comunales o locales, juntas directivas o mesas barriales de trabajo, etc.).
5. **Dinámicas que determinan las relaciones.** Identificar los cambios de actores estratégicos, de coyuntura, el tipo de normas que rigen la toma de decisiones y los arreglos de coordinación y negociación con los actores públicos, privados y sociales implicados.
6. **Reglas que rigen la relación entre los actores de la seguridad ciudadana.** Las reglas se expresan en los países de la región, en sus constituciones, leyes nacionales, códigos penales y en otros tipos de normas de seguridad y justicia. Además, existen normas de convivencia en muchas localidades, formal o informalmente, que deben considerarse.

4. MARCO DE ACTUACIÓN PARA UNA BUENA GOBERNANZA

La complejidad de las violencias y crímenes en ALC está marcada por altos niveles de violencia letal y de crímenes violentos. A este contexto se suma la baja confianza³ y legitimidad que la población tiene en las instituciones públicas del Estado, lo que demanda la construcción de una buena gobernanza en seguridad ciudadana y justicia. Entre las actividades que agregan valor en el sector se encuentran la prevención del crimen y violencia; la disuasión y control del crimen; la judicialización y sanción del delito; y, la rehabilitación y reinserción social de los privados de libertad.

Figura 3. Cadena de valor de la seguridad ciudadana y justicia



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se explicarán los principios de acción que deben orientar las políticas públicas de seguridad ciudadana y justicia, y se explicitarán ejemplos de su aplicación.

³ Para más información sobre la confianza y fortalecimiento de las instituciones, consultar la lectura opcional "La confianza como mecanismo de fortalecimiento de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia".

4.1. PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

Es necesario que el gestor público, sea cual sea su ámbito o instancia de actuación en el área de seguridad ciudadana y justicia, observe algunos principios clave para que proceda según las mejores prácticas (Abizanda *et al.*, 2012; Abad y Gómez, 2008). Entre estas se destacan la coordinación, la integralidad, la transversalidad, la corresponsabilidad y la focalización.

Sin embargo, no se pueden garantizar los mismos resultados, pues los contextos socio-culturales e institucionales son distintos, generalmente. A continuación, serán citados algunos referentes exitosos en materia de gobernanza de la seguridad. Estas experiencias se deben tomar en cuenta como una forma de estimular la adopción de lo que funciona en el ámbito del control, la prevención y la reducción de las violencias y crímenes (Sherman *et al.*, 1997; Plant y Scott, 2008).

1. **Coordinación:** En el establecimiento de una gestión de política de seguridad entre diversos actores públicos (Estado), sociales (ciudadanía y sociedad civil) y del mercado (iniciativa privada) es fundamental la creación de instancias de gobernanza y de coordinación de las políticas de seguridad ciudadana y justicia que contemplen diversos aspectos.

La gestión integrada requiere la conexión entre las diferentes instituciones de seguridad y justicia (interagencialidad e intersectorialidad), y entre el gobierno central y los gobiernos locales (descentralización político-institucional y administrativa). Requiere también estimular la creación o el fortalecimiento de instancias de participación social y comunitaria para que el ciudadano recupere la confianza y el Estado gane legitimidad (transparencia y rendición de cuentas).

POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA DE CANOAS

La política municipal de seguridad ciudadana de Canoas, en Brasil, fue desarrollada en 2009 durante la gestión del prefecto Jairo Jorge. Esta política siguió las directrices de la política nacional de seguridad

pública y del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), que se creó en el ámbito del Ministerio de Justicia y fue promovido por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP).

Esta política se basó en los principios de integración interinstitucional, interagencial e intersectorial y de participación popular. La gestión de las políticas públicas de seguridad en Canoas combinó inversiones en proyectos de inclusión y cohesión social a través de la aproximación de las fuerzas policiales (Programa Estratégico Territorios de Paz), de los equipos municipales de fiscalización administrativa (Vigilancia Sanitaria, Fiscales del Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Movilidad Urbana, etc.) y de la Guardia Municipal con la comunidad (Programa Estratégico Guardia Comunitaria). También implementó inteligencia y nuevas tecnologías sociales de control (Programa Estratégico Canoas Más Segura), articuladas en torno al Gabinete de Gestión Integrada Municipal (GGI-M).

Los estudios de diagnóstico elaborados por el Observatorio Municipal de Seguridad Pública ubicaron la concentración de la vulnerabilidad social y de la victimización letal en el barrio Guajuviras. Por eso, la estrategia integral se centró en esta localidad y se focalizó en el control, la prevención y la reducción de los homicidios que victimizaban a jóvenes entre 15 y 24 años, en general de escasos recursos y afrodescendientes.

La experiencia de seguridad ciudadana de Canoas, representada en el Territorio de Paz Guajuviras, constituyó una innovación en el campo de la gestión municipal de políticas de seguridad en Brasil y en la región. El principal rasgo innovador de esta experiencia fue la manera cómo se articuló la gobernanza pública: interinstitucional (entre el Municipio de Canoas, el Estado de Rio Grande do Sul y la Unión); intersectorial (seguridad con educación, cultura, salud, desarrollo social y económico, etc.) e interagencial (entre las diferentes agencias de seguridad y justicia que componen el GGI-M).

El programa también fue innovador por la focalización de su acción: concentró las inversiones de forma territorial, tuvo un enfoque social

(efectividad de otros derechos fundamentales) y realizó un corte de edad para generar oportunidad de inclusión simbólica y material de los jóvenes, quienes son las principales víctimas y autores de homicidios en la región.

La experiencia de seguridad ciudadana de Canoas innovó, por lo tanto, al integrar políticas represivas y de control, con políticas preventivas y de promoción de derecho. También estimuló la participación social y el control público, a partir de la constitución del GGI-M y de los Foros Comunitarios del Territorio de Paz, que se nutrían de información del Observatorio Municipal de Seguridad Pública.

Si se comparan las cifras de homicidios de 2009, año en que empezó el programa, con 2011, se observa una disminución del 73,6% de los homicidios, en la localidad del barrio Guajuviras.

Fuente: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37040554>

- 2. Integralidad:** Entender la complejidad de la dinámica de las violencias y crímenes, de los múltiples factores de riesgo, agenciamientos y causalidades impulsa la ampliación teórico-práctica de la seguridad y de la justicia.

Resulta esencial conjugar esfuerzos de control y represión calificada de la criminalidad, con acciones de prevención.

A partir de 2011, Colombia estructuró una Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) como resultado de un proceso interinstitucional liderado por la Presidencia de la República, con la participación del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, junto a otras entidades del orden nacional y del nivel territorial.

La PNSCC, construida con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), propuso trabajar esencialmente en:

1. Prevenir la aparición de nuevos actores criminales y la reincidencia.
2. Combatir el crimen y la delincuencia organizada.
3. Desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se organizan y consolidan estructuras criminales.
4. Responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo la seguridad individual y colectiva.
5. Fortalecer el Estado de Derecho garantizando el cumplimiento de la ley y la justicia.
6. Proteger los derechos individuales y colectivos.
7. Promover una cultura ciudadana y cívica.
8. Promover la legalidad, el respeto y la convivencia como prácticas y valores sociales.

Más información en: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf>

3. **Transversalidad:** Propone un desarrollo de la política que aborde innumerables aspectos desde distintas perspectivas: seguridad con educación, seguridad con salud, seguridad con cultura, etc., asociados a los diferentes factores de riesgo y causas de los crímenes y las violencias.

Esa transversalidad debe existir en todas las fases de una política: planificación, implementación, monitoreo y evaluación.

El Pacto por la Vida (PPV) fue desarrollado por el gobierno del Estado de Pernambuco, en Brasil, con el objetivo de reducir la criminalidad y controlar la violencia.

Estaba estructurado a partir de un diagnóstico acerca de la dinámica de las violencias y en un Plan Estatal de Seguridad Pública. Este se basaba en el fomento de estrategias integradas de represión calificada de la criminalidad, con las de prevención social de las violencias, enfocado en la reducción de los crímenes contra la vida.

Entre los principales factores de éxito de esta política pública, además del liderazgo político del Gobernador, está la creación de un Comité Gestor del PPV, responsable del monitoreo de la política de seguridad, que operó, de modo regular, bajo la coordinación política del Gobernador del Estado, y la coordinación técnica del Secretario de Planificación, por considerarse necesaria la participación de otras instituciones públicas, además de las policías.

Más información en: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/ppv/pacto-pela-vida>

- 4. Corresponsabilidad:** Comprender la seguridad como un bien público es aceptar una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y el sector privado, que trabajan en estrecha colaboración y cooperación para coproducir la seguridad.

El Plan Abierto Barrio Saavedra, en Argentina, bautizado “Vecinos Solidarios”, invitaba a los vecinos a mantenerse alerta y denunciar los delitos, testificar cuando fuese necesario y auxiliar a las víctimas.

Esta iniciativa estaba basada en el principio de la solidaridad y en el derecho de la ciudadanía a participar en los problemas que ocurren en su barrio, dejando muy claro que la obligación del control de los delitos y la identificación de actitudes sospechosas corresponde al Estado.

Más información en: https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mc_02_comyseg.pdf

- 5. Focalización:** Como parte del desarrollo de una estrategia exitosa en el área de seguridad ciudadana y justicia, según la evidencia científica, es fundamental focalizar las políticas en los segmentos sociales más victimizados (en general, jóvenes de 15 a 29 años, de escasos recursos y afrodescendencia), en territorios vulnerables y donde existen factores de riesgo como mercado de drogas, armas, entre otros.

Para desarrollar la política municipal de seguridad ciudadana de Canoas, en Brasil, se elaboraron diversos estudios, posteriormente complementados por una serie de investigaciones aplicadas llevadas a cabo por el Observatorio Municipal de Seguridad Pública.

Este diagnóstico apuntaba a la concentración de la vulnerabilidad social y de la victimización letal en tres barrios: el barrio Guajuviras, en la época, con cerca de 40.000 habitantes, seguido de Mathias Velho y Harmonia, con cerca de 103.000 personas.

Por eso, la estrategia integral adoptada se centró en esta localidad y, en ella, el control, la prevención y la reducción de los homicidios que victimizan a jóvenes de entre 15 y 24 años, en general de escasos recursos y con afrodescendencia.

La principal innovación de Canoas consistió en congregar políticas represivas y de control, con políticas preventivas y de promoción de derecho, estimulando la participación social y el control público, focalizadas, a partir de la constitución del GGI-M y de los Foros Comunitarios del Territorio de Paz, basados en los subsidios informacionales compartidos por el Observatorio Municipal de Seguridad Pública.

Más información en: <http://oldsite.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/idDep/30/id/86>

Estos cinco principios de actuación adquieren plena materialización en la formulación de planes territoriales integrados de gestión de la seguridad, que incluyen objetivos estratégicos y prioridades a corto, mediano y largo plazo.

Los planes territoriales deben basarse en un diagnóstico técnico y científico de las principales causalidades y factores de riesgo de las violencias y delitos de determinada región o territorio (Sampson, 2006; Putnam, 2008).

Los planes deben incluir también los programas, proyectos y acciones coordinadas, integrales, transversales y focalizadas, que impliquen una gestión compartida entre Estado y sociedad.

Finalmente, este plan territorial integrado también debe contar con indicadores para el monitoreo y la evaluación de las iniciativas.

Figura 4. Plan Territorial Integrado de Gestión de la Seguridad



Fuente: Elaboración propia basada en Sampson (2006) y Putnam (2008).

4.2. BUENAS PRÁCTICAS EN LA GOBERNANZA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA

Las buenas experiencias de gobernanza integrada e integral de la seguridad ciudadana y justicia muestran que estas:

- ◇ Estimulan la aceptación de un compromiso político e institucional del gestor público, que asigna recursos para la gestión con actores comunitarios y estimula la creación de una agenda que priorice la seguridad de los derechos.
- ◇ Se basan en la articulación y coordinación sistémica de políticas nacionales y subnacionales, con la participación ciudadana y comunitaria.
- ◇ Utilizan planes integrados, integrales y sostenibles de seguridad ciudadana y justicia que combinan los esfuerzos públicos y privados en favor de la continuidad de las políticas públicas, y la prevención y el control eficiente y efectivo del delito y la violencia.

El compromiso político e institucional de los gestores públicos es un requisito básico para el éxito de las políticas de seguridad ciudadana y justicia. Esto se materializa en el estímulo a la creación de una agenda pública en torno a la seguridad, en la asignación de inversiones públicas en el área y en el impulso a una nueva gobernanza en torno a la participación de actores públicos, sociales y privados. Esta participación se da en la lógica de la política de administración conjunta y corresponsabilidad de la ciudadanía organizada con la construcción colectiva de patrones más civilizados de convivencia y sociabilidad.

Asimismo, el protagonismo político del presidente, gobernador y/o alcalde, dependiendo del sistema político, implica el montaje de un equipo técnico especializado, la estructuración de una gestión orientada a resultados, basada en metas objetivas e indicadores adecuados de monitoreo y evaluación.

Un segundo elemento para el éxito de las políticas de seguridad y justicia es la articulación y la coordinación sistémica entre las instancias políticas nacionales y subnacionales con la participación ciudadana y comunitaria (eficaz y colectiva). El proceso es asegurado, de acuerdo con la evidencia presentada por un Gabinete de Gestión Integrada o un Consejo Nacional de Seguridad, que deberán establecer un régimen de cooperación y colaboración entre los diferentes niveles de gobierno (central y local), con

varios sectores (seguridad, justicia y otros derechos fundamentales y sociales) y actores (públicos y privados).

CASO BRASIL: PACTO POR LA VIDA⁴

El Pacto por la Vida (PPV) fue un programa desarrollado por el gobierno del Estado de Pernambuco, en Brasil, con el objetivo de reducir la criminalidad y controlar las violencias. El PPV se implementó en 2007, en el primer mandato del gobernador Eduardo Campos. Este programa se estructuró teniendo en cuenta un diagnóstico acerca de la dinámica de las violencias y en un Plan Estatal de Seguridad Pública, que se basaba en el fomento de estrategias integradas de represión calificada de la criminalidad y de prevención social de las violencias, con un enfoque en la reducción de los crímenes contra la vida.

El Programa estableció la construcción de una política estatal de seguridad orientada a la articulación entre seguridad pública y derechos humanos; la compatibilización de la represión calificada, con la prevención específica del crimen y la violencia; transversalidad e integralidad de las acciones de seguridad pública; mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación. El PPV priorizó la disminución de los crímenes violentos letales intencionales y logró su reducción en 12% al año, en Pernambuco, entre 2008 y 2013.

Durante el primer año de implementación, el Estado emprendió diversas operaciones integradas entre la policía de investigación estatal (Policía Civil) y la policía de patrullaje de las calles (Policía Militar), para dismantelar grupos de exterminio responsables de la mayoría de los homicidios practicados en el Estado. De igual modo, la Gerencia de Análisis Criminal y Estadística, vinculada a la Secretaría de Defensa Social, se fortaleció con la finalidad de calificar y perfeccionar la gestión de la información, lo que ayudó a la actuación de las policías y demás agencias de justicia criminal.

Entre los principales factores de éxito de esta política pública, en los dos mandatos del gobernador Eduardo Campos, además de su liderazgo político,

4 Ambas experiencias fueron reconocidas con premios nacionales e internacionales.

están la creación de un Comité Gestor del PPV organizado por cinco cámaras técnicas (Defensa Social, Administración de Prisiones, Articulación con Poder Judicial, Fiscalía y Defensoría, Prevención Social y Enfrentamiento al Crack) que era responsable del monitoreo de la política de seguridad. Este Comité operó de modo regular desde 2008, porque se consideró necesaria la participación en el PPV de otras instituciones políticas además de la policía. Se encontraba bajo la coordinación política del Gobernador del Estado y la coordinación técnica del Secretario de Planificación.

El PPV disminuyó en casi 40% los homicidios en Pernambuco, entre enero de 2007 y junio de 2013. Sin embargo, al finalizar la gestión del gobernador que impulsó el programa, el PPV presentó un desempeño y resultados poco constantes. Esto culminó en su debilitamiento institucional y en el consiguiente aumento de los indicadores de criminalidad, especialmente de los homicidios, desde mediados de 2015.

El PPV demuestra la importancia del liderazgo político en la gestión y gobernanza de la seguridad, de la rendición pública de cuentas y de la construcción de políticas que superen los tiempos de los mandatos gubernativos.

Fuente: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>

Finalmente, la **continuidad y rigurosidad técnica** de los programas desarrollados en el ámbito de políticas de seguridad ciudadana y justicia facilita la institucionalización de planes integrados, integrales y sostenibles exitosos.

Por eso es muy importante la elaboración de diagnósticos previos realizados por un equipo técnico especializado y multiprofesional, el cual debe ser capaz de calificar y perfeccionar la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, contrivuyendo con los Observatorios Municipales de Seguridad a superar la “gestión por espasmos” (Pazinato, 2012). Es decir, los observatorios evitan el uso de respuestas mediáticas y de corto plazo no basadas en evidencia y, por lo tanto, carentes de posibilidades de sostenibilidad a lo largo del tiempo.

Por lo tanto, los planes de seguridad y justicia establecen la coordinación de un conjunto de políticas públicas territorialmente articuladas, orientadas a reducir las violencias y los riesgos reales de victimización y a aumentar la sensación de seguridad. En suma, buscan el rescate de la confianza de las personas hacia las instituciones públicas de seguridad y justicia, a partir del fortalecimiento de la capacidad estatal.

COLOMBIA Y CHILE: GESTIÓN POR RESULTADOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

En los últimos años, Colombia y Chile se han destacado como países de referencia en el sector al promover una gobernanza basada en la gestión de la información y en resultados, y por incorporar modernas técnicas de administración del Estado.

Entre estas técnicas podemos mencionar la planificación basada en información cualificada; la definición de prioridades de gestión estratégicas; la preparación de personal especializado y profesionalización continua y la rendición pública de cuentas. Además, el estímulo y empoderamiento de las autoridades locales a través de normas que asignan competencias y recursos.

En estos países se crearon los Consejos Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en Bogotá, las Mesas Barriales de Convivencia, en Medellín, y los Consejos Comunales de Chile, en la Comuna de Santiago.

Estas experiencias de gobernanza de la seguridad demuestran la pertinencia de definir una gobernanza orientada a resultados, con metas claras e indicadores apropiados de monitoreo y evaluación de políticas de seguridad, con enfoque en el control de la criminalidad violenta, en general, y en la prevención de la violencia letal, en particular.

Fuente: Colombia - <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1-PNSCC%20FINAL%20AGO%202011.pdf> y Chile - <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2014/10/Plan-Nacional.pdf>

5. MODELOS DE GESTIÓN

Los diferentes niveles de institucionalidad estatal también influyen en el funcionamiento de una buena gobernanza en el área, ya que los arreglos institucionales que caracterizan políticamente un Estado como unitario o federado marcan la forma cómo se distribuye, tanto el poder político-decisorio, como los recursos presupuestario-financieros para la ejecución de las políticas públicas de seguridad y justicia. En efecto, las diversas conformaciones y modelos políticos e institucionales del Estado en ALC están íntimamente ligados a la centralización o descentralización política y administrativa de los entes estatales. Por supuesto, la doctrina jurídica y sociopolítica sostiene que cada uno de estos sistemas políticos tiene ventajas y desventajas.

5.1. CONFIGURACIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS

En cuanto a los **Estados Federados**, como es el caso de Brasil, Argentina y México, los estados (o provincias) y los municipios (o municipalidades), que componen la federación, tienen su existencia vinculada a la Constitución Federal, en vista de que sus competencias no pueden ser unilateralmente modificadas por el gobierno central. Esto define la proximidad entre los gobiernos centrales y los gobiernos regionales y locales. En función de la descentralización jurídica, política y administrativa, y de la autonomía de los demás entes federados, existe la necesidad de aumentar la integración inter e intragubernamental, sobre todo entre las diferentes instituciones de seguridad y justicia, como las policías. Por lo tanto, en los Estados Federales suele fomentarse, aunque con excepciones, una mayor aproximación de los gobiernos centrales a los gobiernos regionales y locales.

Por otro lado, en los **Estados Unitarios** de la región, como es el caso de Colombia, Chile y Perú, se identifica una mayor concentración del poder en el gobierno central, lo que puede facilitar, a su vez, la gestión de las policías y otras instituciones, resguardando su actuación a nivel territorial. Según Abrucio y Franzese, en los Estados Unitarios el gobierno central está por encima de las instancias subnacionales y las relaciones de poder se someten a una lógica jerárquica; mientras que, en los Estados Federados, se preserva formalmente la lógica cooperativa, derivada del concepto de autonomía política y administrativa (Abrucio y Franzese, 2007).

La organización territorial del poder ha obtenido mayor visibilidad y atención entre los factores institucionales que inciden en la acción del Estado, en virtud de sus implicaciones en las decisiones de los gestores gubernamentales (Abrucio y Franzese, 2007). Tanto la naturaleza como el patrón de la interacción entre los gobiernos (nacional y unidades subnacionales) e instancias intragubernamentales (distintos sectores, sean ministerios o secretarías) y de las instancias públicas y estatales con la sociedad y el sector privado señalan la relevancia de considerar las configuraciones políticas de los Estados de la región, unitarios o federados, en el diseño institucional de gobernanza integrada e integral de seguridad ciudadana y justicia.

De igual modo, hay que crear condiciones para una gestión integrada entre los diferentes niveles de gobierno, independiente de que el sistema político del país sea unitario o federado. Para esto, es fundamental la conexión de gobiernos centrales con los locales, y de los entes federales con las demás unidades federativas; de los ministerios, en el ámbito nacional, y de las secretarías, en el ámbito estatal o municipal. Todo esto, con el fin de que exista un sistema de seguridad y justicia en el que la ciudadanía pueda cogerse las políticas públicas.



5.2. SISTEMAS NACIONALES DE GESTIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA

Como hemos visto, la coordinación, la integralidad, la transversalidad y la focalización son elementos clave para una gestión institucional efectiva y eficiente de seguridad ciudadana, a nivel nacional. En ese sentido, el establecimiento de un **sistema nacional de seguridad ciudadana** y justicia es fundamental para una gobernanza integrada e integral capaz de promover el control de la criminalidad y la prevención de las violencias, sobre todo de aquellas que más afectan a la ciudadanía de la región, como homicidios, feminicidios y robos.

Un sistema nacional de seguridad ciudadana y justicia consiste en la articulación institucional, estructura de gestión, metodología y flujo de toma de decisiones dentro de un marco normativo que incluya a las instancias subnacionales implicadas y la gestión de información de calidad, basada en evidencia.

Estos sistemas deben garantizar la conexión entre las distintas agendas de los diferentes actores públicos y privados involucrados, así como viabilizar la definición y el seguimiento de procesos y rutinas de gestión. Esto permitirá una articulación vertical entre gobiernos centrales y locales y una articulación horizontal entre agencias de seguridad y de justicia, basada en datos e información aplicados a la dinámica de las violencias y crímenes (Revesz, 2006; Velásquez, 2006).

A nivel estratégico, varios países de ALC han creado e institucionalizado “sistemas nacionales” en el área de seguridad ciudadana y justicia.

GABINETES O CONSEJOS NACIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Chile, Colombia, Perú y El Salvador son algunos de los países de la región que estructuraron Gabinetes o Consejos Nacionales de Seguridad Ciudadana. Estos casos fomentaron la participación, no solo de agencias de seguridad y justicia, sino de otras áreas vinculadas a la prevención de las violencias y a la promoción de los derechos, como educación, salud y desarrollo.

Ese proceso, sin embargo, no ha sido lineal, pues cada caso y experiencia nacional particular se ha enfrentado a desafíos relevantes, como la discontinuidad de las iniciativas gubernamentales a lo largo del tiempo; la competencia de protagonismo entre los diversos actores públicos y privados involucrados, y la captación institucional de los recursos a largo plazo, sin dejar mayores recursos para terceros actores.

5.3. GOBERNANZA PARTICIPATIVA Y COMUNITARIA

Como se mencionó, la consolidación de una buena gobernanza en el campo de las políticas públicas de seguridad ciudadana y justicia no puede prescindir de la participación de actores sociales y comunitarios. Es por eso que el diseño institucional de gestión de estas políticas requiere la creación o el fortalecimiento de **instancias o redes de compromiso cívico**, a través de Consejos Comunales o Locales de Seguridad, de instrumentos democráticos de consulta y deliberación como las Audiencias Públicas y las Conferencias Comunitarias, Barriales, o Municipales de Seguridad, entre otros.

Un ejemplo interesante de la construcción participativa de políticas de seguridad ciudadana es la creación de los Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública en Chile, en 2016⁵. Estos consejos son de carácter consultivo pero, a su vez, constituyen en sí mismos una instancia de coordinación de las instituciones a nivel local.

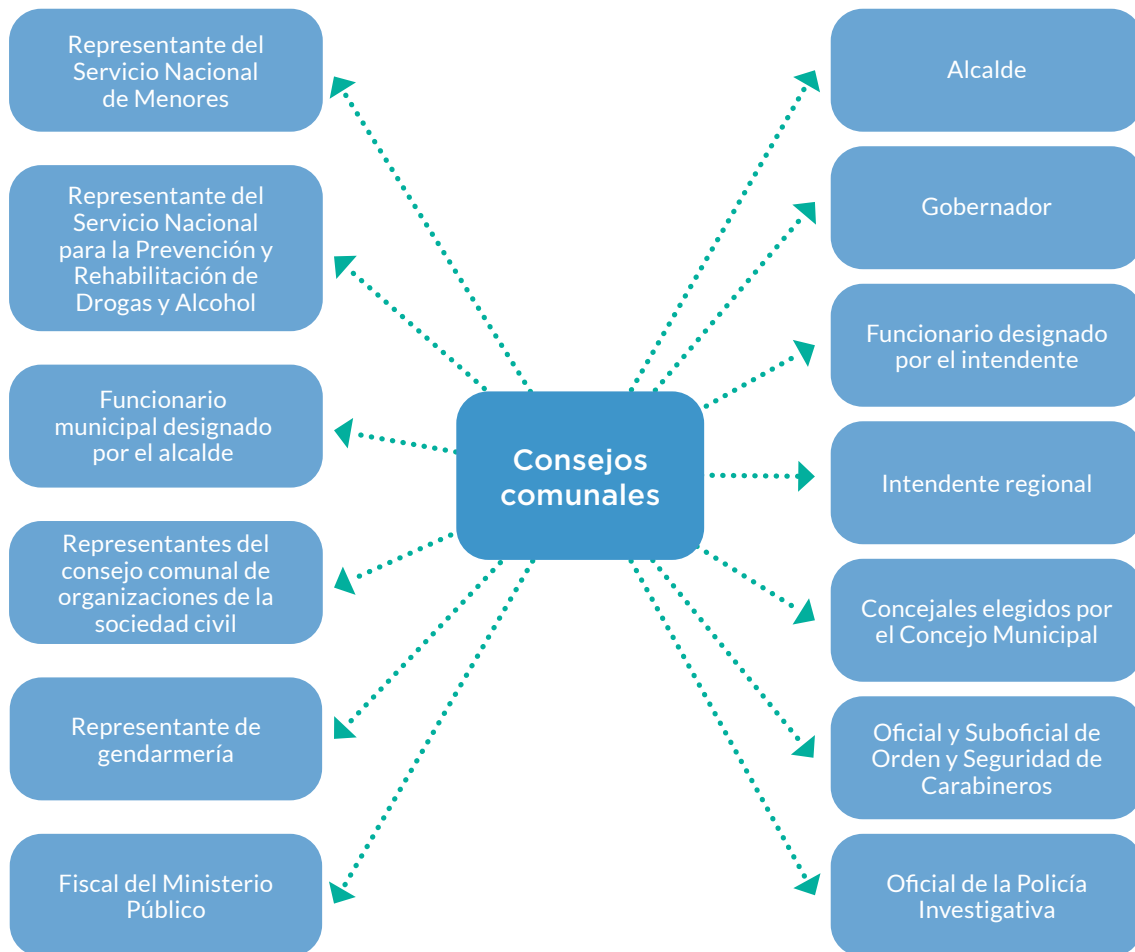
El consejo está presidido por el alcalde y lo integran el intendente regional, el gobernador, un funcionario que el intendente designe; los concejales elegidos por el Concejo Municipal; un oficial de Orden y Seguridad de Carabineros; un oficial de la Policía Investigativa; un fiscal del Ministerio Público; los representantes del Consejo Comunal de organizaciones de la sociedad civil; un funcionario municipal que será designado por el Alcalde como Secretario Ejecutivo del Consejo; un representante de Gendarmería de Chile; un representante del Servicio Nacional de Menores; un representante del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de Drogas y Alcohol.

5 El 4 de noviembre de 2016 se publicó la ley No. 20965 que permite la creación de los consejos, constituyéndose como el primer gran paso para una nueva política de estado en materia de seguridad ciudadana, a nivel comunal. Para mayor información consulte <http://consejoscomunales.spd.gob.cl/>

El Plan Comunal de Seguridad Pública, por su parte, es un instrumento de gestión que fija las orientaciones y las medidas que la municipalidad y los órganos que participan del consejo disponen en materia de seguridad pública a nivel comunal.

La misma experiencia ha sido replicada en Colombia, con los Consejos Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, instrumento clave de programas como el Programa Municipios y Departamentos más seguros.

Figura 5. Actores que participan en los Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública en Chile



6. CONCLUSIONES

El compromiso político-institucional (liderazgo político), la cultura política local (gobernabilidad democrática) y el diseño organizacional (diagnóstico-implementación-evaluación) encierran algunos de los aspectos que inciden en el éxito de la gobernanza de las políticas públicas, en general, y de las de seguridad ciudadana y justicia, en particular (Lüchmann, 2002).

En ese contexto, las alteraciones por las cuales pasaron los países de ALC, de los regímenes de excepción a los democráticos, fortalecieron gradualmente una nueva gobernanza en esta área, entre el gobierno central y los gobiernos locales, entre las instancias de Estado y de la sociedad civil, valorando la transparencia y el control público de esas iniciativas.

El nuevo enfoque de esas políticas, programas, proyectos y acciones incorpora el imperativo de la gestión integrada y sistémica, así como de una visión integral y ampliada de la seguridad como un derecho garantizador de otros derechos (Pazinato, 2012), entendido como bien público.

Los múltiples factores de riesgo, agenciamientos y causalidades responsables de la reproducción de las violencias y crímenes refuerza la ampliación teórico-práctica de la seguridad y de la justicia, además de la lógica tradicional del sistema penal, con la conjugación de esfuerzos de acciones de control y represión calificada de la criminalidad, con proyectos de prevención (primaria, secundaria y terciaria) y de promoción de los derechos.

Entre las medidas más prometedoras están la asunción de conceptos y principios claves, como coordinación, integralidad, transversalidad, corresponsabilidad y focalización, a partir del desarrollo de diagnósticos y planes de seguridad ciudadana, en especial por el poder local, congregando la participación de diferentes actores públicos, privados y sociales, con monitoreo y evaluación, permanentes y continuadas.

Las experiencias presentadas, tanto de los gobiernos centrales como de los municipales, conforman ejemplos de estrategias integrales de seguridad ciudadana respaldadas en metas claras y en mecanismos de seguimiento y monitoreo de resultados, con el uso de

técnicas de gestión orientadas a resultados y por políticas basadas en la gestión de la información y del conocimiento aplicado.

Se trata, finalmente, de un cambio de paradigma en las áreas de la seguridad y la justicia, que demanda una integración no meramente instrumental, sino sistémica o sinérgica entre todas las agencias comprometidas, dirigida al control, a la prevención y a la disminución de las violencias y crímenes, especialmente de la victimización letal, de las violencias urbanas y/o domésticas que más impactan la vida de la ciudadanía latinoamericana y caribeña.

7. GLOSARIO

1. **Confianza (*Trust*):** creencia que se tiene de personas e instituciones las cuales, a través de su acción o inacción, contribuirán a mi/nuestro bienestar y se abstendrán de causar daño sobre mí/nosotros.
2. **Estado de Derecho (*Rule of law*):** se refiere a un principio de gobierno en el que todas las personas, instituciones y entidades -públicas y privadas-, incluyendo al Estado, deben rendir cuentas en el marco de leyes conocidas por el público, aplicadas de manera igualitaria e interpretadas por una entidad independiente, consistentes con las normas y acuerdos internacionales (The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies. (United Nations Security Council, 2004, S/2004/616*).
3. **Estados Federados (*Federated States*):** se fomenta una mayor aproximación de los gobiernos centrales con los gobiernos regionales y locales, en función de la descentralización jurídica, política y administrativa, y de la autonomía de los demás entes federados, asegurada constitucionalmente.
4. **Estados Unitarios (*Unitarian States*):** se identifica con una mayor concentración del poder en el gobierno central, por encima de las instancias subnacionales, donde las relaciones de poder se someten a una lógica jerárquica y piramidal.

5. **Gobernabilidad democrática (*democratic governance*):** creación de las condiciones políticas e institucionales necesarias para el ejercicio democrático de las acciones del gobierno fundadas en el respeto a la ciudadanía, así como en la legitimidad, respaldada en la necesaria confianza social en las instituciones de seguridad ciudadana y justicia.
6. **Gobernanza (*governance*):** dispositivos, mecanismos y arreglos institucionales que posibilitan un ambiente productivo para la negociación y la cooperación, en la esfera pública, de diferentes intereses y agendas de los diversos actores públicos, privados y sociales.
7. **Gobierno local (*local government*):** subnivel de gobierno cuya administración está acotada a una reducida población y territorio, pero de significativa autonomía política, económica y administrativa. Su descripción podría variar dependiendo del tipo de Estado (centralizado o descentralizado y sus zonas grises). Aquí ubicamos a distritos, municipios, alcaldías, etc.
8. **Legitimidad (*legitimacy*):** condición que permite el consentimiento voluntario de la autoridad de unos (gobernantes) sobre otros (gobernados) y que se basa, por una parte, en la legalidad de la actuación de los primeros y, por otra, en cierto grado de afinidad valórica y moral entre ambos.

◆ SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
BID - IADB	Banco Interamericano de Desarrollo - Inter American Development Bank
CIDS	Centro de Investigación sobre Dinámica Social de la Universidad Externado de Colombia - Center for Research on Social Dynamics at Externado University of Colombia
CONASEC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana de Perú - National Council for Citizen Security of Peru
FADISMA	Facultad de Derecho de Santa Maria (Brasil) - Faculty of Law of Santa Maria (Brazil)

GGI-M	Gabinete de Gestión Integrada Municipal (Brasil) - Municipal Integrated Management Cabinet (Brazil).
ICPR	Instituto de Investigación de Política Criminal - Institute for Criminal Policy Research
OMS	Organización Mundial de la Salud
PPV	Pacto por la Vida (Política Pública de Brasil) - Pact for Life (public policy of Brazil)
PNSCC	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Colombia
SENASP	Secretaría Nacional de Seguridad Pública (Brasil) - National Secretariat of Public Security (Brazil)
SINASEC	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana de Perú- National Citizen Security System (Perú)
PRONASCI	Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Brasil) - National Program of Public Security with Citizenship
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - United Nations Office on Drugs and Crime

8. BIBLIOGRAFÍA

- Abad, J. y Gómez, J. (2008). *¡Preparados, Listos, Ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes*. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud y Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- Abizanda, B., Hoffman, J., Marmolejo, L. y Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Abrucio, F. y Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. En Araújo, M. y Beira, L. (Org.). *Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*. San Pablo: Fundap: 13-31.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2009). *Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety*. [Document GN-2535]. Washington D. C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Crime and Violence Prevention in Latin America and the Caribbean. Evidence from the IDB's Interventions [RE-378]*. Washington D. C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2011). *Segurança Cidadã no Brasil: Contribuições ao diálogo setor*. En Capriolo, D., Beliz, G., Alvarado, N., Camarado, C., Cordovez, C. y Vieira, H. Banco Interamericano de Desarrollo. Río de Janeiro.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012a). *La Eficacia de Las Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana en América Latina y El Caribe: Cómo medirla, cómo mejorarla*. [Versión preliminar para discusión en la primera reunión de la Red de Seguridad Ciudadana]. Washington D. C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012b). *Action Plan and Operational Guidelines for More Effective Justice Administration Systems*. [Documento GN-2643]. Washington D. C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2012c). *Proposal for the Establishment of the Special Program and Multidonor Fund for Citizen Security*. [Documento GN-2660]. Washington D. C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia*. [Versión preliminar para discusión]. Washington D. C.

- Baratta, A. (1999). La política criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*. (2): 89-114.
- Baratta, A. (2002). *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal*. Río de Janeiro: Revan.
- Basombrío, C. (2011). ¿Qué traba el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y la reforma de la Policía en el Perú? En Nespolo, R (Ed.). *Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana: 15-24.
- Bauman, Z. (1998). *O mal-estar da pós-modernidade*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Bottini, Pierpaolo Cruz (Org.). (2010). *Justiça e Segurança: o Brasil em transformação (2003/2010)*. San Pablo: Fundação Perseu Abramo.
- Bourdin, A. (2001). *A questão local*. Río de Janeiro: DP&A.
- Brodeur, J. (2002). *Como reconhecer um bom policiamento*. San Pablo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Caldeira, Teresa Pires do Rio. (2000). *Cidade de Muros. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. San Pablo: Editora 34/EDUSP.
- Consejos Comunales de Seguridad Pública (2018). Subsecretaría de Prevención del Delito. Santiago/CL. <<http://consejoscomunales.spd.gob.cl/>>. Acceso en: 10 de mayo, 2018.
- Corbacho, A., Philipp, J., Ruiz-Vega, M. (2015). Crime and erosion of trust: Evidence for Latin America. *World Development*, 70: 400-415.
- Dias Nieto, T. (2005). *Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção*. San Pablo: RT.
- Dougals, M. (1991). *Pureza e perigo*. Lisboa: Edições 70.
- Dowbor, L. (1998). *A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes.
- Fuentes, C. (2011). Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana. En Nespolo, R (Ed.). *Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana: 7-14.

- Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla y cómo mejorarla*. [Documento de Debate (IDB-DP-245)]. Washington D. C.
- Gohn, M. (2001). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
Gohn, M. (2005). *O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONG's e Redes Solidárias*. São Paulo: Cortez.
- Hassemer, W. (1997). Segurança Pública no Estado de Direito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 2, n. 5, p. 55–69, 1994 .
- Held, D. (1987). *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia.
- ICPC (2005). *Urban crime prevention and youth at risk - Compendium of Promising Strategies and Programmes from around the World*. International Center for the Prevention of Crime. Bangkok.
- Hufty, M. (2006). Marco Analítico de la Gobernancia. Presentación y resumen. Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba, Bolivia.
- Kahn, T., Zanetic, A. *O Papel dos Municípios na Segurança Pública*. Disponible en http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/concurso_pesquisasaplicadas/o-papel-dos-municipios-na-seguranca-publica.pdf, Acceso en: 10 de mayo de 2018.
- Latinobarómetro. Corporación Latinobarómetro. Santiago Chile. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latinobarómetro. (2015). *La confianza en América Latina (1995-2015): 20 años de opinión pública latinoamericana*. [Informe]. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.
- Lüchmann, L.. (2002). Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Desafios do Desenho Institucional. *Revista de Ciências Sociais Unisinos*, 38(161), 43-79.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbain. *Revue française de science politique*, 45 (1). París.
- Malaguti Batista, V. (2003). *O Medo na Cidade do Rio de Janeiro. Dois tempos de uma história*. Río de Janeiro: Revan.

- Mesquita Neto, P. (2011). *Ensaio sobre Segurança Cidadã*. San Pablo: Quartier Latin, FAPESP.
- Misse, M. (2011). *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Novaes, A. (2007). Políticas do Esquecimento. En Novaes, A. (Org.). *O Esquecimento da Política*. Rio de Janeiro: Agir.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2010). *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Threat Assessment*. Viena: UNODC.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2011a). *Global Study on Homicide: Trends, Context and Data*. Viena: UNODC.
- Pazinato, E. (2012). *Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Pazinato, E. y Kerber, Aline. (2013a). *Muitas Cabeças, Muitas Sentenças: uma análise do PRO-NASCI em Canoas/RS a partir das representações sociais dos moradores e dos gestores do Território de Paz*. Curitiba: Multideia.
- Pazinato, E. y Kerber, Aline. (2013b). *Dossiê 1o Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública*. Curitiba: Multideia.
- Pazinato, E. y Kerber, Aline. (2015). *Atlas da Municipalização da Segurança Pública*. Curitiba: Multideia.
- Pereira de Andrade, V. (2003a). *Sistema penal Máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Pereira de Andrade, V. (2003b). *A Ilusão de Segurança Jurídica: do Controle da Violência à Violência do Controle Penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Plant, J. B. y Scott, M. (2008). *Effective Policing and Crime Prevention*. Washington, DC. Center for Problem-Oriented Policing.
- Putnam, R. (2008). *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. São Paulo/SP: Editora FGV.
- Ratton, J., Galvão, C., Fernández, M. *Artigo Estratégico - Agosto 2014. O Pacto pela Vida e A Redução de Homicídios em Pernambuco*. Disponible en <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/07/artigo-8-p2.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017
- Revesz, B. (2006). *Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local*. [Ponencia del Congreso Internacional "Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina - Cochabamba].

- Sampson, R. J. (2006). How does community context matter? Social mechanisms, and the explanation of crime rates. En Wikstrom, P. y Sampson, R. J. (Eds.). *The Explanation of Crime: Context, Mechanisms, and Development*. Nueva York: Cambridge University Press.
- De Sousa Santos, B. (1999). Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. En Chesnais F., A. Heller y De Sousa Santos B. *A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- De Sousa Santos, B. (2002). *A Globalização e as Ciências Sociais*. San Pablo: Cortez.
- Sento-Sé, J. (Org.). (2005). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Sherman, L., Gottfredson, D., Mackenzie, D., Eck, J., Reuter, P. y Bushway, S. (1997). *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Washington D. C.: Instituto Nacional de Justicia.
- Sherman, L., Farrington, D. P., Welsh, B. C., Mackenzie, D. L. (Ed). (2002). *Evidence-based Crime Prevention*. Londres: Routledge.
- Skolnick, J., Bayley, D. (2006). *Policamento Comunitário*. San Pablo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Slakmon, C., Machado, M., Bottini, Pierpaolo Cruz (Org.). (2006). *Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança*. Brasília: Ministerio da Justicia.
- Soares, J., Caccia-Bava, S. (Org.). (1998). *Os Desafios da gestão municipal democrática*. San Pablo: Cortez.
- Souza, M. (2008). *Fobópole: O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Velásquez, E. (2006). *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional*. [Documento de trabajo]. Centro de Investigación sobre Dinámica Social (CIDS), Universidad Externado de Colombia.
- Welsh, B. y Farrington, D. (Ed.). (2012). *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Oxford: Oxford University Press.
- Zizumbo-Colunga, D. (2015). Delincuencia, corrupción y apoyo social a la justicia por mano propia: Diez años de evidencia en revisión. En *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2015. Número 120*. Disponible en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO920es.pdf>

LECTURAS OPCIONALES

◆ LA CONFIANZA COMO MECANISMO DE FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA

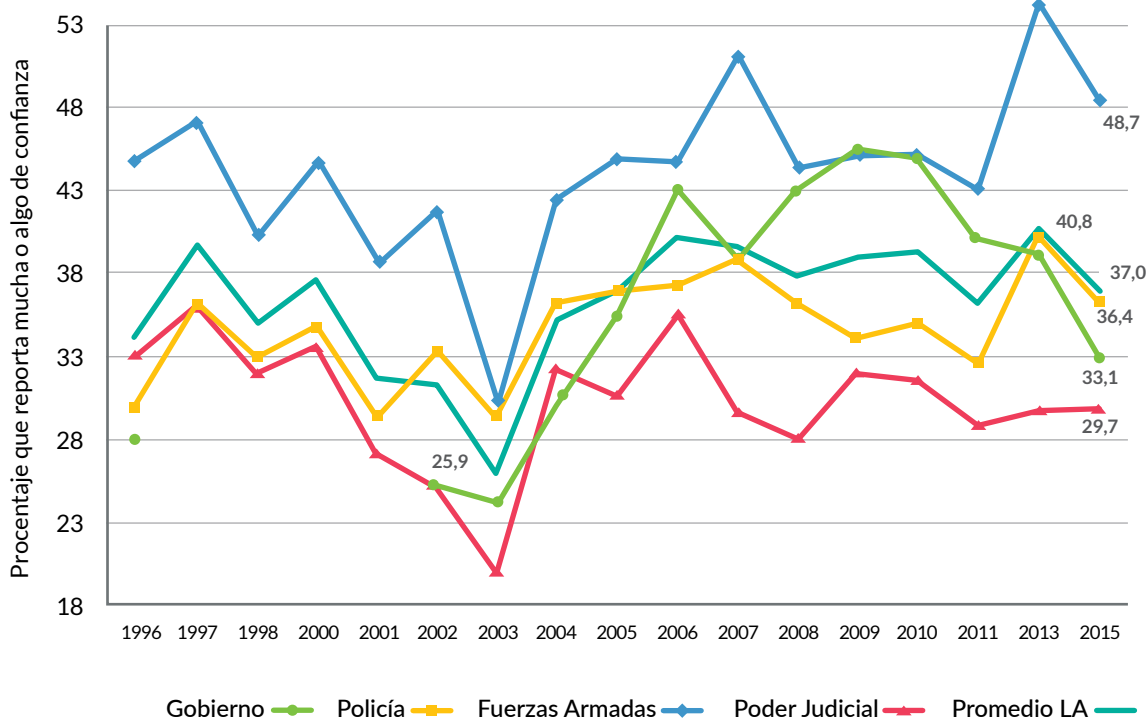
La reducida capacidad institucional para atender las demandas de la población contribuye a la desconfianza de la ciudadanía hacia el Estado, y esto obstaculiza las reformas en el campo de la seguridad y de la justicia.

Los investigadores coinciden en que la confianza de las víctimas de violencias y delitos es 10% menor que entre los ciudadanos que no fueron expuestos a una situación de violencia. Para frenar el sentimiento de inseguridad y miedo es necesario potenciar la confianza y evitar la victimización. Ambientes con baja confianza implican que los gobiernos trabajen el doble para enfrentar las consecuencias de la delincuencia. Este gasto adicional en que incurre el Estado para mejorar la percepción de las instituciones públicas aumenta el costo de las violencias y delitos en la región (Corbacho *et al.*, 2015).

Reconocer la complejidad de la dinámica de las violencias y los crímenes implica entenderla, por lo menos, a partir de dos perspectivas. Por una parte, la victimización y, por otra, la percepción de la inseguridad. Ambas están fuertemente impactadas por la confianza de la población en el Estado.

La encuesta de opinión de Latinobarómetro da cuenta del comportamiento de la confianza de las personas en las instituciones públicas de seguridad y justicia, en el periodo entre 1995 y 2015, en la región, incluso para el caso de las policías.

Gráfico 1. Evolución de la confianza en instituciones públicas de seguridad ciudadana y justicia en Latinoamérica 1995-2015



Fuente: Latinobarómetro (2015).

Para aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de seguridad y justicia es necesario que los tomadores de decisión definan con claridad la responsabilidad de los distintos actores públicos y privados en la estructuración e implementación de programas y estrategias. Estos deben basarse en evidencia, tener metas públicas y transparentes e indicadores de monitoreo y evaluación adecuados para garantizar la medición de su éxito.

La construcción de una ciudadanía activa no puede prescindir de condiciones mínimas para el ejercicio de la participación política. La ausencia de un ambiente democrático puede resultar en el descrédito de las instituciones del Estado, la ocupación privada (o privatista) de los espacios públicos y, por último, la falta de mediación y gobernanza entre las necesidades humanas y la capacidad estatal para atenderlas.

◆ EJEMPLOS DE PROGRAMAS

Es necesario superar los problemas de coordinación entre los gobiernos central y local para aumentar las posibilidades de éxito de las políticas públicas formuladas e implantadas. En este sentido, en la región destacan las políticas de prevención de las violencias llevadas a cabo por gobiernos locales, más que los nacionales. Por ejemplo, Bogotá y Medellín, en Colombia; Diadema y Canoas, en Brasil; Peñalolén, en Chile; Quito, en Ecuador, entre otros (Baratta, 1999; Kahn *et al.*, 2005; Sento-Sé, 2005; Dias Neto, 2005; Plant *et al.*, 2008; Abizanda *et al.*, 2012; Pazinato, 2012; Pazinato *et al.*, 2013a; Pazinato *et al.*, 2013b; Pazinato *et al.*, 2015).

El buen comportamiento de las tendencias de seguridad ciudadana en Bogotá y Medellín, por ejemplo, demuestran el gran potencial comparativo de la gestión territorial de la seguridad ciudadana: mayor conocimiento de los entornos, mayor fuerza en la coordinación, mejores expresiones de ejercicio cooperacional de la seguridad. Los pactos suscritos con la seguridad privada, los gremios del transporte público y el sector financiero son prueba de ello. En estas modalidades de pactos público-privados está el secreto de la tendencia al declive de las tasas de criminalidad en Bogotá. Estos pactos, gracias a la comprensión de que la criminalidad en las ciudades no está distribuida uniformemente en el espacio urbano (Sherman *et al.*, 2002), especialmente en lo que concierne a la violencia letal, han ayudado a disminuir la criminalidad. La proximidad de los gobiernos locales a estos lugares es una ventaja comparativa para la adaptación y la personalización de las políticas públicas de seguridad a las especificaciones de la cultura local.

La descentralización de las políticas públicas en América Latina y el Caribe (ALC), desde la década de los noventa, ha estado constantemente relacionada con el incremento de la comunicación entre el Estado y la sociedad, con el fin de reducir las fuentes generadoras de conflictos¹.

Esto, al mismo tiempo, ha demostrado que el poder local no puede prescindir de una articulación directa con la estrategia de seguridad ciudadana y justicia del gobierno nacional. Esta coordinación debe tener en cuenta las atribuciones de los gobiernos centrales y demás entes nacionales, de acuerdo con la organización jurídico-política y administrativa de los estados de ALC.

1 “La proximidad del centro decisorio al ambiente en que se debe actuar puede estimular la comunicación entre Estado y sociedad, lo que amplía las condiciones de gestión política de la diversidad social, una de las mayores fuentes generadoras de conflictos urbanos (...).” (Dias Neto, 2005: 55)

Por ejemplo, en Brasil, el Estado Republicano está compuesto de una triada institucional clara: la Unión, los 27 Estados (incluyendo el Distrito Federal y Territorios) y por 5 570 Municipios. Cada ente federado tiene autonomía política y administrativa. No obstante, constitucionalmente, la gestión de las policías corresponde a la Unión y a los Estados. Por otro lado, Colombia es un Estado Nacional formado por una República Unitaria compuesta por 32 departamentos (semejantes a los Estados en el comparativo con la organización federativa brasileña) y 1 102 alcaldías (o Municipios en el caso de la dinámica interna de Brasil). Según lo establece la Constitución de 1991, el presidente, los gobernadores y los alcaldes tienen responsabilidades conjuntas en el área de la seguridad y la convivencia ciudadana, relacionados directamente con la Policía Nacional.

Además de la comprensión de las diferencias entre las distintas funciones y competencias de los varios ámbitos territoriales, un factor clave en la calidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana y justicia es el nivel de especialización de los funcionarios públicos. La baja capacitación, que suele ser un factor común en la región, restringe su capacidad de analizar, formular, ejecutar y evaluar políticas, programas, proyectos y acciones. De igual modo, la falta de una cultura de gestión de la información inhibe al Estado para la prestación de mejores servicios públicos de seguridad y justicia².

En este sentido, varios estudios, como los producidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³ (2012a; 2012b), indican dos impedimentos para el desarrollo de políticas públicas basadas en diagnósticos, con permanente monitoreo y evaluación: la falta de datos e información que ayuden a la realización de estudios previos a la implantación de políticas en esa área y la ausencia de indicadores de monitoreo y evaluación que permitan alimentar a los tomadores de decisión y gestores públicos para posibilitar la corrección de rumbos y el desarrollo de estudios comparados a nivel regional.

² Para más información sobre la eficacia de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, consultar Fröling, H., 2012.

³ Además de otras publicaciones, en español, del BID (2012, 2017).

BIBLIOGRAFÍA

- Abizanda, B., Hoffman, J., Marmolejo, L. y Duryea, S. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2009). *Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety*. [Document GN-2535]. Washington D. C.: BID.
- (2010). *Crime and Violence Prevention in Latin America and the Caribbean. Evidence from the IDB's Interventions* [RE-378]. Washington D. C.: BID.
 - (2012a). La Eficacia de Las Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana en América Latina y El Caribe: Cómo medirla, cómo mejorarla. [Versión preliminar para discusión en la primera reunión de la Red de Seguridad Ciudadana]. Washington D. C.
 - (2012b). *Action Plan and Operational Guidelines for More Effective Justice Administration Systems*. [Documento GN-2643]. Washington D. C.: BID.
 - (2012c). *Proposal for the Establishment of the Special Program and Multidonor Fund for Citizen Security*. [Documento GN-2660]. Washington D. C.: BID.
 - (2017). *Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia*. [Versión preliminar para discusión]. Washington D. C.
- Baratta, A. (1999). La política criminal y el Derecho Penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las Ciencias Penales. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*. (2): 89-114.
- Corbacho, A., Philipp, J., Ruiz-Vega, M. (2015). Crime and erosion of trust: Evidence for Latin America. *World Development*, 70: 400-415.
- Dias Neto, T. (2005). *Segurança Urbana: o modelo da nova prevenção*. San Pablo: RT.
- Kahn, T., Zanetic, A. *O Papel dos Municípios na Segurança Pública*. Disponible en http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/concurso_pesquisasaplicadas/o-papel-dos-municipios-na-seguranca-publica.pdf. Acceso en: 10 mayo de 2018.
- Latinobarómetro. (2015). *La confianza en América Latina (1995-2015): 20 años de opinión pública latinoamericana*. [Informe]. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.

- Pazinato, Eduardo. *Do Direito à Segurança à Segurança dos Direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- Pazinato, E. y Kerber, A. (2013a). *Muitas Cabeças, Muitas Sentenças: uma análise do PRONAS-CI em Canoas/RS a partir das representações sociais dos moradores e dos gestores do Território de Paz*. Curitiba: Multideia.
- Pazinato, E. y Kerber, A. (2013b). *Dossiê 1o Censo sobre Ações Municipais de Segurança Pública*. Curitiba: Multideia.
- Pazinato, E. y Kerber, A. (2015). *Atlas da Municipalização da Segurança Pública*. Curitiba: Multideia.
- Plant, J. B. y Scott, M. (2008). *Effective Policing and Crime Prevention*. Center for Problem-Oriented Policing. Washington DC.
- Sento-Sé, J. (Org.). (2005). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Sherman, L., Farrington, D. P., Welsh, B. C., Mackenzie, D. L. (Ed). (2002). *Evidence-based Crime Prevention*. Londres: Routledge.



Link de
pág. 112



HUGO FRUHLING

Director del Instituto de
Asuntos Públicos de
la Universidad de Chile

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD?

www.iadb.org/GobernanzaGobernabilidadSeguridad



Hugo Fruhling, Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, explica la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad en seguridad

Descarga aquí el video



Link de
pág. 114



CATALINA MERTZ

Ex-Directora de la Fundación
Paz Ciudadana, Chile

¿CÓMO PROMOVER LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA?

www.iadb.org/RendicionCuentasPolíticasSeguridad



Catalina Mertz, Ex Directora de la Fundación Paz Ciudadana de Chile, habla sobre el papel de los distintos actores para promover la rendición de cuentas en políticas de seguridad

Descarga aquí el video



3

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Curso: Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia

Autor del módulo

Liliana Manzano Chávez,
Subdirectora Carrera de Sociología, Universidad de Chile

Editores y colaboradores del módulo

Viviana Vélez-Grajales
División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID
Bárbara Paola Cedillo López
División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID
Andrés Restrepo Restrepo
División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID
Rodrigo Serrano
División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Coordinadores académicos del curso

Karelia Villa Mar
División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID
Alejandra Mohor
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Diseño instruccional del curso

Ana Novinsky Leirner
Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)/BID

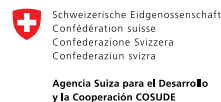
Edición, diseño y diagramación

Manthra Comunicación

Identidad visual y portada

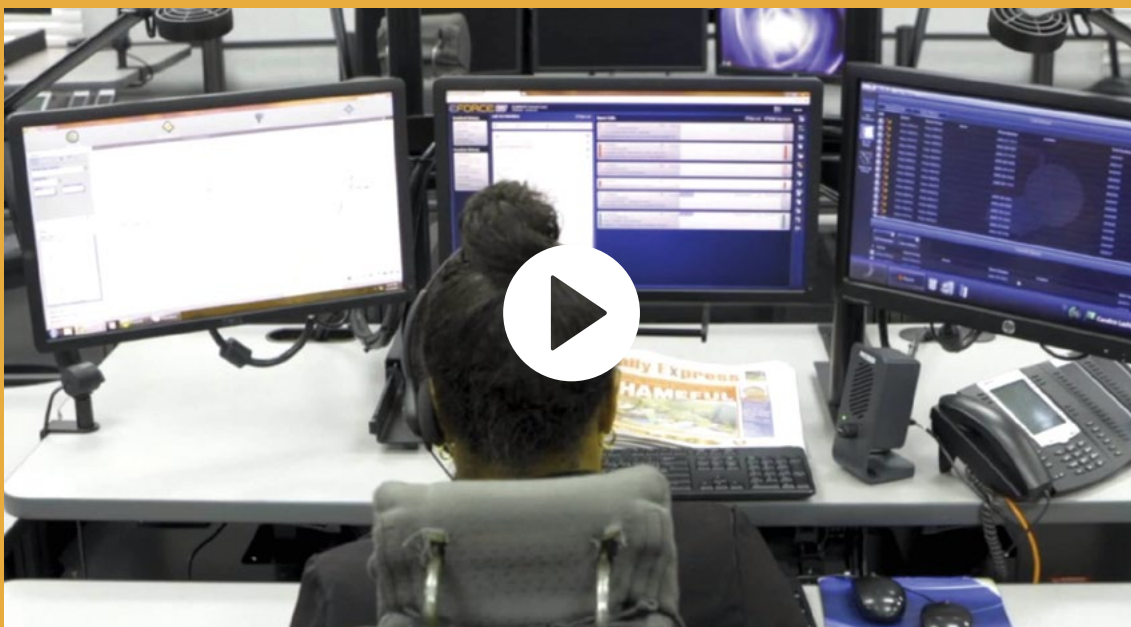
Luna Cammarata y Amalia Alonso

Este curso fue desarrollado por el BID en colaboración con el Consorcio Académico de Universidad de Chile, John Jay College of Criminal Justice y Facultad de Derecho de Santa María (FADISMA).





SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN



SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA

www.iadb.org/InformacionEvaluacionSeguridadCiudadana



Rodrigo Serrano, Especialista Principal en Seguridad Ciudadana del BID, habla sobre los aspectos más críticos en el manejo de la información sobre seguridad ciudadana

Descarga aquí el video

INDICE

1. Presentación	161
2. Introducción	164
3. Sistemas de información en seguridad ciudadana.....	166
3.1. Uso de los sistemas de información	166
3.2. Indicadores en materia de seguridad ciudadana.....	169
3.3. Ventajas y desventajas de las fuentes de información.....	170
4. Fuentes de información en América Latina y el Caribe	174
4.1. Hechos delictuales o delitos.....	174
4.2. Los victimarios.....	182
4.3. Las víctimas	190
4.5. Consecuencias del delito y la violencia.....	206
5. Evaluación de políticas de seguridad ciudadana.....	210
6. Metodologías e indicadores para la evaluación de programas en seguridad ciudadana	217
6.1. Evaluación ex ante	217
6.2. Evaluación de diseño y el uso de la herramienta del Marco Lógico.....	219
6.3. Evaluación de procesos.....	223
6.4. Evaluación de resultados.....	226
6.5. Evaluación de impacto.....	228
7. Conclusión	235
8. Glosario.....	238
9. Bibliografía	243
Lecturas Opcionales.....	252



1. PRESENTACIÓN

La violencia y criminalidad en América Latina han experimentado un fuerte crecimiento en las últimas décadas, posicionándose como temas prioritarios en las agendas de los países de la región. Sin embargo, se han identificado importantes déficits en materia de diseño, gestión y evaluación de las políticas de seguridad y justicia.

En este módulo se discute sobre la relevancia del uso de la información para la toma de decisiones en el ámbito de la política pública en seguridad ciudadana, se conocen los distintos tipos de fuentes de información y los conceptos de diagnóstico, monitoreo y evaluación. Asimismo, se explican los tipos de indicadores para medir resultados en las diferentes fases de la implementación de los programas. Y, finalmente, se describen las características de los distintos métodos de la evaluación de programas de seguridad ciudadana, así como su idoneidad y su viabilidad de aplicación.



OBJETIVOS DE APRENDIZAJE:

Al final del módulo serás capaz de:

- ♦ Reflexionar sobre la utilidad y uso de la información en materia de seguridad ciudadana.
- ♦ Identificar tipos de fuentes de información relevantes en los ámbitos de convivencia y seguridad ciudadana, destacando sus fortalezas y debilidades.
- ♦ Identificar distintas fuentes de información disponibles a nivel internacional, regional y subregional, nacional y local (distrital/comunal).
- ♦ Definir conceptos de diagnóstico, monitoreo y evaluación.
- ♦ Identificar los distintos tipos de indicadores para medir resultados en las diferentes fases de la implementación de los programas.

PREGUNTAS ORIENTADORAS:

- ◇ ¿Cuáles son los propósitos y aportes de los sistemas de información para el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia en la región?
- ◇ ¿Cuáles son las fuentes de información más utilizadas en este ámbito? ¿Qué herramientas e indicadores se contemplan dentro de estos sistemas de información?
- ◇ ¿Cuáles son los principales atributos y limitaciones de estas fuentes de información? ¿De qué modo se han perfeccionado las herramientas de recolección de datos, considerando estándares técnicos altos?
- ◇ ¿Para qué evaluar? ¿Cuáles son las principales funciones y usos de la evaluación en el ámbito de las políticas de convivencia y seguridad ciudadana?
- ◇ ¿Qué implica evaluar dentro del ciclo de las políticas públicas? ¿En qué medida la evaluación genera valor en el proceso de toma de decisión y de diseño de políticas públicas?
- ◇ ¿Cómo se clasifican los modelos de evaluación? ¿Cuáles son las principales características, ventajas y desventajas, así como las metodologías e indicadores más utilizados en cada caso?

2. INTRODUCCIÓN

Muchos estudios recientes muestran el crecimiento que los fenómenos de violencia y criminalidad han experimentado en América Latina en las últimas décadas. A consecuencia de ello, la seguridad se ha instalado entre los temas prioritarios de las demandas ciudadanas y en las agendas políticas de los gobiernos de la región. No obstante, diversos analistas, tanto desde un ámbito académico como desde esferas políticas y de opinión pública, consideran que la respuesta de los gobiernos e instituciones públicas de la región a esta problemática ha sido insuficiente, y a veces inefectiva o con impactos de corto alcance, señalando importantes déficits en materia de diseño, gestión y evaluación de las políticas de seguridad y justicia (PNUD, 2013; CAF, 2014; Frühling, 2012; Dammert *et al.*, 2010).

Para perfeccionar las políticas que buscan resolver esta compleja situación es necesario desarrollar sistemas de información de mejor calidad, tanto **registros administrativos** como otros instrumentos de medición autónomos **que registren datos del concepto o fenómeno objeto de estudio**, los cuales permitan realizar diagnósticos acordes a la realidad regional, nacional y local, mejoren la gestión y fomenten la evaluación de las políticas en seguridad pública (Beato, 2005; Frühling, 2012, Dammert *et al.*, 2008; Salazar, 2013).

En particular, para evaluar los resultados de programas o proyectos específicos es necesario construir sistemas y metodologías coherentes y factibles en relación con los recursos y el tiempo disponibles, lo cual implica una serie de aspectos que hacen de este proceso una tarea de alta complejidad.

Una política de seguridad efectiva requiere del uso de un cúmulo de herramientas metodológicas modernas y de la aplicación de una batería de criterios políticos y prácticos, para garantizar su adecuada implementación. A su vez, la evaluación impone la necesidad de conjugar múltiples intereses y enfrentar diversos obstáculos. Si bien la evaluación de las políticas de seguridad ciudadana en la región sigue siendo un tema deficiente, gracias a la adopción reciente de un enfoque de “gestión por resultados” ha mejorado sustancialmente la valoración por el monitoreo permanente de las políticas/ programas, y la ejecución de evaluaciones de resultados e impacto. Estas últimas no solo dan cuenta del cumplimiento de procedimientos y metas de corto plazo, sino también de la obtención de los objetivos propuestos por los programas y de su impacto en los beneficiarios directos.

En la primera parte de este módulo veremos las principales características de los sistemas de información desarrollados para recabar datos y proveer información útil para el diagnóstico de la situación, así como la sistematización de experiencias y el análisis de resultados, en el campo de la seguridad ciudadana y de la justicia en la región. Estos sistemas pretenden orientar el diseño de políticas, acompañar su implementación y proveer información para la evaluación de las mismas.

En la segunda parte exploraremos los principales componentes de los distintos modelos o tipos de evaluación, las metodologías y herramientas que se aplican en cada tipo de evaluación, y los indicadores más recomendables en cada caso, particularmente en lo que respecta al análisis de programas y proyectos del ámbito de las políticas de seguridad ciudadana. Se trata de contenidos introductorios, pero sobre todo prácticos que le permitirán al director o gestor público encargado de un programa o proyecto específico, proponer los lineamientos para su evaluación, ya sea a partir de su diseño, durante su ejecución, o bien, una vez que este haya concluido.

3. SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA

3.1. USO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Los **sistemas estadísticos de seguridad pública**, definidos como “el conjunto de información estadística en la materia, misma que, para el proceso de producción, manejo, análisis y difusión, requiere de la interacción y coordinación de instituciones y organismos que se encuentran vinculadas entre sí” (CEPAL, 2014: 9), permiten tomar decisiones desde una perspectiva técnica, en esferas interdependientes de la administración pública, y con respecto a distintas actividades, tal y como se muestra en el siguiente esquema.

Gráfico 1. La información estadística es útil en tres ámbitos

Administración	Planificación	Investigación en Políticas Públicas
<ul style="list-style-type: none"> ◇ Organización de recursos, gestión eficaz y eficiente de ellos; ◇ Monitoreo de objetivos y metas de instituciones; ◇ Focalización de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Toma de decisiones en torno a un set de metodologías para conseguir una meta; ◇ Fases: diagnóstico, definición de objetivos, metodologías, y métodos, medios de verificación. 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Comprender la criminalidad como fenómeno complejo, dentro de contexto legal, social, económico, etc. ◇ Diseños de Políticas Públicas basados en evidencia, útil en evaluación ex ante y ex post.

Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas (2003) y CEPAL (2014)

Así, los sistemas de información pueden ser útiles en los diferentes momentos del proceso de políticas públicas, desde la identificación, planificación y diseño, hasta la implementación y evaluación. No obstante, los registros de información estadística deben cumplir con criterios para asegurar su calidad. La Oficina de Naciones Unidas (2014) destaca los siguientes:

- ◇ Integración de distintas fuentes de información.
- ◇ La información debe ser oportuna y creíble, a modo de facilitar la recolección y lograr la legitimidad.
- ◇ Debe tener garantizada su sostenibilidad financiera.

Las políticas de seguridad abordan fenómenos sociales complejos, tales como delitos y violencias. Para facilitar la definición de estas políticas es necesario, entonces, estudiar estos fenómenos en profundidad, considerando los distintos aspectos involucrados en ellos. Se requiere estudiar, por ejemplo, los hechos delictuales, los victimarios y las víctimas, las violencias, y las consecuencias de estos problemas. Para los sistemas de información, cada uno de estos aspectos implica un objeto que requiere ser identificado, medido y descrito. Pero estos “objetos de medición” son, a su vez, los principales “objetos de intervención” respecto de los cuales se formulan las políticas de seguridad y convivencia.

Estos fenómenos u objetos de medición suelen ser analizados a partir de múltiples fuentes de información, las cuales nos proveen de diversos indicadores, tal como se listan en la Tabla 1.

Tabla 1. Fuentes de información, objetos de intervención e indicadores claves

Objetos de intervención	Fuente de información	Ejemplos de indicadores ¹
Hechos delictuales	Registros policiales	Denuncias Detenciones
	Registros judiciales	Ingresos de causas Términos de causas
	Encuestas de victimización	Prevalencia de victimización

¹ Los indicadores presentados en esta tabla son solo algunos ejemplos de los indicadores que pueden utilizarse en cada ámbito u objeto de intervención de las políticas de seguridad; no corresponden a un catastro exhaustivo de todos los indicadores posibles, ya que estos varían entre países e incluso dentro de un país -entre Estados/regiones- de acuerdo con la disponibilidad de información de cada institución.

Victimarios	Registros policiales	Detenidos (presuntos victimarios)
	Registros judiciales	Imputados / Condenados
	Registros del sistema penitenciario	Personas cumpliendo condenas en recintos penitenciarios (por sistema o tipo de centro)
	Censos de la población penal	Personas recluidas según tipo de delito Perfil demográfico/social del victimario
	Auto-reportes	Perfil demográfico/social del victimario
Víctimas	Registros policiales Registros judiciales	Perfil demográfico/social de las víctimas
	Encuestas de victimización Encuestas de opinión pública	Prevalencia de victimización (por delitos) Revictimización (por delitos) Reacción frente al delito (consecuencias)
Violencia	Registros policiales	Denuncias por delitos violentos Detenciones por delitos violentos
	Registros judiciales	Causas por delitos violentos (ingresos y términos, imputados y condenados)
	Registros del sistema de salud Servicios forenses Encuestas sobre violencia	Pericias en homicidios y agresiones sexuales
Consecuencias del delito y la violencia	Encuestas de victimización Encuestas de opinión pública Estudios políticos	Percepción de inseguridad o temor al delito Confianza en instituciones del sistema criminal Evaluación de instituciones del sistema criminal
	Estudios del costo del delito	Porcentaje del PIB gastado en combatir el delito, violencia y sus consecuencias

3.2. INDICADORES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Ahora bien, ¿qué entendemos por **indicador**? ¿Cómo se formulan y clasifican estos? Son algunos de los temas que revisamos en esta sección.

“Un indicador es una relación numérica que se establece entre dos o más datos significativos y que proporciona información sobre el estado en que se encuentra un sistema o de las variaciones de este.” (Mohor, 2007: 2).

Los indicadores, en materia de seguridad ciudadana, pueden tener múltiples fuentes y estar contruidos mediante distintos procedimientos, pero, sin duda, los más utilizados son aquellos provenientes de registros administrativos (policías, sistema judicial y penitenciario), así como de las encuestas de victimización. Los indicadores nos permiten comprender la magnitud, distribución (territorial y poblacional) y evolución (temporal) de fenómenos como los ya mencionados.

Entre los indicadores de delitos y violencias procedentes de registros administrativos cabe destacar:

- ◇ Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de suicidios por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de muertes por tránsito por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de muertes por armas de fuego por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de denuncias por delitos sexuales por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de denuncias de violencia intrafamiliar/familiar por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de denuncias de maltrato infantil y de adolescentes por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de hurtos por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de robos por cada 100.000 habitantes.

- ◇ Tasa de secuestros por cada 100.000 habitantes.
- ◇ Tasa de robo y hurto por cada 100.000 automotores registrados.

Por su parte, los siguientes indicadores pueden ser obtenidos a partir de encuestas en la materia:

- ◇ Prevalencia de victimización delictiva en personas mayores de 18 años.
- ◇ Prevalencia de violencia intrafamiliar, familiar y doméstica.
- ◇ Prevalencia de violencia sexual.
- ◇ Niveles (porcentajes) de percepción de inseguridad en personas mayores de 18 años.
- ◇ Niveles (porcentajes) de confianza en las instituciones públicas, especialmente policías y justicia.

A estos indicadores se debe sumar información cuantitativa para la evaluación de la gestión de los organismos públicos, como son los indicadores de desempeño y efectividad de la labor institucional, satisfacción y confianza ciudadana, entre otros. Asimismo, es posible medir indicadores económicos, que nos permiten evaluar cuánto cuestan los programas o proyectos que se implementan. Por ejemplo: el gasto público en programas de seguridad, efectividad del gasto, costo del delito, entre otros.

Para saber más sobre la construcción de indicadores [consultar la lectura Construcción de Indicadores \(lectura opcional\)](#).

3.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Entre las fuentes de información disponibles para analizar fenómenos del ámbito de la seguridad, como los ya mencionados, podemos considerar: las encuestas de victimización y las estadísticas registradas por la policía, por el sistema judicial y por el sistema penitenciario, entre otras. Estas fuentes nos permiten analizar la ocurrencia del delito y las distintas etapas vinculadas con su detección y procesamiento: desde la experiencia de victimización, denuncia, detención, hasta la posible condena dentro del sistema penitenciario.

Como se ilustra en la figura propuesta por Dammert *et al.* (2010), al pasar de una etapa a otra, el volumen de información sobre los delitos y los actores involucrados disminuye, a la vez que aumenta la complejidad de la información registrada.

Gráfico 2. Información sobre la ocurrencia, detección y procesamiento del delito



Fuente: Dammert *et al.* 2010

Cada una de las fuentes de información tiene ventajas y desventajas, las que se deben tener en cuenta al utilizar este tipo de datos. A continuación, se presentan las ventajas y desventajas que presentan los registros administrativos de información.

Entre las ventajas o fortalezas de los registros oficiales se encuentran las siguientes (PNUD, 2013; Maguire, 2012; Dammert *et al.*, 2010).

- ◇ Las instituciones públicas actúan como garante de la rigurosidad de los datos.
- ◇ Los campos y conceptos utilizados suelen estar estandarizados y variar poco en el tiempo, lo que permite realizar análisis de tendencias y comparaciones en el territorio.

- ◇ Existe un registro sistemático de información. Esto permite analizar series de tiempo o tendencias.
- ◇ Recolectan información sobre un gran número de variables.
- ◇ Existe información disponible respecto a distintos niveles geográficos (nacional, provincial, municipal).

No obstante, este tipo de fuentes también posee desventajas o limitaciones que se deben tener en consideración para su uso apropiado. Entre las debilidades destacan las siguientes. (PNUD, 2013; Maguire, 2012; Dammert *et al.*, 2010):

- ◇ Los registros de los distintos organismos pueden no ser comparables.
- ◇ No todos los delitos ocurridos son reportados, existiendo una cifra negra² de la criminalidad.
- ◇ El acceso a este tipo de información puede ser limitado o parcial.
- ◇ Los datos pueden ser utilizados con fines políticos.
- ◇ No todos los actores involucrados en la recopilación y análisis de este tipo de datos poseen los mismos criterios.
- ◇ El procesamiento de este tipo de datos suele demorar.
- ◇ La confianza que se tenga en las policías y en el Ministerio Público determina el volumen de la información recolectada.

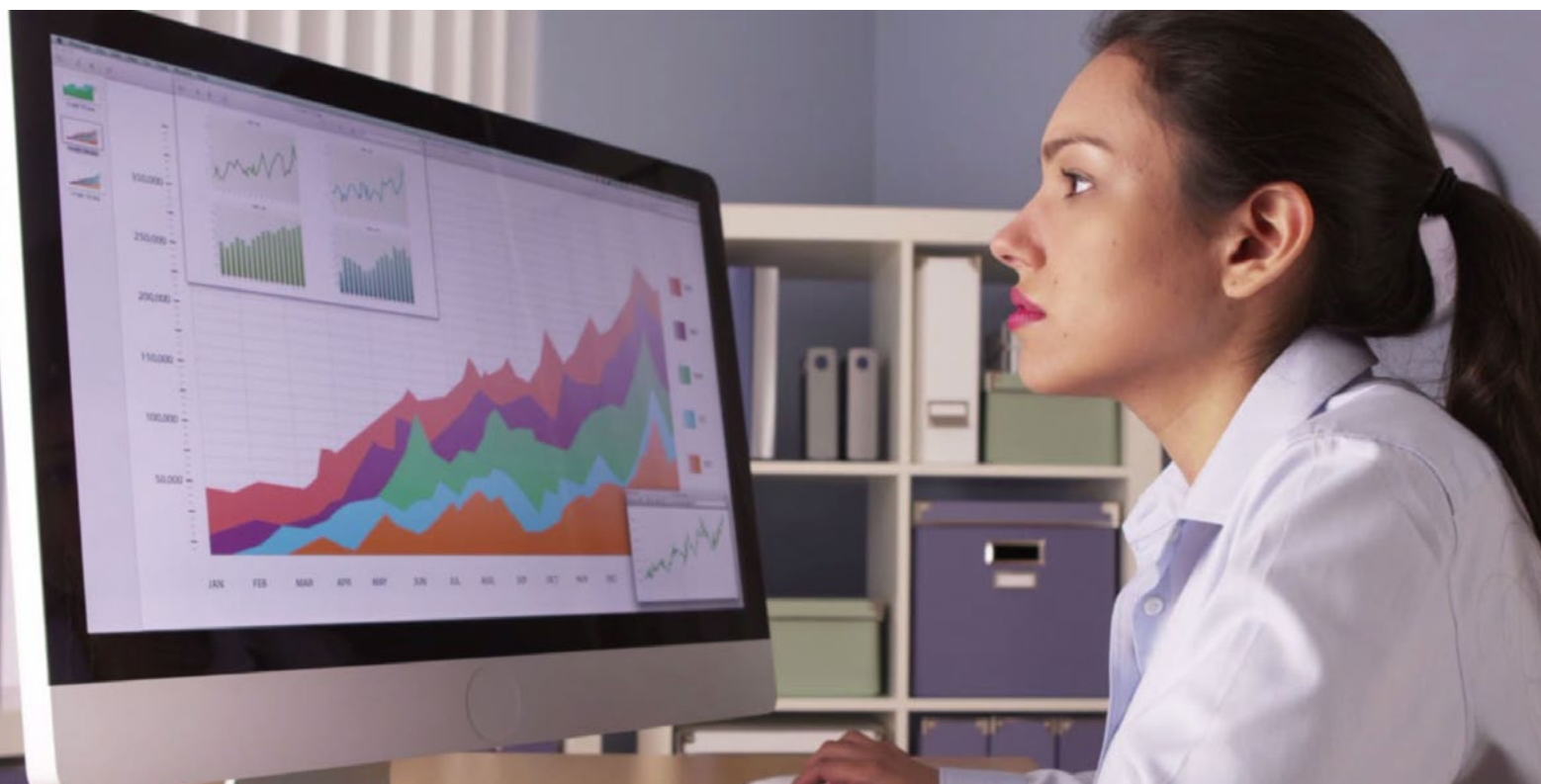
Finalmente, para efectos de comparabilidad entre las distintas fuentes de información a nivel nacional e internacional, el análisis de datos se enfrenta a un conjunto de desafíos. A manera de síntesis, Frühling y Mohor (2009) presentan la siguiente tabla, en la que se exponen las dificultades de los estudios comparados.

² Se denomina cifra negra a los delitos que ocurren en un territorio y tiempo determinado, pero que no llegan a ser conocidos por las policías debido a que ellos no son reportados o detectados en flagrancia.

Tabla 2. Matriz de factores que afectan la comparabilidad de las estadísticas sobre delitos

	Problema de continuidad	Problema de congruencia
Condiciones legales	Cambios (de forma) en las leyes, procesos legales y prácticas a través del tiempo.	Diferencias (de forma) entre países en las leyes, procesos legales y diferencias (informales) en su aplicación y prácticas.
Condiciones estadísticas	Cambios en las reglas (formales) de recolección y producción de estadísticas y aplicación (informal) de esas reglas a través del tiempo.	Diferencias entre países sobre las reglas (formales) de recolección y producción de estadísticas y aplicación (informal) de las mismas.
Condiciones del mundo real	Cambios en la propensión a cometer delitos, la estructura de oportunidades, probabilidad de detección, propensión a denunciar y similares.	Diferencias entre países en la propensión a cometer delitos, la estructura de oportunidades, probabilidad de detección, propensión a denunciar y similares.

Fuente: Westfelt y Estrada (2005), citado en Frühling y Mohor (2009: 6).



4. FUENTES DE INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A continuación, se describen las principales fuentes de información disponibles en América Latina y el Caribe (ALC) que permiten conocer los siguientes aspectos: a) hechos delictuales, b) victimarios, c) víctimas, d) violencia y e) consecuencias del delito y la violencia. Para cada objeto de intervención se describen una o dos de las fuentes de información más relevantes, y se analizan sus principales características, indicadores, propósitos, utilidad, ventajas y desventajas.

4.1. HECHOS DELICTUALES O DELITOS

Cuando se habla de criminalidad el debate suele concentrarse en torno a los **hechos delictuales**, los que corresponden a “una omisión o violación intencional del derecho criminal, cometida sin defensa o justificación y sancionada por el Estado como un delito o falta” (Tappan, 1947:100). Esta definición considera los hechos delictuales como aquellos tipificados como delitos en cada país, es decir, que violan disposiciones legales definidas y clasificadas dentro de cada país o de cada estado (en el caso de países federados).

Para organizar los datos disponibles y realizar los análisis deseados, los delitos deben ser sometidos a una clasificación. A nivel nacional, una clasificación uniforme de delitos en torno a los códigos jurídicos facilita el análisis comparado de datos y el intercambio de información entre las distintas instituciones del sistema de justicia penal. Por su parte, a nivel regional, las definiciones y clasificaciones estandarizadas son necesarias para la comparabilidad de los registros y para analizar tendencias regionales.

Ejemplo de clasificación internacional de delitos, propuesta por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2015):

- ◇ Actos que causen la muerte o que tengan la intención de causar la muerte.
- ◇ Actos que causen daño a la persona.
- ◇ Actos lesivos de naturaleza sexual.
- ◇ Actos contra la propiedad que entrañen violencia contra una persona.
- ◇ Actos contra la propiedad.
- ◇ Actos que conlleven el uso de sustancias psicoactivas u otras drogas.
- ◇ Actos que conlleven fraude, engaño o corrupción.
- ◇ Actos contra el orden público o la autoridad.
- ◇ Actos contra la seguridad pública.
- ◇ Actos contra el entorno natural.
- ◇ Otros actos delictivos no clasificados en otra parte.

La información respecto a los hechos delictuales o delitos puede obtenerse a través de múltiples fuentes de acuerdo con el objeto específico o indicador por analizar. Las fuentes principales utilizadas en los países de la región para analizar los delitos son: registros policiales, registros del sistema judicial y encuestas de victimización. En esta sección, abordaremos las primeras dos y la tercera será revisada más adelante.

◆ REGISTROS ADMINISTRATIVOS DE FUENTES POLICIALES

Los **registros administrativos procedentes** de las instituciones policiales corresponden a las fuentes de información de uso más extendido en el ámbito de las políticas de seguridad, debido a que presentan múltiples ventajas (Dammert *et al.*, 2008). Estas cuentan con indicadores estables en el tiempo, recopilados bajo sistemas estandarizados, aplicados de manera rutinaria y responden a una amplia cobertura territorial.

A partir de las denuncias interpuestas por la comunidad, así como de sus propios procedimientos (controles, aprehensiones, investigaciones), las policías registran un gran cúmulo de información respecto de hechos presuntamente delictuales. Estos registros suelen incluir tipos de delitos, características del hecho (hora, lugar, uso de armas, etc.), actores involucrados (víctimas y potenciales **victimarios**), así como faltas y desórdenes denunciados por la comunidad.

Pese a todo, la mayor parte de las instituciones policiales únicamente publica estadísticas agregadas de denuncias y aprehensiones, y estos registros poseen una **cifra negra**. Se denomina cifra negra a los delitos que ocurren en un territorio y tiempo determinado, pero que no llegan a ser conocidos por las policías debido a que ellos no son reportados o detectados en flagrancia. A modo de ejemplo, los homicidios y robos a la propiedad muestran un mayor nivel de denuncia que otros delitos y, por ende, una menor cifra negra (Dammert *et al.*, 2008).

Existen cuatro factores que pueden afectar, en mayor o menor medida, los registros administrativos de fuentes policiales: la lista de delitos reportables, las reglas para el conteo de delitos, el comportamiento de reporte de la policía y el comportamiento de reporte de la ciudadanía.



Factores que afectan los registros policiales

Lista de delitos reportables: define qué delitos son incluidos al compilar los registros estadísticos. Este listado puede modificarse acorde a adecuaciones legales, que pueden tener como resultado el despenalizar una ofensa o definir como delito otra.

Reglas para el conteo de delitos: indica cómo proceder para el conteo de delitos repetidos por un mismo ofensor, cuántos y cuáles de los delitos deben ser registrados.

Comportamiento de reporte de la policía: los funcionarios policiales poseen cierto grado de discreción respecto a qué hechos observados o reportados corresponden presuntamente a un delito. La información que se registra puede estar sujeta a objetivos o criterios policiales, que definen cómo se registra la información, qué información se registra y dónde se registran las detenciones. Adicionalmente, la policía puede tener un criterio sesgado frente a cierto perfil de individuos, ya sea por su condición social, grupo etario, entre otros.

Comportamiento de reporte de la ciudadanía: que los ciudadanos reporten los hechos delictuales de los que son testigo o víctima depende de un conjunto de variables. Entre ellas, la confianza en las instituciones policiales, la creencia de que se encontrará al victimario o se recuperará el bien perdido, reportes para cobro de seguros.

Fuente: Maguire, 2012.

Habitualmente, la información recopilada por la policía se publica en torno a dos indicadores: las denuncias y las aprehensiones. Esta información se presenta, de acuerdo con determinados intervalos de tiempo (anual, trimestral) y ciertas divisiones territoriales (país, estados, regiones, distritos, etc.). Los reportes suelen restringirse a los delitos de mayor volumen e impacto para la comunidad, entre ellos hurtos, robo a la propiedad, robos violentos, lesiones y homicidios. Estos indicadores delictuales suelen expresarse en términos de frecuencias absolutas o bien en tasas por cada 100.000 habitantes. El uso de tasas nos permite la comparación entre unidades territoriales que poseen diversos tamaños poblacionales.

Por ejemplo, en la Región del Maule (Chile) la cantidad o frecuencia (absoluta) de casos policiales por delitos de Mayor Connotación Social³ para 2015 fue diez veces mayor que la cantidad de casos policiales por ese mismo grupo de delitos en la Región de Aysén. Sin embargo, al considerar el tamaño de la población regional se observa que la tasa de casos policiales por cada 100.000 habitantes es prácticamente igual para ambas regiones. Esto significa que la magnitud del fenómeno delictivo es similar en ambas regiones.

Figura 1. Frecuencia y tasa de casos policiales por delitos de Mayor Connotación Social en Chile, en 2015 y 2016

CASOS POLICIALES	Año 2015		Año 2016		% variación tasa
	Frecuencia	Tasa c/100 mil	Frecuencia	Tasa c/100 mil	
Región de Arica y Parinacota	5.881	3.340,2	6.120	3.520,4	5,4%
Región de Tarapacá	14.568	4.156,3	14.297	3.999,2	-3,8%
Región de Antofagasta	25.982	4.277,5	23.041	3.758,2	-12,1%
Región de Atacama	9.654	3.320,8	9.739	3.329,0	0,2%
Región de Coquimbo	22.163	2.879,0	22.878	2.935,2	2,0%
Región de Valparaíso	64.879	3.505,7	63.460	3.398,1	-3,1%
Región del Lib. Bernardo O'Higgins	25.437	2.748,9	25.611	2.744,6	-0,2%
Región de Maule	27.111	2.588,2	25.754	2.442,0	-5,7%
Región del Biobío	61.230	2.916,9	57.378	2.719,1	-6,8%
Región de la Araucanía	28.897	2.860,1	26.914	2.644,8	-7,5%
Región de Los Ríos	9.799	2.547,1	10.095	2.621,6	2,9%
Región de los Lagos	23.987	2.701,0	22.577	2.514,5	-6,9%
Región de Aysén	2.838	2.580,7	2.485	2.242,5	-13,1%
Región de Magallanes	3.532	2.191,4	3.425	2.120,0	-3,3%
Región Metropolitana	269.724	3.749,4	248.037	3.422,6	-8,7%
No específica	195	-	407	-	-
TOTAL PAÍS	595.877	3.335,4	562.218	3.123,1	-6,4%

Nota: incluye datos oficiales de Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile
Fuente: Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD), Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.

³ Según la Subsecretaría de Prevención del Delito, entre los de Mayor Connotación Social se consideran los delitos interpersonales o violentos, tales como: robo con violencia, robo con intimidación, robo por sorpresa, lesiones, homicidios y violaciones. Además, se incluyen delitos contra la propiedad: robo de vehículo, robo de objeto de o desde vehículo, robo en lugar habitado, otros robos con fuerza y hurto.

Adicionalmente, el análisis de los hechos delictuales a partir de estadísticas policiales ofrece la posibilidad de georreferenciar. Las técnicas de georreferenciación implican la localización geográfica, a partir de coordenadas, de los delitos ocurridos. Identifica lugares de alta incidencia delictual y focaliza recursos policiales, así como estrategias de prevención del delito. Para más información [accede a la lectura Sistema de Información Geográfica \(SIG\) \(lectura opcional\)](#).

◆ REGISTROS ADMINISTRATIVOS DE FUENTES JUDICIALES

Una segunda fuente de información de los hechos delictuales son **los registros administrativos del sistema judicial**, provenientes del Ministerio Público, Fiscalía Nacional o Procuraduría Nacional, según la denominación que exista en cada país. Además, en algunos países también se dispone de información procedente del sistema de Defensoría Penal Pública, Defensor del pueblo, de los tribunales de justicia y cortes que pueden ser de diversa índole (tribunales laborales, tribunales de familia, cortes de apelaciones, juzgados locales, etc.), instituciones forenses y sistema carcelario.

Las instituciones como los Ministerios Públicos o Fiscalías, en aquellos países donde predomina un sistema Procesal Penal moderno, suelen tener atribuciones para recopilar tanto las denuncias de delitos procedentes de los cuerpos policiales, como las denuncias que efectúa directamente la ciudadanía en sus dependencias, a nivel nacional o local. De este modo, estas entidades recopilan un gran volumen de información.

Dicha información suele ser más completa que la contenida en las fuentes policiales, contando con el flujo completo de un caso delictual ingresado al sistema de justicia: desde su ingreso, contemplando tanto características del hecho mismo, como de la víctima y victimario, pasando por el procesamiento, hasta su término y tipos de términos (absolución, condenas y tipos de sanciones)⁴. Adicionalmente, los registros judiciales permiten estudiar la eficacia y eficiencia de la gestión procesal realizada por el sistema de justicia (Mohor, 2007). Por ejemplo, se puede monitorear la eficiencia de los procedimientos judiciales a través del promedio de duración de las causas.

⁴ Este tipo de información está disponible cuando los órganos a cargo del proceso penal se encuentran articulados adecuadamente para producir este tipo de datos.

Pese a estos atributos, los registros judiciales también tienen limitaciones. Uno de los principales es que el desistimiento por parte de las víctimas puede impactar los números registrados. Por ejemplo, la excesiva burocracia y lentitud de los procesos hace que las víctimas desistan de mantener la denuncia. Adicional, en casos de delitos violentos, por ejemplo, maltrato infantil o delitos sexuales, el sistema no cuenta con mecanismos para evitar la reiteración de declaraciones y ofrece escasos mecanismos de protección, lo que muchas veces también resulta en el desistimiento de la denuncia (Mendes de Souza *et al.*, 2014).

Por otro lado, en buena parte de los países de la región, los registros judiciales siguen respondiendo a criterios administrativos o institucionales que limitan su sistematización de una forma accesible y comprensible. Por ejemplo, se especifica el volumen de casos ingresados al sistema judicial pero no siempre se especifican los tipos de delitos u otras características relevantes de los casos o de los imputados, las que permitirían realizar mejores análisis criminales y criminológicos. Peor aún, en la mayoría de los casos, las estadísticas judiciales simplemente no son de acceso público (Dammert *et al.*, 2010).

El acceso a la información pública tiene varias ventajas entre las cuales destacan su funcionamiento como un instrumento de control democrático de las instituciones públicas y su incidencia en la manera que los individuos se relacionan con la administración pública. Esto, desde una perspectiva general, sirve para fines de transparencia, rendición de cuentas y diseño de políticas públicas. Desde la perspectiva individual permite a los ciudadanos obtener y usar los datos para varios intereses personales, como la investigación académica (Síndic de Greuges de Catalunya, 2012).

A modo de ejemplo, vale la pena destacar el volumen, calidad y periodicidad de la información que difunde el Ministerio Público de Chile y el Ministerio Público de Perú. Estos organismos disponen de información respecto a casos distribuidos territorialmente, tipo de victimario, perfil de víctimas, tipo de delitos, términos aplicados, gestión de los procesos, entre otros. Esta información es de alta calidad en tanto que es información estandarizada a nivel nacional, responde a la tipología legal de cada delito y se entrega periódicamente. Estos estándares permiten que la información pueda ser utilizada para múltiples fines, tanto académicos como de política pública.

Tabla 3. Indicadores disponibles en las estadísticas de Ministerio Público de Chile y Perú

País	Institución	Principales indicadores publicados	Sitio web
Chile	Ministerio Público	Número de ingresos Número de términos Número de delitos ingresados Número de delitos terminados Número de imputados conocidos Número de penas de privación de libertad Tiempo promedio de tramitación Número de juicios orales realizados Número de medidas cautelares Número de víctimas mujeres Número de víctimas hombres Número de ingresos por ley de responsabilidad penal adolescente Número de términos por ley de responsabilidad penal adolescente Número de ingresos por ley de violencia intrafamiliar Número de términos por ley de violencia intrafamiliar	Fiscalía Nacional de Chile http://www.fiscalia-de-chile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do
Perú	Ministerio Público	Número de Fiscalías Número de fiscales Número de Servicios Forenses Número de delitos según tipo y provincia	Ministerio Público de Perú http://www.mpfm.gob.pe/publicaciones_estadisticas/

Los registros administrativos de fuentes judiciales suelen ser más completos que los de fuentes policiales, dado que cuentan con el flujo completo de un caso delictual ingresado al sistema de justicia. No obstante, la excesiva burocracia y lentitud de los procesos, así como los escasos mecanismos de protección, llevan al desistimiento por parte de las víctimas de delito que puede impactar los números registrados.

4.2. LOS VICTIMARIOS

Además de los hechos delictuales, los **victimarios** también son un importante objeto de intervención para la seguridad ciudadana. A lo largo de la historia, buena parte del desarrollo de la disciplina criminológica, de la construcción de teorías, así como la realización de estudios empíricos, ha buscado conocer y comprender las características y motivaciones de los ofensores de la ley o victimarios.

En particular, se espera conocer y describir el perfil demográfico de los victimarios, el tipo de delito cometido y las circunstancias en las que ocurrió el hecho, pero sobre todo las causas o motivaciones detrás de estos hechos. Independiente de la perspectiva teórica bajo la cual se interprete la conducta delictual, en la actualidad la mayor parte de los académicos y diseñadores de políticas públicas coinciden en el hecho de que las causas y motivaciones para delinquir son múltiples y, por ende, se requiere contar con diversas fuentes de información (y múltiples indicadores) que contribuyan a una caracterización más detallada de los victimarios.

Solo a partir del análisis de las características demográficas, sociales y psicosociales del sujeto condenado, así como de su historia delictual (carrera delictual) y de los elementos involucrados en el hecho delictual, es posible aproximarse, en alguna medida, a una mayor comprensión de los posibles factores que llevaron a esta persona a cometer un delito, a proseguir en la carrera delictual o bien a desistir de ella, iniciando un proceso de reinserción a la sociedad.

Los registros oficiales procedentes de las policías y de los sistemas judiciales entregan información sobre los presuntos victimarios o imputados ya que, para hablar de victimarios, este debe haber sido declarado culpable por un delito.

En esta medida, los sistemas penitenciarios, en sus distintos ámbitos o subsistemas (población encarcelada imputada o condenada, población condenada por tipo de condena o por tipo de centro penitenciario), son la única fuente institucional que permite analizar el perfil de los victimarios.

A continuación, se discutirá el tipo de información proporcionada por los sistemas penitenciarios.

◆ ESTADÍSTICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Las **estadísticas del sistema penitenciario** permiten caracterizar la población penal en términos globales y respecto a dimensiones específicas, tales como población penal según delitos por el que cumplen condenas, tipos de condenas, sistema en el que se cumple la condena (cerrado o medio libre), población con medidas cautelares, población con beneficios penitenciarios, tiempo de condena, historia delictual previa, características demográficas (sexo, edad, nacionalidad, ocupación, educación), entre otras.

El principal indicador para el diagnóstico del fenómeno del delito y violencia en la región, que puede extraerse de estas fuentes, es la población penitenciaria por cada 100.000 habitantes, que da cuenta no solo de los niveles de delito y violencia en el país, sino de la tasa de encarcelamiento. No obstante, otros indicadores, como la sobrepoblación del sistema o el ingreso a cumplimiento de nuevas condenas también son relevantes.

En América Latina, la mayor parte de los países realiza registros administrativos sobre sus sistemas penitenciarios, sin embargo, el acceso a esta información no siempre es de carácter público. Otra debilidad que presentan los registros de los sistemas penitenciarios es que, en la mayoría de las ocasiones, los criterios de registros no están estandarizados, lo que impide realizar análisis comparados a nivel regional.

No obstante, organismos internacionales como el Instituto de Investigación de Política Criminal (ICPR, por sus siglas en inglés) realizan un aporte hacia una mayor estandarización, comparación y difusión de los indicadores de los sistemas penitenciarios a nivel mundial, representando una útil fuente de información para los países de nuestra región.

El ICPR provee una base de datos en línea con información sobre los sistemas penitenciarios del mundo. En su página web, es posible encontrar un informe actualizado para cada uno de los países de la región respecto a indicadores como:

- ◆ Población penal total (incluyendo a quienes cumplen medidas cautelares).
- ◆ Tasa de personas cumpliendo condenas por cada 100.000 habitantes.
- ◆ Porcentaje de la población por medidas cautelares.
- ◆ Porcentaje de población femenina.
- ◆ Porcentaje de población menor de edad.
- ◆ Porcentaje de población extranjera.
- ◆ Número de recintos penitenciarios.
- ◆ Capacidad del sistema penitenciario.
- ◆ Nivel de ocupación del sistema penitenciario.
- ◆ Tendencias de población penal según año, población y tasa.

Fuente: <http://www.prisonstudies.org/>

◆ ALTERNATIVAS A LAS ESTADÍSTICAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Dada las deficiencias que presentan los registros penitenciarios oficiales, y las dificultades que existen para acceder a esta información y para conocer el perfil de los victimarios cumpliendo condenas, existen diversos estudios cuantitativos y cualitativos sobre esta población, los que permiten acceder a información más detallada y compleja sobre quienes han cometido delitos. Entre ellos se encuentran los censos de población penitenciaria y las encuestas de auto-reporte.

El **censo de población penitenciaria** reporta información acerca de las personas reclusas en los centros penitenciarios tal como la población penitenciaria, la distribución por

sexo y edad, nacionalidad, estado civil, fecundidad, nivel educacional, grupo de pares, salud, consumo de alcohol y drogas, tipo de delito, procedencia étnica, discapacidad, religión, empleo, conducta delictiva, condiciones de vida en los establecimientos penitenciarios y población reclusa por custodio-vigilante, entre otra.

Primer Censo Nacional Penitenciario (Perú, 2016)

Fue en 67 cárceles a nivel nacional, registrando un total de 77 086 personas cumpliendo condenas en las cárceles de ese país. Algunos de los campos de información disponibles a partir de este censo son: la magnitud de la población penitenciaria, la distribución por sexo y edad, nacionalidad, estado civil, fecundidad, nivel educacional, grupo de pares, salud, consumo de alcohol y drogas, procedencia étnica, discapacidad, religión, empleo, conducta delictiva, condiciones de vida en los establecimientos penitenciarios y relación con las instituciones.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú publica en su página web algunos datos sobre el perfil del victimario, obtenidos a partir del Primer Censo Nacional Penitenciario:

- ◆ 132% de sobrepoblación.
- ◆ La edad promedio de la población penitenciaria es de 36 años.
- ◆ 70% de la población penal nació en provincia.
- ◆ 39,8% de la población penitenciaria posee estudios secundarios completos.
- ◆ 24,6% de la población penitenciaria posee alguna enfermedad diagnosticada.
- ◆ 24,6% de la población penitenciaria consumió drogas durante el último año.
- ◆ 29,8% de los censados tenía algún pariente en un recinto penitenciario.
- ◆ 29,5% de la población penitenciaria cometió el delito de robo agravado; 8,9%, tráfico ilícito de drogas y 8,7%, violación sexual de menor de edad.
- ◆ 76,5% de los internos utilizaron armas de fuego para cometer su delito.

Más información sobre el censo en:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1364/libro.pdf



Ver video
pág. 277

Las **encuestas de auto-reporte** corresponden a cuestionarios en los que los encuestados dan cuenta sobre su propio comportamiento delictual, haya sido este denunciado o conocido por las policías o sistema judicial, con el propósito de superar los sesgos de los registros oficiales. Las encuestas de auto-reporte buscan recolectar información sobre prevalencia y frecuencia de la comisión de delitos, sobre los detalles del comportamiento delictivo (inicio, motivaciones, carrera delictual) y el perfil y contexto del victimario (McAra y Mcvie, 2012; Perez-Luco *et al.*, 2012).

En Estados Unidos y algunos países de Europa se han impulsado programas de recolección de información en el sistema penitenciario. Por ejemplo, cada seis años aproximadamente la Oficina de Estadísticas Judiciales (BJS, por sus siglas en inglés), del Departamento de Justicia (DOJ) del gobierno estadounidense aplica la encuesta a internos en reclusión -una para sentenciados y otra para presos en proceso-, de unos 10.000 internos cada una (www.bjs.gov). También se realiza anualmente una encuesta acerca del clima social en las cárceles (*Prison Social Climate Survey* -PSCS-), que se aplica a internos y, separadamente, al personal penitenciario, con el fin de evaluar la gestión de cada unidad penitenciaria.

En ALC existen escasas experiencias de aplicación de esta metodología. Además, estas no se han institucionalizado como un sistema de recolección de información aplicado en forma periódica, principalmente porque la aplicación de estos instrumentos conlleva altos costos financieros, pero también por las implicaciones éticas que presentan los estudios ejecutados con población encarcelada. En 2013 se administraron encuestas penitenciarias en Provincia de Buenos Aires (Argentina), Estado de Sao Paulo (Brasil), Regiones centrales de Chile, y encuestas nacionales en Perú y en El Salvador. También, desde 2002 se han realizado cuatro encuestas a internos en las cárceles del Distrito Federal y Estado de México (2002, 2005, 2009 y 2013). (Bergman *et al.*, 2014) Más recientemente en 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) realizó la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) y en 2017 el BID financió la aplicación de encuestas penitenciarios en varias cárceles de Costa Rica, Honduras, Bahamas y Guyana.

Encuesta de auto-reporte (*Offending, Crime and Justice Survey*)

A nivel internacional, un ejemplo es la encuesta sobre Faltas, Delitos y Justicia que fue aplicada durante 2003 al 2006, por la Dirección de Investigación del y Estadísticas del Home Office (Ministerio del Interior) y el Centro Nacional de Investigación Social (NatCen, según sus siglas en inglés), en el Reino Unido. El principal objetivo de la aplicación de este instrumento fue medir la prevalencia de delitos y consumo de drogas en la población juvenil de Inglaterra y Gales.

La muestra consideró a personas entre 10 a 25 años, residentes en hogares en Inglaterra y Gales, lo que supone una distinción respecto a la mayor parte de las encuestas de este tipo, las mismas que suelen ser aplicadas en el Reino Unido a personas que cumplen condenas por uno o más delitos.

El cuestionario consideró los siguientes temas: caracterización del hogar, del encuestado y del barrio; contacto y actitud hacia el sistema de Justicia Criminal; victimización; comportamiento antisocial; consumo de alcohol y drogas, comisión de delito y su caracterización. A partir de la información obtenida, Hales et al. (2009) identifican los siguientes hallazgos:

- ◆ Número (proporción) de ofensores prolíficos que cometen una gran proporción de delitos.
- ◆ Las mujeres tienen menores probabilidades de cometer delitos que los hombres.
- ◆ El comportamiento antisocial puede ser precursor de la comisión de delitos.
- ◆ La familia, grupo de pares e inserción escolar inciden de forma significativa en la trayectoria delictual de los jóvenes.

Para más información sobre la encuesta consulta:
<http://natcen.ac.uk/our-research/research/longitudinal-analysis-of-the-offending-crime-and-justice-survey/>
y base de datos en: <https://discover.ukdataservice.ac.uk/series/?sn=2000042>

Encuestas penitenciarias en América Latina

Objetivo general

Producir información confiable para identificar y cuantificar los siguientes conjuntos de características de la población carcelaria en Latinoamérica:

- ◇ Particulares demográficos y socioeconómicos.
- ◇ Contexto familiar durante la niñez, previo a la detención, y en la actualidad.
- ◇ Condiciones de cohesión social comunitaria del lugar de residencia.
- ◇ Tipo y circunstancias del delito.
- ◇ Uso de armas y sustancias psicotrópicas.
- ◇ Funcionamiento del sistema de justicia criminal.
- ◇ Condiciones de vida y salud en la cárcel.

Requisitos previos

Obtener información básica sobre la cual se diseñarán los distintos instrumentos. Cuanta mayor disponibilidad de estos datos exista, mayor será la precisión de los resultados a obtener. Una lista mínima de datos es la siguiente:

- ◇ Distribución de presos por entidad federativa y por unidad carcelaria.
- ◇ Distribución por género.
- ◇ Distribución por figura jurídica (sentenciado, procesado, inimputable, etc.).
- ◇ Personal administrativo por unidad, por región y totales.
- ◇ Flujos de entradas y salidas del sistema penitenciario, por año.
- ◇ Distribución por tipos genéricos de delitos (robos, homicidios, etc.).
- ◇ Total de camas o espacios disponibles de acuerdo a convenciones internacionales.
- ◇ Total de jóvenes en sistemas de detención para infractores menores.
- ◇ Información presupuestaria.

Etapas de planificación operativa

Tener en cuenta algunos aspectos centrales que pueden determinar el éxito o limitaciones de una encuesta y especialmente un censo. Por ejemplo, si al realizar un censo no es posible acceder a un centro penitenciario, se pierde información valiosa y no es posible reemplazarla.

Para garantizar la ejecución de la recolección de datos es necesario asegurar, en la etapa de planificación, los siguientes pasos:

- ◆ Recolectar la información necesaria y detallada en el apartado “Requisitos previos”, de la sección de metodología de este capítulo para determinar la muestra.
- ◆ Obtener la autorización explícita y por escrito de la máxima autoridad penitenciaria para realizar el trabajo (esto es importante porque pudiera haber algún director que no desea colaborar).
- ◆ Asegurar que los directores regionales y de los penales otorguen los permisos para acceder a las cárceles.
- ◆ Que éstos determinen una persona de contacto en cada penal para que sea el responsable de asegurar el trabajo de los encuestadores y supervisores de la encuesta.
- ◆ Especificar a los supervisores que deben obtener precisiones acerca de las particularidades de cada penal (días de visitas, protocolos de seguridad para entrar, especificaciones para la seguridad, etc.).
- ◆ Coordinar, con las personas de contacto, las instalaciones físicas de administración de la encuesta (aulas, espacios abiertos, etc.), y procurar que sean lo suficientemente similares en todos los penales.
- ◆ Asegurar que los listados de los internos para determinar las muestras estén listos al menos 24 horas antes de comenzar la encuesta.
- ◆ Contar con el apoyo del personal de seguridad del penal para la localización de los internos seleccionados para la encuesta.

4.3. LAS VÍCTIMAS

Víctimas son “personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.” (ONU, 2007, p. 313)

La victimología es la rama de la criminología que se concentra en el estudio de las **víctimas**, las caracteriza, evalúa las causas y consecuencias de la victimización, la interacción de las víctimas con el sistema de justicia y estudia la prevención del delito (Daigle, 2017).

Hoy en día, las fuentes de información respecto a las víctimas en ALC provienen, principalmente, de los registros oficiales (policiales, judiciales y forenses) y las encuestas de victimización.

◆ VÍCTIMAS Y LOS REGISTROS OFICIALES (POLICIALES, JUDICIALES Y FORENSES)

En los registros policiales de ALC siempre se ha contado con información referente a las víctimas de los delitos. Sin embargo, por mucho tiempo, esa información estuvo restringida a aspectos básicos, por ejemplo, el perfil demográfico, relativos a la denuncia del hecho delictual, sin profundizar.

Asimismo, pocas veces se sistematizaba y difundía esta información debido a que, en gran medida, el trabajo policial y judicial se enfocaba en la persecución del ofensor y no en el conocimiento sobre las víctimas, su realidad o el evitar repetir su experiencia de victimización (Pasara, 2015; Riego, 2014).

Hacia mediados de la década del 2000, tras el inicio del proceso de Reforma Procesal Penal en gran parte de los países de la región, se relevó el papel de la víctima dentro del proceso judicial. Esto llevó a que se reconocieran los derechos de las víctimas, se crearan unidades de atención a víctimas y se sistematizaran las estadísticas respecto a ellas (Riego, 2014).

En la actualidad, varios países de la región cuentan con registros judiciales y forenses de víctimas de delitos. Sin embargo, si bien en algunos casos esta información se publica periódicamente, aún es escasa su sistematización y estandarización, siendo, en la mayor parte de los casos, reportes muy técnicos y poco comprensibles. Por ejemplo, en el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala⁵ se emiten boletines mensuales y anuales sobre procedimientos realizados, pero estos se basan en definiciones médicas. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia, en cambio, emite informes donde se resume información en torno a definiciones delictuales comunes y se usan gráficas de fácil comprensión.

Figura 2. Estadísticas sobre muertes violentas en Colombia, Boletín Mensual (agosto 2017)

Manera de muerte	2016			2017		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Homicidio	6.291	586	6.877	6.292	597	6.889
Acci de transporte	3.572	841	4.413	3.395	780	4.175
Accidental	1.392	329	1.721	1.717	531	2.248
Suicidio	1.073	241	1.314	1.263	288	1.551
Total	12.328	1.997	14.325	12.667	2.196	14.863

Fuente: Boletines estadísticos mensuales, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
<http://www.medicinalegal.gov.co/boletines-estadisticos-mensuales>

Pese a que en los registros oficiales se cuenta con información respecto a las víctimas de delitos, en términos de volumen esta información sigue siendo insuficiente puesto que buena parte de las personas que sufren delitos no llegan a denunciar los hechos a las autoridades.

5 http://www.inacif.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=2

◆ VÍCTIMAS EN LAS ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN

Entre la década de los setenta y comienzos de los ochenta surgieron las primeras encuestas de victimización como un mecanismo para suplir los vacíos de información creados por la no denuncia de las violencias. Entre mediados y fines de los noventa estas encuestas se aplicaron en América Latina. De acuerdo con el “Inventario de Encuestas de Victimización en América Latina y el Caribe” (CDEUNODC, 2013), de 23 países latinoamericanos consultados, 17 países y dos ciudades⁶ han aplicado al menos una encuesta de victimización, pero solo diez de ellos aplican periódicamente este tipo de encuestas a nivel nacional.

La **encuesta de victimización** es un instrumento de recolección de información cuantitativa, que mide la vivencia de haber sufrido un delito, en forma personal o de los miembros del hogar, durante los seis o 12 meses previos a la aplicación del instrumento (INE, 2011). Este instrumento se emplea a través de una entrevista aplicada a una muestra de la población que consulta temas como: victimización por distintos tipos de delitos (tanto los hechos denunciados como cifra negra), victimización reiterada, voluntad de denunciar y los motivos de la no denuncia, temor al delito, cambios en actividades rutinarias, confianza en la policía y otras instituciones del sistema penal, entre otros (Aromaa, 2012). De este modo, las encuestas de victimización nos ofrecen un panorama más integral y detallado de la delincuencia y sus consecuencias, complementando la información entregada por los registros administrativos. Respecto de las metodologías, en el inventario se reconoce de forma optimista que dada la similitud de delitos contabilizados y de los métodos utilizados, es posible afirmar que en la región se ha avanzado hacia una mayor estandarización de estos instrumentos con el propósito de generar datos comparables.

Sin embargo, para que la producción y uso de este tipo de instrumento se extienda, se requiere avanzar en una serie de obstáculos presentes en parte de los países de la región (Aromaa, 2012; Lagos y Dammert, 2012):

- ◆ **Presupuestarios:** falta de presupuestos nacionales permanentes.
- ◆ **Especialización técnica:** se requieren funcionarios públicos con entrenamiento especializado.

⁶ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Ciudades de Buenos Aires y Quito.

- ◇ **Desconfianza de actores del sistema:** estos actores suelen ver a estas nuevas fuentes como una amenaza.
- ◇ **Manipulación de los resultados:** se recomienda que estos instrumentos sean conducidos y sus resultados difundidos por instituciones independientes.

Las encuestas de victimización, así como otras fuentes de información, poseen fortalezas y debilidades. Las principales son:

Tabla 4. Encuestas de victimización

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> ◇ Permite registrar un mayor número de delitos que los registros oficiales. ◇ Son precisas para captar delitos sufridos por personas y miembros del hogar, y son aplicables a toda la población. ◇ Es un instrumento adecuado para medir delitos en la vía pública y cometidos por extraños. ◇ Estos instrumentos captan una amplia gama de información: victimización, caracterización de la víctima, temor al delito y confianza en las instituciones policiales, entre otros. ◇ El procesamiento y análisis de este tipo de instrumento suele ser rápido. 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Son poco sensibles para medir delitos violentos (violencia doméstica, delitos sexuales), especialmente cuando son cometidos por conocidos. ◇ No son sensibles para medir delitos y faltas que afectan a grupos/comunidades. ◇ No permiten medir crimen organizado (tráfico de personas, narcotráfico y otros). ◇ Conllevan sesgos metodológicos derivados del muestreo, del instrumento, trabajo de campo, tasa de respuesta, recuento inexacto, codificación, entre otros. ◇ Poseen márgenes de error, por lo que en delitos de menor frecuencia o en grupos submuestreados se obtienen resultados de menor precisión. ◇ Los costos implicados en la aplicación de este instrumento son elevados, por eso no puede hacerse con frecuencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2013); Aromaa (2012); Maguire (2012).

Como se destaca en el informe antes citado, en la actualidad solo dos países de la región han logrado superar estos obstáculos e institucionalizar sus encuestas de victimización a nivel nacional: Chile y México. La Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENUSC) de Chile es la única que ha mantenido una aplicación anual en la región. Desde 2003 al 2016 se ha aplicado en 12 ediciones con la sola excepción de 2004. Para más información respecto de la experiencia de Chile, accede a la [lectura “Buenas prácticas en los sistemas de información” \(lectura opcional\)](#).

En México, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) se aplica anualmente, desde 2011 hasta la actualidad. La versión anterior de este instrumento, la Encuesta Nacional de Inseguridad, fue aplicada entre 2002 y 2010, en siete ocasiones (CDEUNODC, 2013).

En el siguiente gráfico se destacan los países que poseen encuestas nacionales o regionales de seguridad ciudadana o de victimización, destacándose el año en que se inició el proceso de aplicación.

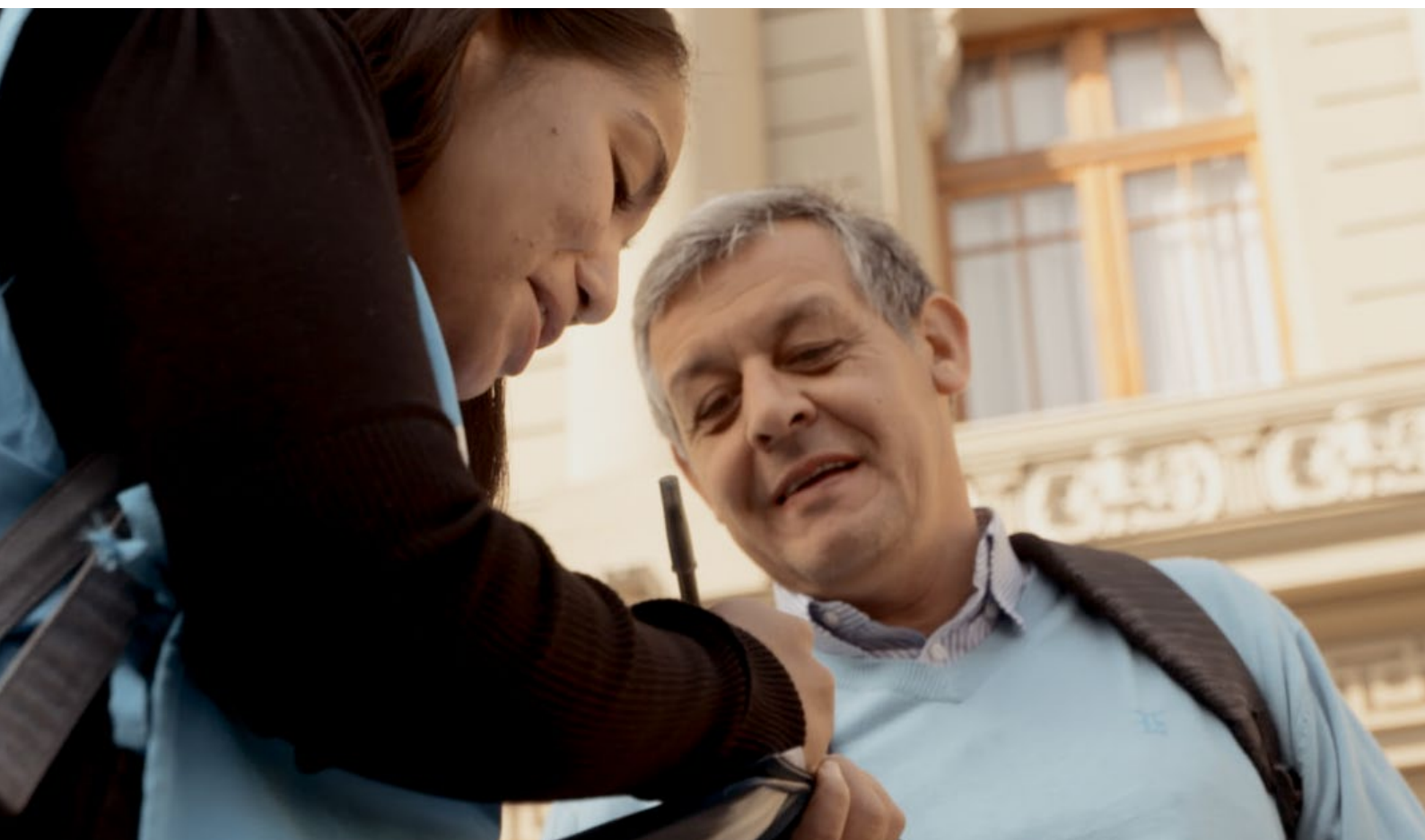


Tabla 5. Encuestas de victimización en América Latina y el Caribe

Encuestas nacionales de aplicación periódica (anual o bianual)	Encuestas nacionales no periódicas (1 o 2 aplicaciones)	Encuestas regionales periódicas o aplicadas en varios cortes	Módulos de victimización dentro de otras encuestas
Barbados (desde 2002).	Argentina (2017).	Buenos Aires y otras grandes urbes de Argentina (desde 1995).	Brasil (Encuesta Nacional de Hogares, 2009).
Chile (desde 2003).	Brasil (2010-2012).	Bogotá, Cali y Medellín (desde 2003, varias aplicaciones).	Perú (Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, desde 2010).
Colombia (desde 2012).	Costa Rica (2008-2010).	Grandes ciudades de Bolivia (2011).	República Dominicana (Encuesta Nacional de Hogares, desde 2005).
Guatemala (desde 2004).	El Salvador (2004 y 2009).	Quito, Ecuador (2003, 2004, 2008, 2011).	Guyana (LAPOP, 2014).
Jamaica (2006, 2009, 2012 y 2013).	Ecuador (2008 y 2011).	Grandes ciudades de Perú (2005), Lima (2009).	
México (2002-2010 / 2011-2017).	Honduras (2014 y 2016).		
Nicaragua (desde 2007).	Paraguay (2009).		
Panamá (desde 2010).	Venezuela (2006 y 2009).		
Uruguay (2009-2016 / 2017).			

Fuente: Elaboración propia con base en información del Centro de Excelencia para información estadística de Gobierno Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CDEUNODC); el Observatorio Hemisférico de Seguridad, de la OEA, y diversos sitios oficiales (Ligas electrónicas en las referencias bibliográficas, al final de la lectura).

No obstante, aun en países donde las encuestas de victimización están institucionalizadas, según Aromaa (2012), no se ha efectuado un uso sistemático de su información por diversas razones. Primero, porque los gobiernos no difunden los resultados o no ofrecen interpretaciones convincentes de su información. Segundo, porque los investigadores no proveen análisis plausibles y accesibles para el público común. Y, por último, porque los investigadores académicos no han logrado construir puentes de comunicación entre la academia y los gestores de políticas (Aromaa, 2012).

Para la región sigue siendo un desafío la aplicación periódica de encuestas nacionales de victimización, que mantengan una metodología consistente en el tiempo y permitan obtener información de calidad y representativa de cada país. A la par de estos esfuerzos, se debe trabajar hacia la construcción de instrumentos estandarizados, que aborden categorías de delitos y temas similares. Esto facilitará la comparabilidad de los datos entre países de la región, identificando modalidades de comportamiento similares, niveles de victimización, particulares usos de la violencia, entre otros. [Para más información, consultar la lectura Criterios de calidad o rigurosidad técnica \(lectura opcional\).](#)

Adicionalmente, cabe destacar la aplicación periódica a nivel regional de dos encuestas de opinión pública: Latinobarómetro y Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP, por sus siglas en inglés). Estas encuestas facilitan el análisis comparado de temas como victimización, percepción de temor y confianza en instituciones del sistema criminal, aunque por lo reducido de sus muestras nacionales no son útiles para análisis a nivel nacional/local. [Para más información sobre estas encuestas consultar la lectura Ejemplos de encuestas de opinión pública \(lectura opcional\).](#)

4.4. VIOLENCIA(S)

En América Latina, entre la década de los noventa y 2000, los estudios sobre violencia se enfocaron en el análisis del homicidio o violencia letal, con altas tasas de este delito observadas en la región, particularmente en países que habían enfrentado (o que aún enfrentaban) conflictos armados internos, por ejemplo, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia, pero también en países de alta violencia delictual, como Venezuela. (Fajnzylber *et al.*, 1998; Arriagada y Godoy, 1999). En dichos análisis se adoptó un enfoque epidemiológico utilizando conceptos procedentes de la salud pública, considerando este fenómeno como una epidemia que azotaba a la región (Concha-Eastman y Guerrero, 1999; Londoño y Guerrero, 1999).

En los estudios sobre violencia de aquel periodo, pero también en otros más recientes, los indicadores más utilizados han sido las frecuencias y tasas de denuncias y aprehensiones por delitos como homicidios, lesiones, lesiones con uso de armas, delitos asociados al tráfico y porte de armas.

En la mayoría de estos estudios se han utilizado datos procedentes de registros policiales y judiciales, pese a todos los problemas que estos enfrentaban, como los mencionados previamente (bajos niveles de denuncia, falta de estandarización en indicadores, falta de comparabilidad entre fuentes, falta de periodicidad y de difusión de la información). Solo en contadas ocasiones se intentó complementar dicha información con datos de encuestas *ad hoc*, dada la falta de encuestas de victimización periódicas. Esto ha cambiado en la última década con la ampliación de las fuentes de información (PNUD, 2013; CAF, 2014; Vilalta, Castillo y Torres, 2016).

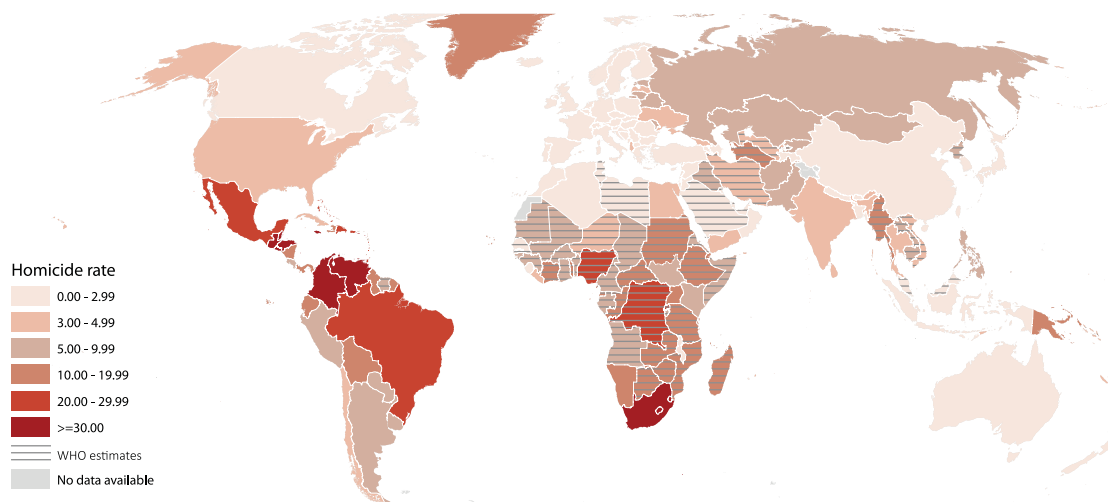
A continuación, exploraremos tres de los principales indicadores para medir la violencia en ALC: la tasa de homicidio, la tasa la violencia intrafamiliar y de género, y la tasa de feminicidio (también conocido en varios países como femicidio).

◆ TASA DE HOMICIDIOS: EL INDICADOR PRIVILEGIADO PARA MEDIR VIOLENCIA EN LA REGIÓN

La tasa de homicidios ha sido el principal indicador utilizado para analizar, tanto la magnitud y características de este fenómeno dentro de un país, como para comparar la realidad entre países de la región (PNUD, 2013). A partir de estos análisis, se espera establecer causas potenciales de la violencia letal y proponer estrategias de política pública, tanto a nivel regional como local (CAF, 2014).

En este contexto, destacan los informes emanados desde organismos internacionales, como los “Informes mundiales sobre Homicidio”, publicados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en los que se comparan las tasas de homicidios a nivel mundial, pero se le otorga particular relevancia a la situación en América Latina. En el reporte más reciente, de 2013, se presentan datos procedentes de fuentes oficiales, policiales, judiciales o forenses. La diferencia entre fuentes de información es relevante en la medida que cada institución posee distintos sistemas de registros y disparidad en los criterios de medición, lo que puede ocasionar que la comparación de las tasas de homicidio entre países no resulte precisa.

Figura 3. Mapa de las tasas de homicidios en el mundo (datos de 2012 o último año disponible)



Fuente: UNODC (2013: 23).

https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

El informe de UNODC, de 2013, reportó una tasa mundial de homicidios de 6,2 casos por cada 100.000 habitantes. Considerando este promedio planetario, en el mapa anterior detectamos que varios países de la región presentan una tasa de homicidio por encima de los 30 casos por cada 100.000 habitantes -Venezuela, Colombia, Guatemala y El Salvador-, mientras que países como Chile, Perú y Uruguay cuentan con una tasa que no supera los 5 casos por cada 100.000 habitantes. De acuerdo con el Informe del PNUD (2013), en la última década la violencia letal en la región aumentó 12%, y en 11 de los 18 países de la región, analizados en el informe, la violencia letal puede ser calificada como “epidemia”, según criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), al contar con una tasa mayor a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Otra fuente de información que ofrece datos actualizados y comparados de homicidios a nivel mundial, expresados también en mapas georreferenciados, es el Observatorio de Homicidios del Instituto Brasileño Igarapé. La información más reciente reportada por el sitio señala que, de los diez países con mayor *ranking* mundial en cuanto a tasas de homicidio, ocho se encuentran en la región, para 2017.

Figura 4. Mapa de homicidios a nivel mundial (Observatorio de Homicidios, Instituto Igarapé)



Fuente: Mapa descargado en abril de 2018, del sitio Observatorio de Homicidios del Instituto Brasileño Igarapé. <https://homicide.igarape.org.br/>

Pese al extenso uso del indicador de homicidio se debe destacar que no es el único, ni el mejor modo de representar la real magnitud de un problema tan complejo como la violencia, aún menos en nuestra región, donde persisten muchos déficits en la calidad de la información entregada por fuentes oficiales. En el diagnóstico realizado por Ribeiro, Borges y Cano (2015) se constató que las cifras de homicidio no siempre son comparables entre países, e incluso dentro de un mismo país. Esto, debido a diferencias en las definiciones de homicidio y en la unidad de análisis, subregistro y falta de cobertura de instituciones policiales, deficiencias en la sistematización del dato, en el manejo de categorías residuales y casos perdidos, entre otros.

Con el propósito de profundizar este diagnóstico y buscar soluciones, en septiembre de 2015 se realizó, en la ciudad de Bogotá, Colombia, la “Conferencia sobre Calidad de Datos de Homicidio en América Latina y el Caribe”. Allí participaron miembros de instituciones de justicia criminal, de institutos estadísticos, académicos y sociedad civil de 12

países de la región. El principal resultado fue la elaboración de un *Protocolo sobre Calidad de los Datos de Homicidio*. En el documento se definieron criterios y umbrales, agrupados en ocho áreas temáticas: a) unidad de registro, b) definición de homicidio, c) campos mínimos a registrar, d) datos perdidos y casos indeterminados, e) convergencia entre las fuentes, f) mecanismos de verificación y validación de datos, g) divulgación y transparencia y h) periodicidad y oportunidad.

Para más información respecto del Protocolo, puedes acceder al video disponible (<http://conferenciahomicidiosbogota2015.org/>) (recurso opcional).

◆ NUEVOS INDICADORES DE VIOLENCIA: INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO

Otro indicador de la violencia es la **violencia doméstica o intrafamiliar**, la que se define como “la violencia ejercida en el terreno de la convivencia familiar o asimilada, por parte de uno de los miembros contra otro, contra algunos de los demás (miembros) o contra todos ellos” (Mora Chamorro, 2008: 90)⁷. En esta sección vamos a enfocarnos en las herramientas e indicadores que se utilizan para medir y estudiar este fenómeno y sus consecuencias.

Como se abordó previamente, con el propósito de mejorar el conocimiento sobre las víctimas de delitos, a mediados de los años 2000, se aplicaron en algunos países de la región las primeras encuestas de victimización. Los datos generados por estos instrumentos permiten conocer en mayor volumen los delitos no denunciados. Sin embargo, como hemos visto, diversos autores han afirmado que estos cuestionarios estandarizados son poco sensibles a la hora de medir delitos cometidos por familiares o personas conocidas, o que ocurren en el marco de un proceso continuo, y no solo en un momento específico en el tiempo, como ocurre en los casos de violencia doméstica y en delitos sexuales (Maguire, 2012; Hoyle, 2012).

Al reconocer estas falencias, recientemente distintos países de la región han elaborado y aplicado instrumentos de recolección de datos que buscan medir, de un modo más sensible, diversas manifestaciones de la violencia doméstica y/o de la violencia contra la

⁷ Este tema será abordado con más detalle en el módulo “Prevención de la violencia juvenil y contra la mujer”.

mujer. Estos instrumentos buscan, por un lado, acercarse a una cifra más completa respecto de la ocurrencia de estos delitos, y por otro, describir el perfil sociodemográfico de los hogares/mujeres que sufren estos hechos, indagar sobre la naturaleza de la violencia (física, emocional, psicológica y sexual), las características de estos actos (periodicidad, reiteración) y el vínculo existente entre víctima y agresor, entre otros.

Lamentablemente, solo unos pocos países en la región han aplicado este tipo de instrumentos (Argentina, Chile, Ecuador, Perú, México y Uruguay), y en la mayoría de estos casos se trata de estudios únicos y no de aplicación periódica. A continuación, se destacan dos ejemplos de este tipo, el primero de violencia intrafamiliar, y el segundo de violencia de género.



Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH - México

La ENDIREH es una encuesta resultante del trabajo conjunto del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México. Se ha aplicado en cuatro ocasiones (2003, 2006, 2011 y 2016) y tiene por objetivo dimensionar y caracterizar la dinámica de las relaciones de pareja en los hogares, así como las experiencias de las mujeres con distintos tipos de violencia, en la escuela, el trabajo y la comunidad.

En 2016, la ENDIREH fue aplicada a 142 363 mujeres mayores de 15 años en viviendas particulares, mediante un muestreo probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados. La encuesta tiene representatividad nacional urbana para las tres poblaciones en estudio: mujeres casadas o unidas, mujeres alguna vez unidas (divorciadas, separadas o viudas) y mujeres nunca unidas (solteras).

Entre los temas abordados por la encuesta se encuentran los siguientes:

- ◆ Caracterización del hogar y la vivienda.
- ◆ Caracterización de la encuestada.
- ◆ Violencia en el contexto escolar.
- ◆ Violencia en el ámbito laboral.
- ◆ Violencia en el ámbito comunitario.
- ◆ Violencia obstétrica.
- ◆ Violencia en la relación de pareja.

La encuesta considera formas específicas de violencia, como haber sido pateada o golpeada con un puño, ser atacada con un arma, recibir avances de carácter sexual, comentarios ofensivos, pellizcos, jalones de cabello, bofetadas, manoseos, entre otros.

Los resultados de la ENDIREH, en su versión 2016, indican que:

- ◇ 66,1% de las mujeres mayores de 15 años han sufrido incidentes de violencia por parte de cualquier agresor.
- ◇ 43,9% de las mujeres declaró haber sufrido incidentes de violencia por parte de su actual o última pareja, esposo o novio.
- ◇ 38,7% de las encuestadas fue víctima de actos de violencia en espacios públicos (calle, parque, transporte).
- ◇ 26,6% de las mujeres que trabajan han experimentado violencia en el ámbito laboral.
- ◇ 25,3% de las mujeres que asistieron a la escuela enfrentaron situaciones de violencia.

Fuente: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2016/>



Encuesta Nacional sobre Violencia Basada en Género y Generaciones – Uruguay

Esta encuesta se aplicó en Uruguay, en 2013, por parte del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica y el Sistema Integrado de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia. El instrumento ofrece información sobre violencia contra la mujer en los ámbitos doméstico, educativo, laboral y social. Se aplicó a mujeres mayores de 15 años que residen en zonas urbanas, de las cinco regiones de Uruguay. Los objetivos de la encuesta fueron:

- ◇ Generar información sobre la incidencia y gravedad de los comportamientos violentos en las relaciones de pareja.
- ◇ Cuantificar los distintos tipos de violencia (psicológica, física, patrimonial y sexual) así como la frecuencia de los mismos.
- ◇ Generar información específica sobre la magnitud, características específicas y frecuencia de la violencia que experimentan las niñas y las adultas mayores.
- ◇ Generar información sobre el perfil sociodemográfico de los agresores y de las víctimas.

A partir de los datos levantados por la encuesta, se observa que 68,8% de las mujeres uruguayas, de 15 años o mayores, han vivido alguna situación de violencia de género a lo largo de su vida. Esta prevalencia es aun mayor en el caso de ciudades grandes como Montevideo (76,9%). El Consejo Nacional espera que esta información promueva el diseño de políticas sociales más eficaces en el ámbito de la prevención de la violencia de género y la asistencia a las víctimas.

◆ MEDICIÓN DEL FEMINICIDIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

De acuerdo con el estudio de Matthias Nowak (2012), 14 de los 25 países con las tasas de **feminicidios** (también conocido como femicidios) más altas del mundo se encuentran en América Latina. De este modo, esta manifestación de la violencia ha sido considerada como un indicador clave para analizar la magnitud y formas en que se expresa este fenómeno en los países de la región.

Pese a que en la mayoría de las legislaciones de la región el concepto de “feminicidio” es entendido como el asesinato de una mujer en el ámbito de la relación de pareja, esta definición varía dependiendo del marco normativo de cada país. Por ejemplo, mientras en Chile solo se reconoce el feminicidio cuando ocurre en el contexto del matrimonio o convivencia formal (se excluye al noviazgo), en Perú se reconoce este delito en casos de homicidio ocurridos bajo el contexto de violencia intrafamiliar. De acuerdo con Nowak (2012) para enfrentar el fenómeno con políticas públicas más efectivas es necesario, primero, establecer una definición consensual a nivel regional y, segundo, avanzar en la falta de registros y/o en la mala calidad de los datos existentes, al interior de cada país.

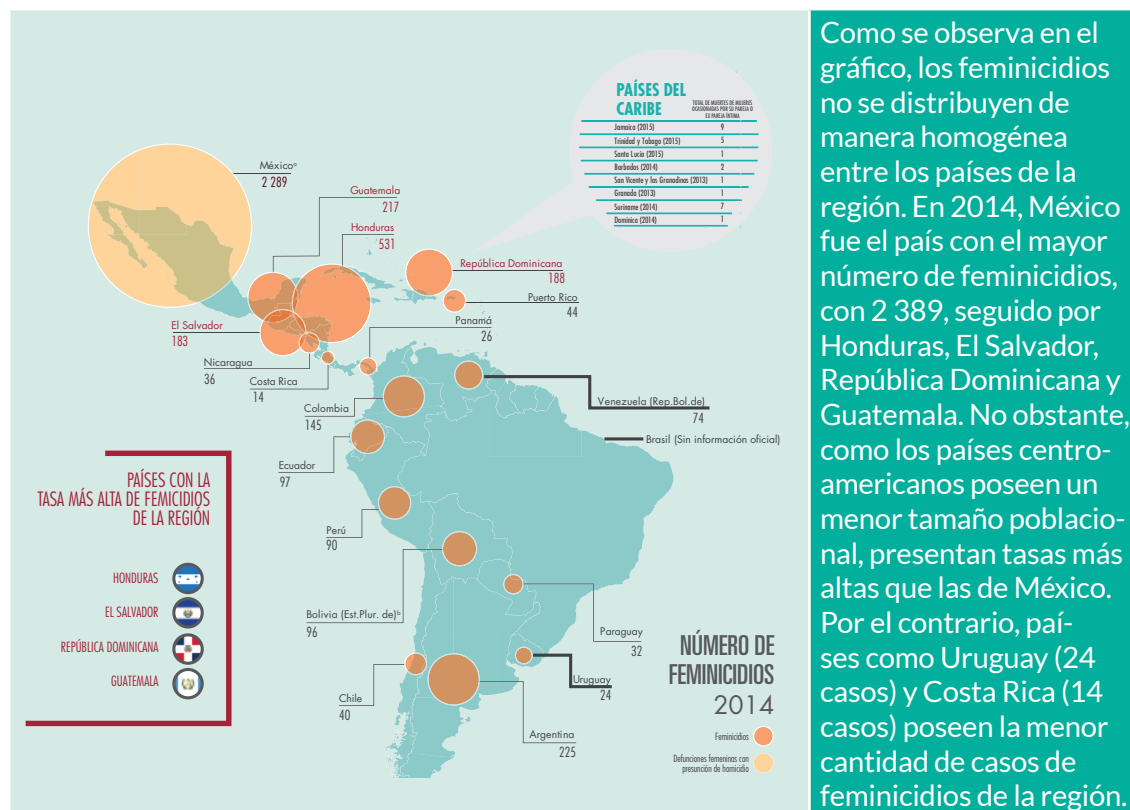
Aunque hasta 2014 solo 15 países de la región contaban con leyes sobre ‘feminicidio’, el Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe (<http://oig.cepal.org/es>) recopiló información de los registros administrativos de las instancias policiales, judiciales y de salud de todos los países de la región, concluyendo que al menos 1 678 mujeres fueron asesinadas por razones de género, en dicho periodo.

Si bien el esfuerzo del Observatorio por contabilizar estos casos es notable, resulta evidente que aún se requieren esfuerzos para transformar el problema en un tema prioritario de las políticas de seguridad, para lo cual no solo se requiere perfeccionar la legislación y políticas públicas, sino también mejorar los mecanismos para su medición estandarizada, periódica, comparable y de acceso público.



Ver video
pág. 278

Figura 5. Cantidad (frecuencia) de feminicidios en América Latina y El Caribe (2014)
 (Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe)



Como se observa en el gráfico, los feminicidios no se distribuyen de manera homogénea entre los países de la región. En 2014, México fue el país con el mayor número de feminicidios, con 2 389, seguido por Honduras, El Salvador, República Dominicana y Guatemala. No obstante, como los países centroamericanos poseen un menor tamaño poblacional, presentan tasas más altas que las de México. Por el contrario, países como Uruguay (24 casos) y Costa Rica (14 casos) poseen la menor cantidad de casos de feminicidios de la región.

Fuente: CEPAL, 2014

https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/3_feminicidio_final_20_oct_2016_correcta.pdf

4.5. CONSECUENCIAS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

Ya hemos analizado los objetos de investigación que se refieren a la comisión de delitos o hechos violentos y los actores involucrados en ellos. Estos objetos tratan de la dimensión objetiva de la seguridad ciudadana, a la que corresponden los niveles de violencia y delito. No obstante, como hemos visto, existe también otra dimensión del problema de seguridad ciudadana: la seguridad subjetiva. Esta contempla “tanto las emociones como las representaciones y conductas del público hacia la inseguridad” (Otamendi, 2016: 62).

La violencia y la criminalidad tienen múltiples consecuencias en las personas, desde los efectos en sus conductas y libertades, cómo se relacionan con otros (conocidos y desconocidos), cómo utilizan los espacios públicos, hasta el modo en que se evalúa a las instituciones del Estado. Asimismo, más allá de los efectos en las personas y hogares, la violencia y el delito tiene efectos en la economía de un país e incluso en la gobernabilidad democrática.

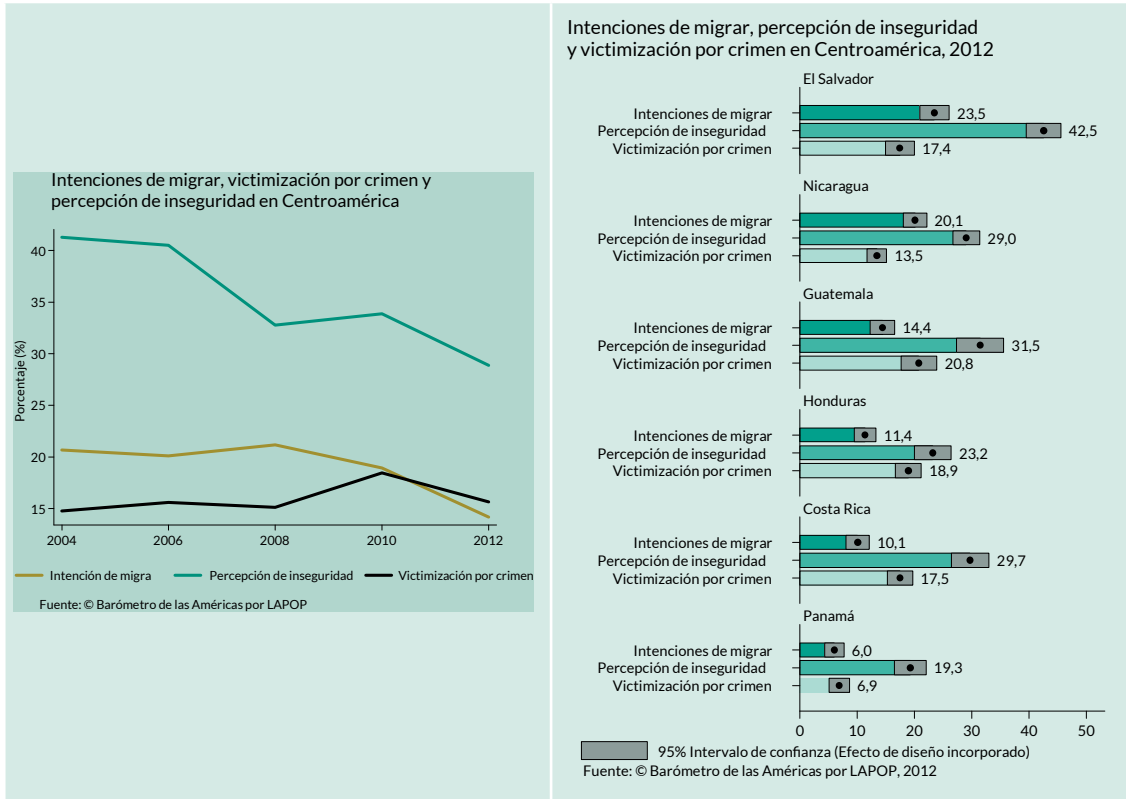
La situación epidémica de violencia y delito en América Latina tiene como consecuencia la percepción de que las instituciones públicas no son efectivas. Esto conlleva la baja confianza en las instituciones, en particular en las policiales y de justicia. Esta situación de baja confianza en las policías deriva en la erosión de las relaciones entre estas instituciones y la comunidad, dificultando el diálogo entre ambas partes, disminuyendo las tasas de denuncias y dificultando la labor policial.

La paradoja entre seguridad objetiva y subjetiva en América Latina es que los indicadores para ambas no se correlacionan directamente. A modo de ejemplo, tasas de homicidios para cada país no se encuentran correlacionadas de forma directa con la percepción de seguridad en los mismos.

◆ PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD O TEMOR AL DELITO

Existen múltiples definiciones de temor al delito, pero podemos entenderlo como la respuesta emocional ante la posibilidad de ser víctima de delitos o hechos violentos. Este es uno de los aspectos subjetivos de la inseguridad. El temor restringe las actividades en los espacios públicos y actividades sociales, puede provocar problemas psicológicos, cambios en las actividades comerciales y corrupción. Este concepto ha sido sujeto de estudio desde la década del setenta, gracias a la aplicación de las encuestas de victimización.

En América Latina, a partir de la información proporcionada por las encuestas de victimización, se ha podido observar que la victimización no está perfectamente correlacionada con el temor al delito. Es decir, en la medida que disminuye la victimización, no necesariamente disminuye el temor al delito. Esto se ilustra claramente en los resultados del Barómetro de Las Américas de 2013, encuesta de opinión pública que incluye preguntas sobre victimización y temor, como se indicó anteriormente.

Figura 6. Percepción de inseguridad en relación a la victimización y las intenciones de migrar.
Encuesta Barómetro de las Américas (2013)


En este gráfico se observa la evolución en el tiempo tanto de la victimización como de la percepción de inseguridad, dando cuenta que entre 2004 y 2008 el descenso de la percepción de inseguridad no estuvo asociado con un descenso de los niveles de victimización.

En este gráfico se presentan los niveles de victimización y percepción de inseguridad en seis países de Centroamérica. Esto permite observar que aquellos países con mayores niveles de percepción de inseguridad no son necesariamente aquellos con los índices de victimización más altos.

Fuente: LAPOP (2014: 2-3). <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO901es.pdf>

◆ COSTOS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

El conocimiento respecto a los costos del delito permite implementar políticas públicas en seguridad con resultados medibles a partir de su cuantía económica. Los costos del

delito pueden clasificarse en dos tipos: aquellos perceptibles de medición y calculados monetariamente, y aquellos que no pueden estimarse de este modo. Estudios aislados analizan este problema en América Latina. A modo de ejemplo, el PNUD (2013) analizó los costos del delito de dos formas: en primer lugar, calcula los costos contables estimando los gastos monetarios directamente asociados a la inseguridad, entre los que se encuentran las pérdidas y daños asociados al crimen y los gastos de contención, atención y prevención. En segundo lugar, estima los años de vida perdidos a causa de homicidios y su incidencia en el Producto Interno Bruto (PIB).

Por su parte, en Uruguay, el Centro de Investigaciones Económicas desarrolló un estudio de este tipo en 2013, en el que se estiman los costos de prevención del delito y del sistema de justicia, el valor monetario de los bienes robados, los costos de salud y los costos de la privación de libertad. A partir de este análisis, el estudio concluye que el costo del delito en Uruguay corresponde a un 3,96% del PIB, siendo los homicidios y la violencia doméstica los que representan mayores costos.

Tabla 5. Costos contables de la delincuencia

Anticipación	Consecuencias directas	Consecuencias indirectas
	Propiedad robada o dañada	Policías
Gastos en seguridad	Impacto emocional y psicológico	Fiscalías
Gastos en seguros	Servicios de salud	Prisiones
Gastos preventivos	Gasto de apoyo a víctimas	Magistrados y cortes
Gastos en prevención de la delincuencia	Reparación a víctimas	Costos de defensa legal
Gastos en seguridad privada	Disminución de la acumulación de capital físico, capital humano y capital social	Costos de investigación
	Deterioro de la infraestructura física	Costos de rehabilitación y reinserción

Fuentes: Cafferata (2011), Ospina y Giménez (2009), Brand y Price (2000), sistematizados por PNUD (2013: 102). <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

5. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como han reconocido autores como Frühling (2012) y Sherman (2012), para asegurar un mejor diseño e implementación de programas de seguridad ciudadana, particularmente en el ámbito de prevención del delito, se requiere contar con evidencia sobre la eficacia de las intervenciones.

Una **evaluación** corresponde al análisis sistemático, a partir de metodologías de investigación social, de las actividades, componentes y resultados de una política, programa o proyecto. La evaluación de políticas y programas sociales debe ser considerada como parte del proceso de ejecución de un programa o proyecto, en la medida en que es una herramienta estratégica para evaluar el proceso de diseño y de implementación de una política, así como los resultados de la intervención.



Ver video
pág. 279

“Evaluar es ordenar y medir la realidad, organizarla en categorías o variables que luego son medidas, ya sea cuantitativamente o cualitativamente. En este sentido, evaluar es también investigar en un ejercicio dinámico que va desde lo teórico-deductivo (generación de categorías o variables a partir del conocimiento existente) a lo empírico-inductivo (cuantificación y cualificación de las categorías o variables a partir de datos recogidos)”. (Tocornal *et al.*, 2005:3).



◆ FUNCIONES Y TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

Quienes toman las decisiones requieren de información de calidad para asegurarse que sus acciones son adecuadas y que, a partir de ellas, se logrará el objetivo esperado. Esta necesidad se resuelve a través de la evaluación de políticas o programas sociales, los que permitirán planificar, diseñar e implementar políticas y programas que alcancen, de forma efectiva y eficiente, el problema de intervención. Con estrategias de evaluación es posible implementar programas de mayor coherencia basados en evidencia, sostenibles en el tiempo y de mayor efectividad.

Aunque los fines de la evaluación pueden ser múltiples, la siguiente tabla destaca los principales, desde el punto de vista de su utilidad, para la retroalimentación o mejora de los programas o proyectos.

Posibles preguntas que orientan una evaluación (Olavarría, 2007: 11):

- ◆ ¿Qué problemas requieren de nuevas intervenciones, o expandir o modificar los programas sociales actualmente existentes? ¿Cuál es la naturaleza y ámbito de esos problemas sociales? ¿Dónde se localizan y a quién afectan?
- ◆ ¿Qué intervenciones sociales aminorarían significativamente el problema social?
- ◆ ¿Cuál es la población objetivo apropiada para una particular intervención? ¿Llega la intervención a su población objetivo?
- ◆ ¿La intervención se implementa de la manera como se pensó? ¿La intervención es efectiva?
- ◆ ¿Cuánto cuesta? ¿Cómo son los costos con relación a la efectividad del programa y a sus beneficios?
- ◆ ¿Qué resultados e impactos ha producido la intervención?

Tabla 6. Funciones o aportes de las evaluaciones

Función	Descripción
Decisiones de política pública respecto a la instalación de un programa	<p>Elegir entre distintas opciones o posibles soluciones, destinando los recursos a aquellas más eficientes y efectivas.</p> <p>Fijar la posición de los actores en el debate que se dará en torno al programa, informar para una eventual votación en el Congreso Nacional, en el Concejo Comunal u otro organismo colegiado.</p>
Rectificación o modificaciones al interior del programa (aprendizajes de los ejecutores)	<p>Durante la implementación, la evaluación monitorea los procesos involucrados en los programas y orienta esfuerzos para mejorarlos.</p> <p>Dado que las evaluaciones entregan de manera documentada sus hallazgos y, a menudo, identifican las causas de los problemas que estarían afectando su rendimiento, los resultados de los estudios de evaluación son usados por las personas que formulan la política pública para introducir rectificaciones o reformas en los programas.</p>
Decisiones sobre la continuidad, término o replicabilidad de un programa	<p>Evaluar al finalizar un programa dará cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos, la efectividad del mismo, y las posibles razones de su éxito y/o fracaso. Estos elementos contribuirán a decidir si el programa debe ser mantenido, modificado o eliminado, y si puede ser replicado en otros contextos.</p>
Legitimación y rendición de cuentas hacia la comunidad	<p>La información provista por la evaluación de programas permitirá a las autoridades, ciudadanos y representantes, conocer cómo han sido implementadas las intervenciones, si llegan a su población objetivo, su impacto, sus resultados, beneficios y efectividad alcanzados.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Manzano y Mellado, 2016

Los contenidos presentados a continuación se estructuran con base en una de las clasificaciones posibles de las tipologías de evaluación, que tiene relación con el momento del proyecto en el cual esta se implementa, sumado a los principales propósitos de estas evaluaciones. De este modo, el texto se organiza en torno a la **evaluación *ex ante*** (diseño, diagnóstico), **intermedia** (procesos) y ***ex post*** (resultados e impacto).

Tabla 7. Tipos de evaluaciones

Etapa del proyecto	Tipo de evaluación	Definición	Consideraciones
Evaluación <i>ex ante</i> (antes del inicio de la intervención)	Evaluación de diseño	Analiza la coherencia y el contexto en que se dará la intervención y la organización interna del programa.	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Identificación, descripción y conceptualización del problema. ◇ Análisis de la consistencia entre el problema y el diseño de la intervención.
	Evaluación económica	Establece la relación entre los resultados previstos y los recursos invertidos en el programa.	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Evaluación costo-beneficio o costo-efectividad. ◇ Identifica la alternativa de intervención que maximiza los resultados, minimizando los costos.
	Evaluación diagnóstica	Describe en detalle la situación problema sobre la que se efectuará la intervención, con el fin de definir una línea de base.	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Permite profundizar el conocimiento sobre el problema, sus causas y consecuencias en la población objetivo. ◇ Define la línea de base para una posterior evaluación de impacto.
Evaluación intermedia (durante la implementación de la intervención)	Evaluación de procesos	Actividad de análisis interno de los procesos realizada durante la ejecución del proyecto o programa.	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Evalúa en qué medida los procesos de trabajo implementados en el marco del programa permiten entregar los productos y alcanzar los objetivos establecidos. ◇ Constata el estado de avance, identifica áreas y situaciones críticas, corrige problemas y, si fuera el caso, enmienda rumbos. ◇ Permite tomar decisiones orientadas a implementar rectificaciones oportunas y necesarias.

Evaluación ex post (concluida la ejecución de la intervención)	Evaluación económica	Establece la relación entre los resultados obtenidos y los recursos invertidos en el programa.	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Evaluaciones costo-beneficio y la evaluación costo-efectividad. ◇ Analiza la relación de costos y resultados.
	Evaluación de resultados	Identifica el grado de cumplimiento de los objetivos que se le establecieron al proyecto o programa.	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Compara las metas sobre lo que se esperaba que el proyecto o programa alcanzara, con los indicadores que expresan el grado de cumplimiento efectivo o resultados realmente alcanzados por la intervención. ◇ Identifica las lecciones y aprendizajes que se deducen del proyecto o programa.
	Evaluación de impacto	Se orienta a identificar qué cambios producidos se encuentran asociados a la intervención.	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Observa qué hubiera ocurrido si no se hubiera implementado el proyecto o programa. ◇ Analiza el impacto previsto y no previsto. ◇ Identifica aprendizajes respecto a qué funciona y qué no.

Fuente: Elaboración propia con base en Tocornal *et al.* (2005) y Olavarría (2007)

◆ EVALUACIÓN DE DISEÑO, PROCESOS Y RESULTADOS DE UN PROGRAMA EN PANAMÁ

Por ejemplo, el programa “Mejorando la seguridad ciudadana en Panamá: hacia la construcción social de una cultura de paz”, cuyo objetivo general era fortalecer las capacidades instaladas para la gestión de políticas públicas en seguridad ciudadana (Arbulú, 2013), cuenta con varios tipos de evaluaciones. Entre 2012 y 2013 el *MDG Achievement Fund* llevó a cabo una evaluación integral del programa con el objetivo de establecer en qué medida se habían ejecutado adecuadamente las actividades, entregado los productos y obtenido los resultados esperados. Para cumplir con esto, se desarrollaron tres tipos de evaluación: diseño, procesos y resultados. Las técnicas de recopilación de información desarrolladas fueron: análisis documental, entrevistas bilaterales, grupos focales y entrevistas semi-estructuradas.

En la **evaluación de diseño** se establece la pertinencia del programa. Es decir, determina en qué medida el programa es coherente con los objetivos definidos. El informe antes citado identificó las siguientes debilidades del programa en cuanto a su diseño:

- ◇ Problemas en los indicadores propuestos.
- ◇ Indefinición de trabajo intersectorial.
- ◇ Problemas de programación.
- ◇ Recursos humanos insuficientes.
- ◇ Diagnóstico nacional insuficiente.

En la **evaluación de procesos** (también conocida como evaluación de monitoreo) se determina en qué medida el funcionamiento del programa es eficiente y el modelo de gestión se traduce en resultados. En este ámbito el informe concluyó:

- ◇ Los actores involucrados se coordinan, definiendo sus roles adecuadamente.
- ◇ Las rendiciones financieras no contaban con la regularidad requerida.
- ◇ Se realizan las actividades programadas: diplomados, investigaciones, fortalecimiento institucional y de la participación comunitaria, atención a jóvenes en conflicto con la ley.
- ◇ Los procesos administrativos del programa fueron un obstáculo para el funcionamiento expedito de las actividades y la coordinación de los actores.
- ◇ No existe un sistema de monitoreo interno que realice el adecuado seguimiento a las actividades del programa.

En la **evaluación de resultados** se establece el grado de cumplimiento de los objetivos (eficacia) y la probabilidad de mantener los beneficios del programa en el largo plazo (sostenibilidad). Los resultados de la evaluación en este ámbito revelaron lo siguiente:

- ◇ Se crea un observatorio de seguridad ciudadana que permite el fortalecimiento de las necesidades de información sobre la realidad delictual en Panamá.
- ◇ Se realizan seminarios, actividades de formación, manuales y guías para mejorar las capacidades de los actores involucrados en la gestión de la seguridad ciudadana.

- ◇ Se realizan actividades de prevención, capacitación y fortalecimiento de capacidades institucionales en temáticas asociadas a la niñez y juventud.
- ◇ Se fortalecen instituciones a nivel nacional y municipal.
- ◇ Falta la definición de una estrategia de trabajo conjunto.
- ◇ Se instala una estrategia basada en el enfoque de derechos y perspectiva de género.

Finalmente, el proceso de evaluación identifica un conjunto de buenas prácticas del programa, entre ellas se destacan: a) rol clave de la coordinación intersectorial, b) empoderamiento de los gobiernos locales, c) fomento de la participación de la comunidad, d) asociación del programa con instituciones del sector privado. (Para más información consulta Arbulú, 2013)

6. METODOLOGÍAS E INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Para los fines de este curso se han definido cuatro procesos evaluativos claves en la implementación de políticas o programas en seguridad ciudadana que exploraremos a continuación: Evaluación *ex ante* (diagnóstico, evaluación de diseño), evaluación de procesos o monitoreo, evaluación de resultados y evaluación de impacto.

6.1. EVALUACIÓN *EX ANTE*

Como hemos visto, existen dos tipos fundamentales de evaluación *ex ante*: el diagnóstico de seguridad y la evaluación de diseño. La evaluación económica también es un tipo de evaluación *ex ante* pero no se la explorará en este módulo, dado que está fuera del alcance del curso.

◆ DIAGNÓSTICO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Todo proyecto o programa social parte de las preguntas respecto a ¿cuál es el problema social? ¿Una condición social efectivamente es un problema? ¿Cuáles son las características de este problema? ¿Cuál es la gravedad del problema? Todas estas preguntas deben ser resueltas con un apropiado diagnóstico del fenómeno a intervenir, una de las principales herramientas para el diseño e implementación de políticas públicas eficaces. Por lo tanto, la fase de diagnóstico debe considerarse como parte fundacional del proceso de intervención.

Desarrollar un diagnóstico social conlleva el levantamiento, procesamiento y sistematización de información, con el fin de comprender un determinado fenómeno en su contexto. Esto implica analizar sus causas, su evolución, sus factores condicionantes y de riesgo, y sus tendencias (Aguilar y Ander-Egg, 2001).

Un diagnóstico debe analizar la magnitud, manifestaciones y características de un fenómeno, considerando tanto componentes objetivos como subjetivos. Para ello se deben utilizar herramientas cualitativas y cuantitativas de análisis. El conocimiento en profundidad del problema permite definir prioridades en las estrategias de intervención, la viabilidad de las mismas, los medios disponibles y los actores involucrados.

Existen diversos temas que podemos analizar durante la evaluación de diagnóstico, como se resume en la tabla a continuación:

Tabla 8. Temas por analizar en el marco de un diagnóstico en seguridad ciudadana

Definición del problema a intervenir	Diagnóstico sobre situaciones de carencia, privación, necesidades insatisfechas, conflicto, necesidades de cambio, demandas sociales, considerando el contexto y la población en la que se observan.
Identificación de los factores causales o determinantes, factores condicionantes y factores de riesgo	Revisión de las causas del problema para orientar la intervención hacia aquellos aspectos que permitan una solución.
Pronóstico de la situación	Estimación de la evolución del problema o condiciones en que se manifestará en el futuro.
Identificación de recursos y medios de acción	Análisis de recursos humanos, institucionales, económicos, legales y comunicacionales disponibles para la intervención.
Determinación de prioridades, en relación con las necesidades y problemas detectados	Priorización de algunos problemas respecto a otros a partir del análisis diagnóstico.
Establecimiento de estrategias de acción	Definición de acciones que realizará la intervención, considerando los elementos ya analizados.
Análisis de contingencia	Revisar diversos escenarios, previendo dificultades, elementos facilitadores y obstaculizadores.

Fuente: Elaboración propia a partir de Araya (2009)

Por ejemplo, en Chile, el Programa Plan Comunal de Seguridad Pública, de la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD), del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, tiene por objetivo promover capacidades de planificación y gestión en el ámbito de la seguridad,

en los municipios. Su propósito es identificar y priorizar los problemas de seguridad que más aquejan a los habitantes de cada comuna, y de este modo establecer un plan acorde a estas necesidades; los equipos comunales tienen que desarrollar diagnósticos de seguridad ciudadana. De acuerdo con las orientaciones técnicas proporcionadas por la SPD, los diagnósticos tienen, entre sus principales objetivos, los siguientes:

- ◇ Caracterizar el contexto de la situación de seguridad en la comuna.
- ◇ Identificar los problemas de seguridad ciudadana que existen en la comuna.
- ◇ Incorporar la opinión de la ciudadanía y de los actores locales para tener una visión integral de los principales problemas de seguridad ciudadana.
- ◇ Identificar los recursos con que cuenta la comuna para dar respuesta a los problemas de seguridad.
- ◇ Jerarquizar y priorizar aquellos problemas con el objeto de definir los objetivos del Plan Comunal de Seguridad Pública.
- ◇ Comprender y describir las principales situaciones o fenómenos que generan percepción de inseguridad en la ciudadanía.

Complementando metodología cualitativa y cuantitativa, los equipos comunales recopilan información en torno a estos temas y a partir de ello definen un conjunto de necesidades de la comuna, priorizando aquellos problemas de mayor relevancia. De este modo se diseña una oferta programática adecuada a estos problemas, focalizada en aquellas zonas de mayor complejidad delictual.

6.2. EVALUACIÓN DE DISEÑO Y EL USO DE LA HERRAMIENTA DEL MARCO LÓGICO

Otro tipo de evaluación *ex ante* es la evaluación de diseño, la que consiste en la valoración de la formulación del proyecto de intervención. De acuerdo con Olavarría (2007), la evaluación de diseño analiza, previo a su implementación, si el proyecto podrá abordar con eficacia el fenómeno social al que se dirige.

Este tipo de análisis observa la coherencia entre el problema identificado a partir del diagnóstico, la población a intervenir, los objetivos, las actividades y su organización, y

la planificación de los procesos. Adicionalmente, a partir de una evaluación de diseño se puede estimar la viabilidad de la intervención.

Una de las principales herramientas de evaluación de diseño es el **Marco Lógico**. El enfoque de Marco Lógico consiste en la aplicación de una matriz de análisis que permite formular un proyecto, así como identificar y revisar los elementos que lo constituyen y su coherencia.

A partir de este análisis, se facilitan la identificación y priorización de problemas, la formulación y evaluación *ex ante*, la planificación operativa, el monitoreo y evaluación, y la evaluación *ex post*. La matriz de Marco Lógico tiene por objetivo estructurar el proceso de planificación, exponiendo de forma clara los siguientes elementos:

- ◇ Su fin, propósitos, componentes y actividades (filas).
- ◇ Estrategia de intervención, indicadores, medios de verificación y supuestos (columnas).

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Fin	Indicadores de fin	Sistema de monitoreo y evaluación	Contexto
Propósito	Indicadores de propósito		
Componentes	Indicadores de componentes		
Actividades	Indicadores de actividades Presupuesto		

El análisis de la información dispuesta en la matriz de Marco Lógico se realiza a partir de una doble lógica: la horizontal y la vertical. Un proyecto o programa debe cumplir con ambos criterios para confirmar que su diseño es coherente.

- ◇ Lógica vertical del Marco Lógico: analiza las relaciones causa-efecto de los elementos dispuestos en las columnas. Es decir, si a partir de las actividades efectivamente se logra el componente, si a partir del componente realmente se logra el propósito y, finalmente, si a través de todos estos elementos se alcanza el fin.

- ◇ Lógica horizontal del Marco Lógico: evalúa si los indicadores propuestos miden adecuadamente los resultados obtenidos a nivel de propósito, componentes y actividades.

Marco Lógico del proyecto: Cauce Ciudadano-Cure Violence en Ecatepec, Estado de México.

En México, el municipio de Ecatepec de Morelos es una zona donde ocurren disputas territoriales entre grupos rivales y pandillas, lo que ha deteriorado el tejido social. Destaca el caso de Ciudad Cuauhtémoc, un área de aproximadamente 200.000 personas, en la que la violencia criminal se ha incrementado considerablemente, sobre todo los homicidios. El trabajo de Cauce Ciudadano y Cure Violence se enfocan en la prevención secundaria y terciaria, lo que les ha permitido incidir en la atención del daño y la rehabilitación de aquellas personas que han sido víctimas y victimarias en comunidades de alto riesgo. Ambas organizaciones conceptualizan la violencia como un problema de salud pública, por lo cual buscan implementar metodologías para detener el “contagio”.

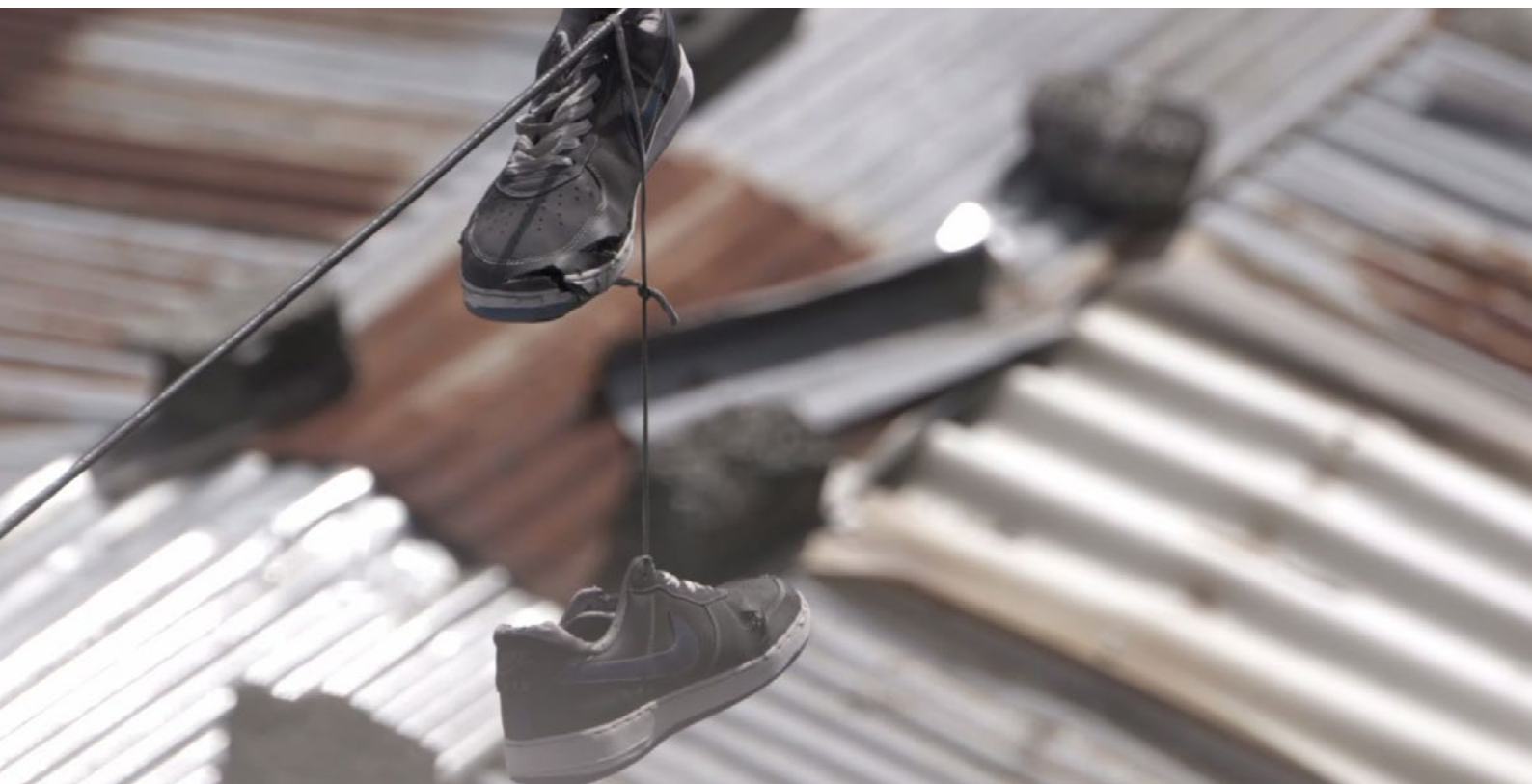


Figura 7. Indicadores del Modelo Lógico Cauce Ciudadano - Cure Violence en Ecatepec

Recursos	Actividades	Productos	Resultados	Impacto
<ul style="list-style-type: none"> ◇ Interruptores/ Mediadores ◇ Facilitadores ◇ Espacio físico neutral (base) ◇ Computadoras ◇ Equipo básico oficina (papele- ría, agua, café) ◇ Recurso transporte ◇ Telefonía (crédito) ◇ Gastos logísticos ◇ Equipos, entrenamiento, capacitación, formación ◇ Supervisor/ coord. Campo ◇ Coord. Programa ◇ Financiamiento ◇ Materiales de difusión ◇ Datos/registros ◇ Plataforma digital 	<p>Mediación</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ Reclutamiento y selec- ción de personal ◇ Mapeo de actores ◇ Diagnóstico comunidad ◇ Capacitación (inicial/ actualización) ◇ Identificación territorios ◇ Caminar la calle ◇ Realización reportes diarios (interruptores/ facilitadores) ◇ Visitas al penal <p>Interrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ Reclutamiento y selec- ción de personal ◇ Mapeo de actores ◇ Diagnóstico comunidad ◇ Capacitación (inicial/ actualización) ◇ Identificación territorios ◇ Caminar la calle ◇ Realización reportes diarios <p>Actividades comunitarias</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ Planeación talleres/ actividades ◇ Reuniones de coordi- nación semanales ◇ Realización reportes diarios <p>Actividades de gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> ◇ Derivaciones ◇ Social ◇ Educativa ◇ Salud ◇ Personal 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Número de visitas al penal ◇ Número de talleres ◇ Número de actividades ◇ Número de interruptores/ facilitadores capacitados ◇ Número de capacitaciones ◇ Número de procesos ◇ Número de intermediaciones/ mediaciones ◇ Número de gestiones (servi- cios, programas, velorio) 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Disminución de normalización de la violencia en la comunidad ◇ Disminución con- ductas violentas: autocuidado, expectativas vida, capacida- des resolución problemas y conflictos ◇ Actividades con jóvenes de alto riesgo ◇ Conflictos resueltos ◇ Identificación de alternativas de transformación en la comuni- dad (trabajo de interruptores, facilitadores) 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Contribuir a la disminución percepción de riesgo ◇ Disminución actos violentos: tiroteos, armas, fuego, armas blancas, detenciones ◇ Disminución percepción conductas violentas en la comunidad (escuelas, penal, igle- sia, líderes comunitarios, comerciantes) ◇ Desarrollo de habilidades para la vida

Para más información respecto del marco lógico, [consulta la lectura “La Matriz del marco lógico para la formulación y evaluación de proyectos” \(lectura opcional\)](#).

6.3. EVALUACIÓN DE PROCESOS

La **evaluación de procesos**, también conocida como evaluación de monitoreo o seguimiento, busca conocer si la intervención se realiza de acuerdo con el diseño y de forma apropiada, y si alcanza ciertos objetivos. Consiste en la evaluación sistemática de los procesos en desarrollo durante la intervención, la cobertura del proyecto o programa, la consistencia de las actividades con el diseño y la gestión económica (Tocornal *et al.*, 2005; Straits y Singleton, 2011).

A partir de este análisis, los ejecutores de políticas públicas y quienes toman las decisiones en la materia pueden evaluar el desarrollo de su actividad, la estructura de sus componentes, las dinámicas que genera, entre otros temas relevantes para alcanzar el objetivo de la intervención. La revisión de los procesos involucrados en la implementación de un programa en seguridad ciudadana permite:

- ◇ Determinar qué componentes del programa aportan al objetivo perseguido.
- ◇ Identificar dificultades en la programación, organización y operación del programa.
- ◇ Evaluar la eficiencia en torno a costos del programa.
- ◇ Levantar aprendizajes sobre los procedimientos del programa.
- ◇ Reprogramar procesos intermedios.
- ◇ Retroalimentar la labor de actores involucrados.

Las evaluaciones de procesos pueden realizarse a partir de métodos cualitativos y cuantitativos, siendo sus principales componentes: a) comparación de operación del proyecto con relación al diseño, b) descripción y análisis de actividades, componentes y procesos y c) recomendaciones para mejorar la intervención (Manzano y Mellado, 2016). A partir de esta y otra información, se pueden construir indicadores de procesos que permitan monitorear las actividades, sus beneficiarios y productos intermedios del proyecto o programa.

Los **indicadores de procesos** tienen como finalidad analizar las actividades específicas para el cumplimiento de los objetivos del plan o programa de seguridad.

Indicadores de procesos:

- ◇ Tamaño de la población objetivo (cobertura).
- ◇ Número de asambleas comunitarias realizadas.
- ◇ Número de actividades programáticas.
- ◇ Número de profesionales en el programa.
- ◇ Número de prestaciones.
- ◇ Número de derivaciones.
- ◇ Perfil de los profesionales a cargo de la iniciativa.

Fuente: Manzano y Mellado, 2016



La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) (2014), proponen un conjunto de indicadores sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos. El documento plantea que los indicadores “permiten evaluar la forma en que un Estado cumple con sus obligaciones” (OACNUDH y SSPDF, 2014:23), siendo los procesos aquellos basados en asignaciones presupuestarias, de cobertura de ciertos grupos de población, de denuncias con relación a reparación, de proporción de recursos humanos destinados a labores de seguridad ciudadana, entre otros. En particular sobre la temática de Derechos Humanos, la OACNUDH y la SSPDF (2014) proponen los siguientes indicadores de procesos:

- ◇ Número de quejas recibidas en la SSPDF sobre violaciones a los Derechos Humanos.
- ◇ Número de asuntos en los que se dio vista a Contraloría Interna y la Dirección General de Inspección Policial.
- ◇ Porcentaje de personal de la SSPDF capacitado en materia de Derechos Humanos.
- ◇ Número de capacitaciones en Derechos Humanos impartidos por la SSPDF.
- ◇ Número de actividades y eventos relacionados con Derechos Humanos en la SSPDF.
- ◇ Tasa de participación del personal de la SSPDF en eventos relacionados con Derechos Humanos.
- ◇ Número de personal de la SSPDF.
- ◇ Presupuesto total de la SSPDF.
- ◇ Presupuesto destinado a distintos rubros.

El Centro para la Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC, 2016) diseñó una metodología para la evaluación del policía primer respondiente la que contiene elementos de evaluación de procesos. La propuesta metodológica se construye con el objeto de evaluar la actuación del policía como primera autoridad que toma conocimiento de los hechos delictuales en el sistema penal acusatorio. La metodología de evaluación propuesta considera el análisis de las siguientes fuentes de información:

- ◇ Actas de policía: conocimiento de hecho delictivo, auxilio de personas, protección del lugar del delito, inspección de personas, procesamiento de evidencia, detención, entrevistas.
- ◇ Encuestas a policías: calidad y suficiencia de equipamiento y herramientas de trabajo, capacitación de policías, coordinación interinstitucional, desempeño policial.
- ◇ Encuestas a Ministerios Públicos: calidad y suficiencia de equipamiento y herramientas de trabajo, capacitación de policías, coordinación interinstitucional, desempeño policial.
- ◇ Pauta de evaluación sobre cumplimiento de normas de detención.

6.4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La **evaluación de resultados** puede definirse como “evaluación de los efectos de los productos inmediatos del proyecto. Los productos están en estrecha relación con los objetivos del proyecto, ya que son precisamente los que equivalen a los medios para alcanzar los objetivos.” (Tocornal *et al.*, 2005).

Las evaluaciones de resultados son evaluaciones *ex post*, es decir, se implementan una vez concluida la fase de implementación del proyecto o programa. Este es el tipo de evaluación de más amplio uso, en la medida en que provee de información respecto a los resultados, eficacia, eficiencia y beneficios de una intervención, generando aprendizajes que pueden ser aplicados al diseño de nuevos programas.

Para realizar los análisis requeridos y saber si un programa ha logrado el objetivo planificado, así como examinar la relación entre los costos y los beneficios, tradicionalmente se utilizan metodologías cuantitativas. Estas se basan en indicadores, a partir de los cuales se puede comparar numéricamente los resultados esperados y los obtenidos.

Los indicadores de resultados proporcionan información sobre los beneficios y/o logros obtenidos por las actividades emprendidas, las que se definen en torno a algunos de los objetivos o componentes del programa o proyecto de seguridad.

Ejemplos de indicadores de resultados

- ◊ Número de usuarios egresados exitosamente del programa.
- ◊ Número de personas que evalúa como efectiva la intervención.
- ◊ Nivel de satisfacción usuaria con el programa.
- ◊ Variación de población reincidente.
- ◊ Variación de denuncias por violencia intrafamiliar.

Fuente: Elaboración propia con base en Manzano y Mellado, 2016

Para la comparación entre los resultados alcanzados y los objetivos definidos en el diseño del programa se deberá recurrir a distintas fuentes de información, dependiendo de los objetivos, cobertura y actividades definidas en el diseño del programa. Mínimamente se deberá recoger información respecto a: a) actividades desarrolladas, b) uso de recursos, c) indicadores de logro, d) impresiones de usuarios, comunidad y personal del programa (Olavarría, 2007).

Evaluación del Programa Nacional para la Prevención del Delito 2014 en Chihuahua, México

Para ilustrar este tipo de indicadores se expone la evaluación desarrollada por el Gobierno de Chihuahua respecto al Programa Nacional para la Prevención del Delito (PRONAPRED) 2014. El objetivo es la implementación de proyectos para inhibir los factores que generen violencia y delincuencia, beneficiando a víctimas directas o indirectas de violencia y delincuencia. Para dar cuenta de los resultados obtenidos a partir de la ejecución del programa, se utilizan los siguientes indicadores:

- ◆ Porcentaje de proyectos implementados con recursos de PRONAPRED.
- ◆ Porcentaje de personas beneficiadas con proyectos de PRONAPRED.
- ◆ Porcentaje de personas beneficiadas con proyectos de incremento de Corresponsabilidad Ciudadana.
- ◆ Porcentaje de personas beneficiadas con proyectos de Reducción de la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia.
- ◆ Porcentaje de personas beneficiadas mediante la generación de entornos de convivencia y seguridad ciudadana.
- ◆ Personas beneficiadas mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- ◆ Porcentaje de convenios celebrados.

Fuente: INTEGRAM (2015)

6.5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Una **evaluación de impacto** pretende conocer los efectos deseados e indeseados en la implementación de un proyecto o programa, verificar si estos cambios corresponden a los objetivos definidos por el diseño original del programa y, especialmente, saber si los efectos observados son atribuibles a la intervención. El análisis de esta información permite levantar aprendizajes de la intervención, los que contribuirían a reorientar y perfeccionar nuevas implementaciones del programa.

Es importante resaltar la diferencia entre la evaluación de resultados y la evaluación de impacto. Por un lado, la evaluación de resultados provee información sobre los cambios en las variables que miden los resultados de una intervención, que no necesariamente se deben al programa. Por otro lado, la evaluación de impacto evalúa en qué medida los resultados son atribuibles a la intervención.

Por ejemplo, en un programa que tiene por objetivo general disminuir la participación de los adolescentes (entre 14 y 18 años) en delitos violentos, en un determinado territorio, se ha definido como principales líneas de intervención: reintegración de los adolescentes al sistema escolar, formación de líderes mediadores de conflictos y tratamiento y reinserción en casos de abuso o dependencia a drogas o alcohol. La evaluación de resultados de este programa analizaría:

- ◇ La realización de las actividades y servicios definidos para cada línea de intervención.
- ◇ El logro del programa respecto a: cantidad de jóvenes que reingresaron al sistema escolar, cantidad de líderes formados como mediadores y cantidad de jóvenes que abonó consumo abusivo de drogas.
- ◇ Cumplimiento del objetivo general del programa: disminución en el porcentaje de jóvenes que han sido detenidos por delitos violentos en el territorio, comparando con situación previa al programa.

La evaluación de impacto del mismo programa solo buscaría determinar el cumplimiento del objetivo general del programa, dentro del grupo objetivo de la intervención, pero intentando establecer fehacientemente que los cambios percibidos en el grupo objetivo al término del programa son directamente atribuibles a este. Para ello esta evaluación debe medir:

- ◇ Dentro del territorio a intervenir, cantidad total de adolescentes de 14 a 18 años, y la proporción de los que han delinquido.
- ◇ Asignar al azar a los adolescentes en dos grupos, uno de control y otro experimental. En cada grupo se deben medir las características personales y familiares de los jóvenes, así como variables en relación a su escolaridad, aptitudes de conciliación o conflictividad, y consumo de sustancias.
- ◇ Durante el programa se debe hacer un seguimiento detallado a cada grupo registrando los cambios, particularmente respecto a las variables claves.
- ◇ Al término del programa se debe medir nuevamente a ambos grupos en relación a la variable de participación en delitos violentos, y a las otras variables claves.

Las preguntas que guían la evaluación de impacto son: ¿Cuánto afectó el proyecto a los beneficiarios? y ¿Algún mejoramiento fue el resultado directo del proyecto o se habría producido de todas formas? También, los resultados de la evaluación de impacto sirven para establecer en qué medida se justificaban los costos del programa (Baker, 2000).

Las respuestas a las preguntas que se plantea en una evaluación de impacto requieren de un análisis que establezca causalidad entre la intervención y los resultados. Para establecer este tipo de relaciones se utilizan **modelos experimentales o cuasi experimentales**, utilizando principalmente métodos cuantitativos de investigación. Este tipo de análisis requiere la definición de grupos de control (sin intervención), cuyos resultados se comparan con aquellos del grupo que sí han recibido la intervención, el grupo de tratamiento.

Una vez definidos los grupos, los investigadores manipulan una o más variables independientes para observar cómo estas inciden en una variable dependiente. Ejemplos de variables dependientes son los indicadores de impacto: tasa de denuncias, percepción de inseguridad, tasa de homicidios, victimización por violencia intrafamiliar, entre otros. Las variables independientes son aquellas que explican el comportamiento de las variables dependientes, por ejemplo: edad, escolaridad, lugar de residencia, antecedentes penales, etc.

En una evaluación con diseño experimental los grupos se seleccionan de manera aleatoria a partir de una muestra de individuos o unidades de intervención elegibles para recibir los beneficios del programa.

Evaluación de impacto del programa “Estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá”.

Esta evaluación fue implementada por un equipo del Barómetro de Las Américas bajo el propósito de determinar la eficacia de la prevención de la violencia basada en la comunidad, en contraste con las estrategias tradicionales de mano dura. Esta evaluación se implementó en cuatro países de Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá), utilizando tanto técnicas cuantitativas como cualitativas para el levantamiento de información. Las siguientes actividades fueron definidas dentro del modelo de intervención:

- ◇ Planificación de comités a nivel municipal.
- ◇ Observatorios de delincuencia y recolección de datos.
- ◇ Prevención de la delincuencia a partir del diseño ambiental.
- ◇ Programas para jóvenes en situación de riesgo.
- ◇ Policía comunitaria.

El diseño del estudio contempló la realización de un experimento aleatorio por conglomerados, el cual consiste en la aplicación del programa en barrios seleccionados al azar como grupos de tratamiento, a la par que se seleccionan al azar barrios de control. Dentro de cada barrio se toman muestras representativas de casos que posibilitan la comparación entre grupos. A partir del análisis comparado de grupos se concluyó lo siguiente:

- ◇ Los residentes de barrios con intervención saben que existe:
 - 19% menos robos.
 - 25% menos venta ilegal de drogas.
 - 51% menos asesinatos.
- ◇ Los residentes de barrios con intervenciones muestran 11% menos temor que aquellos residentes de barrios sin intervenciones.
- ◇ Los residentes de barrios con intervención presentan niveles de confianza en la policía 9% mayor que aquellos residentes de barrios sin intervención.

Para más información sobre esta evaluación de impacto consulta la [“Evaluación de impacto de la estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central: Informe regional para El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá” \(Berk-Seligson et al., 2014\) \(lectura opcional\).](#)

Una alternativa a los diseños experimentales son los **diseños cuasi-experimentales** con metodologías más flexibles de aplicación. Estos proponen replicar experimentos con herramientas estadísticas. Es decir, la selección de grupos de control y tratamiento no es aleatoria, pero se construyen grupos con características similares (grupos de comparación).

Evaluación de impacto de un Programa de Inclusión Social y Prevención de Violencia Estudiantil

A través de un diseño cuasi-experimental se midió el impacto del programa “Juntos para Una Comunidad sin Violencia”, llevado a cabo en establecimientos educativos localizados en distritos en situación de riesgo en la República de Panamá. El objetivo del programa es contribuir a la prevención de la violencia estudiantil y aumentar los niveles de inclusión social de los jóvenes mediante la promoción y fortalecimiento de actitudes y valores para el crecimiento personal y la convivencia pacífica en el medio estudiantil y en la comunidad.

El grupo de tratamiento lo conforman los 43 colegios intervenidos en 2011, 2012 y 2013: Colón (10), David (4), Panamá Centro (21) y San Miguelito (8). El grupo de comparación se conforma por 27 colegios que no fueron parte del proyecto, pero que estaban localizados en los mismos distritos: Colón (5), David (5), Panamá Centro (14) y San Miguelito (3). El hecho que los colegios del grupo de comparación sean de los mismos distritos que los colegios del grupo de tratamiento es esencial para asegurar la comparabilidad entre grupos.

Se encontró que el programa disminuyó la tasa de embarazos en la población de estudiantes, principalmente en alumnas de octavo, décimo primero y décimo segundo año.

Fuente: Gibbons M. y M. Rossi (2015)

Para evaluar el impacto de las intervenciones se debe construir indicadores que midan el progreso concreto de los objetivos planteados y los cambios resultantes de la intervención. En este sentido, los **indicadores de impacto** buscan medir el efecto de una política o programa sobre un fenómeno.

Por ejemplo, si el objetivo fuese disminuir la criminalidad en determinado territorio, un posible indicador es la variación de denuncias del último año (Mohor, 2007). Dado que comparan la situación actual con la inicial, previa intervención del programa, se requiere contar con información de una línea base, y una medición a la fecha de evaluación.

En América Latina las evaluaciones de impacto son escasas y carecen de la rigurosidad necesaria para obtener información relevante sobre qué funciona y qué no (Frühling, 2012). No obstante, los últimos años se han realizado esfuerzos por evaluar el impacto de múltiples programas de seguridad pública que se implementan en la región. Es el caso del Plan cuadrante de Carabineros de Chile; el Plan Cuadrante de la Policía Nacional de Colombia; la evaluación del programa Fica Vivo, en Brasil; del Programa de gestión integral de seguridad ciudadana en Montevideo, Uruguay; la estrategia basada en la comunidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central: El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá (Frühling, 2012).



Generación de evidencia

Desde hace casi una década, el BID está desarrollando diversas estrategias con el fin de fortalecer la realización de evaluaciones de programas de seguridad, así como potenciar el diseño de programas en base a evidencia. Así, por ejemplo, ha apoyado el esfuerzo de académicos por sistematizar programas evaluados en áreas como: familia y la escuela (Hein, 2010); violencia intrafamiliar y maltrato infantil (Larraín, 2010); prevención situacional (Rau y Prosser, 2010); prevención de las violencias a través de intervenciones locales: multi-agencias, drogas y pandillas (Oviedo, 2010); policía (Frühling, 2010); y sistema de justicia penal (Olavarría y Pantoja, 2010)⁸. También destaca el programa “Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad Ciudadana para América Latina”, el cual se inició en el año 2012, con el objetivo de crear una red regional que promueva de modo sistemático la realización de evaluaciones de impacto de programas de seguridad ciudadana, con los más altos estándares de calidad en la materia en Latinoamérica. Participan de este programa los gobiernos nacionales de México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Uruguay y Chile, la Alcaldía de Bogotá (Colombia) y el gobierno de la Provincia de Córdoba (Argentina), quienes cuentan con el acompañamiento de la Universidad Nacional de Villa María y el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.

Fuente: Frühling, 2012

◆ HACIA MEJORES ESTÁNDARES EN LAS EVALUACIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como hemos visto a lo largo de esta unidad, las evaluaciones de los programas de seguridad en la región son escasas y se difunden con poca frecuencia. Pese a todo, es evidente que en la última década han aumentado tanto en volumen como en la aplicación

8 Los textos referenciados por Frühling (2012) son los siguientes:

- Frühling, Hugo (2010). “La Policía y el control del delito”. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura. BID.
- Hein, Andreas (2010). “Prevención centrada en la familia y en la escuela”. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura. BID.
- Larraín, Soledad (2010) “Sistematización de programas de prevención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil”, Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura. BID.
- Olavarría, Mauricio y Rodrigo, Pantoja (2010). “Sistema de Justicia Criminal y Prevención de la Violencia y el Delito”. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura. BID.
- Oviedo, Enrique, “Programas de prevención de las violencias a través de intervenciones locales: multi-agencias, drogas y pandillas”, Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura. BID.
- Rau, Macarena y Paola, Prosser (2010). “Estudio de Evaluación de Impacto de Estrategias en Prevención Situacional”. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión sistemática de la Literatura. BID.

de mejores estándares técnicos. En este proceso, los centros académicos orientados a potenciar las políticas públicas en estas materias, así como los organismos de cooperación internacional, han jugado un rol fundamental.

En este contexto, en 2016 el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) lanzó el documento: “Normas y estándares de evaluación”⁹. Esta es una versión actualizada de la guía elaborada en 2005, “Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas”, la cual tuvo por propósito fortalecer las prácticas de evaluación, transformándose en una referencia clave para los evaluadores de todo el mundo.

⁹ Para más información sobre las normas y estándares de evaluación sugeridos por las Naciones Unidas ver documento en: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

7. CONCLUSIÓN

Diversos estudios y fuentes de información destacan el hecho de que los fenómenos de violencia y criminalidad en América Latina han experimentado un fuerte crecimiento en las últimas décadas. Particularmente se ha destacado los altos niveles y persistencia de la violencia letal (tasa de homicidios) de la región, en comparación a las tendencias a la baja observadas en otros lugares del mundo.

En paralelo, diversos estudios reflexionan sobre el hecho de que los gobiernos e instituciones públicas de la región no han sido capaces, hasta hoy, de dar respuestas efectivas y de largo alcance frente a estas problemáticas, lo que en gran medida se debe a falencias en el diseño, gestión y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia.

Para perfeccionar las políticas públicas en este ámbito se afirma que es necesario el desarrollo de sistemas de información de mejor calidad, tanto registros administrativos como las encuestas de victimización o seguridad. La existencia de mejores sistemas de información ciertamente contribuiría en la realización de diagnósticos de seguridad, acordes a la realidad regional, nacional y local, así como permitiría mejorar la gestión y evaluación de las políticas en seguridad ciudadana.

Los sistemas estadísticos de seguridad pública, para el proceso de producción, manejo, análisis y difusión de sus resultados, requieren de la coordinación entre instituciones y organismos que se encuentran vinculados entre sí. La información provista por estos sistemas permiten tomar decisiones desde una perspectiva técnica, en esferas interdependientes de la administración pública. Considerando la complejidad que revisten los problemas de crimen y violencia que aquejan la región, como los antes mencionados, la evaluación de políticas o programas en este ámbito presenta obstáculos y desafíos mayores a los que se observan en otras áreas de las políticas sociales.

La multicausalidad de los fenómenos (violencia, delito, temor, entre otros), la diversidad de agencias públicas y privadas que ejecutan programas en este ámbito y, por último, la implementación de programas en distintos niveles de gobierno (nacional, regional y

local), implica mayores demandas metodológicas en la formulación de las estrategias e indicadores de evaluación. Estos elementos deben ser coherentes entre sí y acordes al programa o proyecto evaluado para conseguir mejores mecanismos evaluativos.

Como se vio en el módulo, los distintos modelos de evaluación que se implementan, de acuerdo con el momento de su aplicación y de sus objetivos, cumplen con distintos propósitos y poseen características diferenciadas.

En este sentido, el desarrollo de evaluaciones *ex ante* de **diagnóstico** facilitan la identificación, caracterización y priorización de problemas, así como las necesidades de focalización en determinados territorios/grupos. La evaluación de **diseño**, por su parte, analiza la coherencia entre el problema identificado, la población a intervenir y el programa propuesto, tanto sus objetivos, actividades y, en general, la planificación de los procesos. La evaluación de diseño también establece si existen las condiciones técnicas y financieras para implementar la intervención (o su viabilidad). La evaluación de **procesos** da cuenta del funcionamiento de los programas, la ejecución de actividades y de los presupuestos involucrados, permitiendo corregir aquellas actividades que se distancian del diseño original y no muestran resultados en el corto plazo.

Por otro lado, una vez finalizada la implementación del programa, la evaluación de **resultados** ofrece información respecto a la correcta ejecución de las actividades, la obtención de productos y/o logros, y el cumplimiento de objetivos en función de las metas propuestas inicialmente. Finalmente, la evaluación de **impacto** revela si se produjeron cambios en el grupo objetivo respecto de la situación problema, y si estos son atribuibles al programa ejecutado. Tanto la evaluación de resultados como la de impacto nos permiten tomar decisiones sobre la continuidad, término o replicabilidad de un programa.

En ALC la implementación de estrategias evaluativas es aún incipiente debido a que se enfrentan a múltiples obstáculos, desde políticos y organizacionales hasta problemas técnicos derivados de la falta de acceso a datos/indicadores sobre la temática. Como resultado de estas dificultades, la mayor parte de los programas de seguridad ciudadana que se han implementado en las últimas dos a tres décadas en la región no cuentan con evaluaciones que permitan establecer, en forma empírica, rigurosa y objetiva, si dichas estrategias de intervención y acciones tuvieron efectos en la reducción de la “situación-problema”. Debido a esta falta de evidencia, la mayor parte de los programas diseñados son poco coherentes y no ofrecen respuestas pertinentes a los problemas de

seguridad que aquejan a la región, tanto en los niveles nacionales como locales.

Pese a todo esto, es evidente que en la última década estas evaluaciones han aumentado tanto en volumen como en la aplicación de mejores estándares técnicos. Este proceso ha sido posible, por una parte, gracias al mayor énfasis dado por los gobiernos nacionales y locales hacia una mejor gestión de las políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito, y, por otra parte, debido al perfeccionamiento de los sistemas de información. En este proceso de mejoramiento de los estándares de las evaluaciones de la región, los centros académicos orientados a potenciar las políticas públicas en estas materias, así como los organismos de cooperación internacional, han jugado un rol fundamental.

Sin duda, aún hay mucho camino por recorrer y para ello se requiere que los directivos y gestores públicos realicen mayores esfuerzos por desarrollar prácticas evaluativas integradas desde el inicio, en la formulación de las políticas de seguridad y prevención del delito. Solo a través de un conocimiento más profundo y sistemático respecto de *cuáles son las intervenciones que funcionan* y *cuáles no*, será posible avanzar en el desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana eficientes, eficaces y efectivas, pero sobre todo basadas en un proceso constante de aprendizaje y retroalimentación.

8. GLOSARIO

Cifra negra (*Dark (or hidden) figure*): denominación utilizada para referirse a aquellos hechos delictuales que no llegan a ser conocidos por el sistema, por falta de denuncia.

Estadística(s) (*Statistics*): se refiere a la recolección, interpretación y análisis de datos numéricos que se presentan de forma ordenada y sistemática. El propósito de las estadísticas es describir información numérica y realizar inferencias respecto a la ocurrencia de determinados fenómenos, permitiendo el análisis de altos volúmenes de información.

Eficiencia (*Efficiency*): se refiere a una ejecución, administración y organización de las actividades realizadas de tal manera que implica el menor costo posible para maximizar la entrega de bienes y/o servicios.

Eficacia (*Efficacy*): se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos de un proyecto, medido no necesariamente a través de los recursos asignados para ello, sino a través del porcentaje de cobertura de la población objetivo.

Efectividad (*Effectiveness*): se refiere a la capacidad de equilibrar entre la consecución de eficacia y eficiencia en la implementación de un programa público. Es decir, alcanzar los resultados esperados a través de un uso eficiente de los recursos disponibles. La evaluación de costo-efectividad puede realizarse para escoger entre dos alternativas de programas (antes de la intervención) o para evaluar los resultados e impacto de un programa (*ex post*).

Encuestas de victimización y percepción (*Victimization and perception survey*): instrumento cuantitativo de levantamiento de la información que busca caracterizar a las víctimas, delincuentes, contexto y circunstancias de los delitos para obtener una dimensión más cercana a los niveles reales de criminalidad (inseguridad objetiva) e indaga sobre las percepciones de ciudadanos frente a los delitos (inseguridad subjetiva).

Evaluación social (*Social Evaluation*): aplicación sistemática de procedimientos y métodos de investigación social que tiene como propósito establecer un juicio de valor respecto del diseño, implementación, eficiencia y efectividad de un proyecto, programa o política pública.

Georreferenciación (*Georeferencing*): Metodología de posicionamiento espacial que, a partir del uso de mapas y bases de datos estandarizadas, ubica geográficamente distintos fenómenos. Así, los SIG (Sistemas de Información Geográfica) permiten analizar la distribución, concentración, tendencias y desplazamiento del objeto de estudio, en el marco de unidades de análisis de diversas escalas (calles, barrios, ciudades, países).

Gestión basada en resultados (*Results-based management*): metodología que se enmarca en el enfoque de Nueva Gestión Pública (NGP), el cual propone ordenar la gestión de los organismos públicos en base a la planificación estratégica, la definición de resultados cuantificables (medibles), la evaluación del desempeño y el establecimiento de relaciones contractuales entre agentes públicos.

Instrumento de recolección de datos - encuestas (*data gathering information methods-surveys*): instrumento estandarizado para el levantamiento de información sobre un objeto de investigación. Las encuestas o cuestionarios se componen de preguntas estructuradas que miden percepciones, actitudes, intereses, entre otros. En la medida que este instrumento es aplicado a una muestra representativa de la población, seleccionada al azar, permite caracterizar a grandes segmentos de la población por medio del uso de procedimientos de análisis estadísticos.

Indicadores (*Indicators*): es una expresión cuantitativa que refleja una relación entre dos dimensiones de un cierto fenómeno o realidad y se utiliza para medir el logro de un objetivo buscado por la acción de un proyecto o programa. Permiten comparar el estado de la realidad, identificada por el indicador, en distintos momentos del tiempo, o bien, con realidades próximas.

Metodología del Marco Lógico (*Logical Framework Approach*): herramienta de gestión destinada a facilitar el proceso de identificación, formulación o diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su objetivo es estructurar el proceso de planificación y permitir que la información esencial del proyecto sea comunicada con claridad (Curso Virtual de Capacitación en Evaluación de Programas para la Prevención del Delito y la Violencia del CESC).

Programas basados en evidencia (*Evidence based programmes*): aquellos programas que son diseñados con base en los resultados empíricos de otras experiencias similares (qué funciona y qué no), es decir, a través de la recopilación sistemática de observaciones que

responden a la pregunta sobre si un programa o política pública ha conseguido los resultados esperados.

Registros administrativos - oficiales (*Administrative records*): corresponden a la información estadística registrada en forma sistemática y periódica por organismos públicos con el fin de monitorear las tendencias en la ocurrencia de fenómenos sociales. Además, permite la toma de decisiones en torno al diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Sistemas de información integrados (*Integrated Information Systems*): conjunto organizado e intercomunicado de información estadística procedente de diferentes fuentes que, por ende, demandan contar con interacción y coordinación fluida entre las instituciones y los organismos involucrados. Si bien cada registro de información es creado bajo un objetivo determinado, al complementarse con otras fuentes se les puede otorgar nuevos usos para la toma de decisiones complejas.

◆ SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BJS	Oficina de Estadísticas Judiciales – Bureau of Justice Statistics
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina - Development Bank of Latin American
CDEUNODC	Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia - Center of Excellence in Statistical Information on Government, Crime, Victimization and Justice
CEAD	Centro de Estudios y Análisis del Delito
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Economic Commission for Latin America and the Caribbean
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (Chile)
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo A.C (México)

DOJ	Departamento de Justicia del Gobierno de Estados Unidos
ENUSC	Encuesta Nacional Urbana de Victimización de Chile - Urban National Survey Victimization of Chile
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de México
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de México - National Survey on the Dynamics of Household Relationships
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt - Latin American Public Opinion Project of Vanderbilt University
ICPR	Instituto de Investigación de Política Criminal - Institute for Criminal Policy Research
INE	Instituto Nacional de Estadísticas de Chile - National Institute of Statistics of Chile.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México - National Institute of Statistics and Geography of Mexico
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres de México - National Institute of Women of Mexico
NatCen	Centro Nacional de Investigación Social de Inglaterra - National Social Research Center of England
NGP	Nueva Gestión Pública
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
OEA - OAS	Organización de los Estados Americanos - Organization of American States.
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU - UN	Organización de las Naciones Unidas- United Nations
PIB	Producto Interno Bruto - Gross Domestic Product

PNUD - UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - United Nations Development Programme
PRONAPRED	Programa Nacional de Prevención del Delito de México - National Program for the Prevention of Crime in Mexico
PSCS	Prison Social Climate Survey
SIG	Sistemas de Información Georeferenciada
SPD	Subsecretaría de Prevención del Delito de Chile - Undersecretary of Crime Prevention of Chile
SSPDF	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal de México - Secretariat of Public Security for the Federal District of Mexico
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas - United Nations Evaluation Group
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - United States Agency for International Development

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M. y Ander-Egg, E. (2001). *Diagnóstico Social. Conceptos y Metodología*. Argentina: Grupo Editorial Lumen.
- Análisis y Desarrollo Social Consultores. (2010). *Guía de evaluación de programas y proyectos sociales*. Madrid: Plataforma de ONG Acción Social.
- Araya, J. (2009). *Documento de Apoyo Docente: Diagnóstico y Gestión Pública en Políticas de Seguridad*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Arbulú, A. (2013). Evaluación final del programa Mejorando la Seguridad Ciudadana en Panamá: Hacia la Construcción Social de una Cultura de Paz. Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Naciones Unidas.
- Aromaa, K. (2012). Victimization Survey - What are they Good for? *Viktimologija: Teorija, Praksa, Aktivizam*, Jun 2012: 85-94. Serbia.
- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa. *Serie políticas sociales*. Santiago de Chile.
- CEPAL. Baker, J. (2000). *Evaluación de Impacto de los Proyectos de Desarrollo en la Pobreza*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Prevención de delito y la violencia en América Latina y el Caribe: Evidencia de las Intervenciones del BID*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BID. (2017). *Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Beato, C. (2005). *Producción y Uso de Informaciones y Diagnósticos en Seguridad Urbana*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bergman, M., Flom, H., Vilalta, C. y Masello, D. (2014). Informe sobre *Encuestas Penitenciarias en América Latina. Herramientas conceptuales y metodológicas para su diseño, ejecución, evaluación*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Berk-Seligson S., D. Orcés, G. Pizzolitto, M. Seligson y C. Wilson (2014). *Evaluación de impacto de la estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central: Informe regional para El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y USAID. Vanderbilt University. <https://www.usaid.gov/documents/1862/evaluaci%C3%B3n-de-impacto-de-la-estrategia-basada-en-la-comunidad-de-usaid-para-la>
- Brookman, F. y Robinson, A. (2012). Violent Crime. En Maguire, M., Morgan, R. y Reiner, R., *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press: 563-594.
- Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimization y Justicia (CDEUNODC). (2012). Disponible en <https://cdeunodc.wordpress.com/2012/12/18/encuestas-de-victimizacion-un-recorrido-breve-a-lo-largo-de-la-historia-lo-bueno-y-lo-malo/>
- Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimization y Justicia (CDEUNODC). (2013). *Inventario de Encuestas de Victimization en América Latina y el Caribe*. UNODC.
- Cohen, E. y Franco, R. (2000). *Evaluación de Proyectos Sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). Documento conceptual de los sistemas estadísticos de seguridad pública y justicia en los países de América Latina y el Caribe. *Conferencia estadística de las Américas*. México: Naciones Unidas, CEPAL y el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimization y Justicia.
- Concha-Eastman, A. y Guerrero, R. (1999). Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades. *Revista Panameña de Salud Pública* 5(4/5): p.322. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

Daigle, L. (2017). *Victimology: A text/reader*. Londres: Sage Publications.

Dammert, L., Ruz, F. y Salazar, F. (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-CHILE.

Dammert, L., Salazar, L., Montt, C. y González, P. (2010). *Crimen e Inseguridad. Indicadores para las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Gibbons M. y M. Rossi (2015). *Evaluación de Impacto de un Programa de Inclusión Social y Prevención de la violencia Estudiantil*. Documento de Trabajo del BID No. IDB-WP-624. Washington DC.

Estrategias de Acompañamiento y Servicios Educativos S de RL de CV (EASE) (2017). *Informe sobre el Acompañamiento y Evaluación de la intervención de Cauce Ciudadano-Cure Violence en Ecatepec, Estado de México. Teoría del cambio, modelo de marco lógico e indicadores*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1998). *Determinants of crime rates in Latin America and the world*. Washington D. C.: Banco Mundial.

Fiscalía de Chile. (2017). *Boletín estadístico anual. Enero - diciembre 2016*. Santiago de Chile: Fiscalía de Chile.

Frühling, H. (2003). *Police Reform and the Process of Democratization*. En Frühling, H., Tulchin, J. y Golding, H., *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press: 15-44.

Frühling, H. y Mohor, A. (2009). *Medición de análisis de la criminalidad en los países de América Latina. Lecciones aprendidas. Mesa Regional sobre criminalidad*. Cali: Proyecto Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Frühling, H. (2012). *Documento para Discusión: La Eficacia de las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo Medirla y Cómo Mejorarla*. *Diálogo de Política Regional*. LUGAR: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Hales, J., Nevill, C., Pudney, S. y Tipping, S. (2009). *Research report 19: Longitudinal analysis of the offending, crime and justice survey 2003-06*. Londres: Home Office. Reino Unido.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2007). *Fundamentos de Metodología de la Investigación*. Madrid: McGraw Hill.
- Hiskey, J., Malone, M. y Orcés, D. (2014). *Violencia y migración en Centroamérica*. Vanderbilt University: Barómetro de las Américas.
- Hoyle, C. (2012). Victims, Victimization and Restorative Justice. Maguire, M., Morgan, R. y Reiner, R. (Eds.). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- INTEGRAM (2015). Informe final de la Evaluación específica del desempeño del Programa Nacional para la Prevención del Delito 2014. INTEGRAM Administración y Finanzas, S.A. de C.V., Gobierno del Estado de Chihuahua, Chihuahua, México.
- Institute for Economics & Peace. (2016). *Global Peace Index*. Sydney, Nueva York, Bruselas y México: Institute for Economics & Peace.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). (2011). *Memoria de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/pdf/memoria_enusc.pdf
- Krug, E., Dahlberg, L., Mercy, J., Zwi, A. y Lozano, R. (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Lagos, M. Y Dammert, L. (2012). *La Seguridad Ciudadana. El Problema Principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro.
- Londoño, J. y Guerrero, R. (1999). *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- LAPOP (2014). *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2014. Número 101*. Co-editado por Jonathan H., M. A. Seligson y E. J. Zechmeister con el apoyo del equipo de LAPOP en Vanderbilt University. www.AmericasBarometro.org

- Maguire, M. (2012). Criminal statistics and the construction of crime. En Maguire, M., Morgan, R. y Reiner, R., *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.
- Manzano, L. (2009). *Violencia en Barrios Críticos: Explicaciones Teóricas y Estrategias de Intervención Basadas en el Papel de la Comunidad*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Manzano, L. y Mellado, C. (2016). Modelos y Herramientas para la Evaluación de Políticas o Programas de Seguridad Ciudadana. *Curso de Metodologías Aplicadas a la Investigación Social en Seguridad y Justicia*. Unidad temática 3. Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos.
- McAra, L. y McVie, S. (2012). Critical debates in developmental and life-course criminology. En Maguire, M., Morgan, R. y Reiner, R., *The Oxford Handbook of Criminology* Oxford: The Oxford University Press: pp. 531-560.
- Mendes de Souza, E., M. Carvalho, R. Gomes, L. Pereira y D. Monique Carlos (2014). Justice system and secondary victimization of children and or adolescents victims of sexual violence in the family. *Saude e Sociedade*, vol. 23 n.3, Sao Paulo, Julio/ Septiembre 2014.
- Ministerio Público de la República del Perú. (2016). *Anuario Estadístico 2015*. Lima: Ministerio Público de la República del Perú.
- Mohor, A. (2007). *Uso de Indicadores para Evaluar el Funcionamiento Policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Mora Chamorro, H. (2008). *Manual de protección a víctimas de violencia de género*. España: Editorial Club Universitario.
- Murria, M. y González, C. (2010). *La seguridad ciudadana: Instrumentos de análisis*. Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona.
- Newburn, T. (2013). *Criminology*. Oxon: Routledge.

- [Nowak, M. \(2012\). Femicide: A global problem. *Small Arms Survey Research Notes*, No. 14. Suiza: Graduate Institute of International and Development Studies..](#)
- [OACNUDH y SSPDF \(2014\). Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Secretaría Pública de Distrito Federal. Publicado por SSPDF, México D.F.](#)
- [Observatorio de Seguridad Ciudadana Republica Dominicana \(OSC\). \(2017\). *Informe Estadístico sobre Seguridad Ciudadana 2016*. Santo Domingo: Observatorio de Seguridad Ciudadana Republica Dominicana \(OSC\).](#)
- [Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito \(UNODC\). \(2007\). *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Viena: UNODC.](#)
- [Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito \(UNODC\). \(2013\). *Global Study on Homicide*. Viena: UNODC.](#)
- [UNODC. \(2015\). *Clasificación internacional de delitos con fines estadísticos*. Viena: UNODC.](#)
- [Olavarría, M. \(2007\). *Documento de Apoyo Docente N°17: Nociones de Evaluación de Programas*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.](#)
- [Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. \(2005\). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.](#)
- [Otamendi, M. \(2016\). *Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: Aclarando la paradoja*. *Revista Brasileña de Seguridad Pública*, São Paulo v. 10, n. 1: 56-87.](#)
- [Pasara, L. \(2015\). *Las víctimas en el sistema procesal penal reformado*. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, No. 75: 317-331.](#)
- [Perez-Luco, E., Lagos, L. y Báez, C. \(2012\). *Reincidencia y desistimiento en adolescentes infractores: Análisis de trayectorias delictivas a partir de autoreporte de delitos, consumo de sustancias y juicio profesional*. *Universitas Psychologica*, 11\(4\): 1209-1225.](#)

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.
- Ribeiro, E., Borges, D. y Cano, I. (2015). *Calidad de los datos de homicidio en América Latina*. [Documento elaborado para la “Conferencia sobre calidad de datos de homicidio en América Latina y el Caribe”]. Bogotá: Open Society Foundations.
- Riego, C. (2014). La expansión de las facultades de la víctima en la Reforma Procesal Penal y con posterioridad a ella. *Política Criminal*, Vol. 9,18: 668-690.
- Salazar, F. (2013). *Estado del arte de definición de indicadores en América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Sherman, L. (2012). *Desarrollo y Evaluación de Programas de Seguridad Ciudadana en América Latina: Protocolo para la Prevención de Delito a partir de la Evidencia*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Síndic de Greuges de Catalunya. (2012). *Informe sobre el derecho de acceso a la información pública*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya
- Straits, B. y Singleton, R. (2011). *Social Research: Approaches and Fundamentals*. Oxford: Oxford University Press.
- Tappan, P. (1947). Who is the criminal. *American Sociological Review*, Vol. 12, No. 1: 96-102.
- Tocornal, X., Viano, C. y Zuloaga, L. (2005). Los Qué, Cómo y Cuándo de la Evaluación: Recomendaciones para el Diseño de Evaluaciones de Proyectos de Prevención Comunitaria del Delito. *Boletín +Comunidad +Prevención*. Santiago, Chile: CESC.
- Vilalta, C., Castillo, J. y Torres, J. (2016). *Delitos violentos en ciudades de América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

◆ ENCUESTAS DE VICTIMIZACIÓN, SITIOS CONSULTADOS:

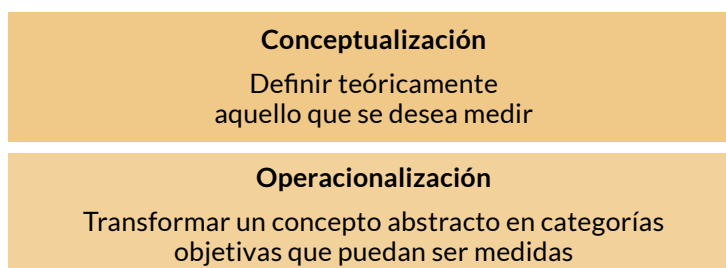
Referencias regionales: centros especializados u observatorios en seguridad	http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/articulos/doc/1_inv_encuesvic.pdf http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/index.php/mapa/ http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_enlaces_victimizacion.asp#AR
Argentina (2017) Buenos Aires y otras ciudades (desde 1995)	http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/estudios-de-victimizacion.aspx
Barbados (desde 2002)	http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_enlaces_victimizacion.asp#AR
Bolivia, grandes ciudades (2011)	http://www.onsc.gob.bo/
Brasil (2010-2012) Brasil (Encuesta Nacional de Hogares 2009)	www.ibge.gov.br www.justica.gov.br
Chile (desde 2003)	http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/
Colombia (desde 2012) Bogotá, Cali y Medellín (desde 2003, varias aplicaciones)	http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-victimizacion
Costa Rica (2008-2010)	http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_enlaces_victimizacion.asp#AR www.inec.go.cr
Ecuador - Quito (2003, 2004 y 2008, 2011) Ecuador (2008 y 2011)	http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-victimizacion-y-percepcion-de-inseguridad-2011/ http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/ecuador/ecuador%20-%20encuestas%20de%20victimizacion.pdf http://omsc.quito.gob.ec/index.php/12-contenido-ejemplo/40-encuesta-de-victimizacion.html
El Salvador (2004 y 2009)	http://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/el_salvador/victimizacion%20el_Salvador_2009.pdf

Guatemala (desde 2004)	http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/index.php/mapa/www.poderjudicial.gob.ni/genero/ovgn/informe_final_febrero_2015.pdf
Guyana (LAPOP, 2014)	http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/index.php/mapa/
Honduras (2014 y 2016)	https://presencia.unah.edu.hn/seguridad/articulo/iudpas-aplicara-encuesta-de-percepcion-de-inseguridad-y-victimizacion-en-honduras
Jamaica (2006, 2009 y 2012-2013)	http://statinja.gov.jm/projects.aspx
México (2002-2010, 2011-2017)	http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/index.php/mapa/ http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/
Nicaragua (desde 2007)	https://www.ieepp.org/media/files/publicacion-2-509.pdf
Panamá (desde 2010)	http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/democratic_governance/viii_informe_seguridad_ciudadana_2017.html
Paraguay (2010)	http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/index.php/mapa/ http://www.dgeec.gov.py/
Perú (Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, desde 2010)	http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1442/libro.pdf
Perú, grandes ciudades (2005), Lima (2009)	https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1427/libro.pdf
República Dominicana (Encuesta Nacional de Hogares, desde 2005)	www.one.gob.do/Estadisticas/216/encuesta-nacional-de-hogares-de-propositos-multiples-(ENHOGAR)
Uruguay (2009-2016 y 2017)	http://www.ine.gub.uy/web/guest/victimizacion
Venezuela (2006 y 2009)	https://www.oas.org/dsp/pdfs/encuestavictimizacion2009.pdf

LECTURAS OPCIONALES

¿CÓMO CONSTRUIR INDICADORES?

Para construir indicadores se deben seguir dos pasos fundamentales: conceptualización y operacionalización, o transformar el concepto en indicador.



◆ CONCEPTUALIZACIÓN

El indicador debe tener un fuerte sustento teórico, que fundamente las decisiones que se tomen en su construcción y el constructo teórico que dice representar. En esta primera etapa se debe definir con claridad lo que se espera medir con el indicador, cuál es el concepto que se mide, cuáles son los límites del concepto, y qué énfasis pondrá el indicador, si es que hay alguno. El proceso de construcción del indicador consiste en pasar de lo más abstracto a lo más concreto para que, al finalizar la discusión conceptual, el resultado sea una **definición teórica** clara y concisa para ser desagregada y operacionalizada en las etapas posteriores.

Ejemplo del resultado de la conceptualización: Índice global de impunidad 2015 (CESIJ, 2015)

Concepto	Definición teórica
Impunidad	Inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

◆ OPERACIONALIZACIÓN

El proceso de operacionalización de la definición teórica tiene dos componentes: la definición de dimensiones y, a partir de ello, la definición de indicadores.

A. Definición de dimensiones

La gran mayoría de los fenómenos en estudio, desde el ámbito de la seguridad ciudadana y la justicia criminal, así como tantos otros en ciencias sociales, son claramente multidimensionales, por lo que a partir del desarrollo conceptual de la fase anterior se deberían desprender algunas dimensiones concretas que expliquen el fenómeno en estudio, en su complejidad.

Ejemplo de definición de dimensiones: Índice global de impunidad 2015 (CE-SIJ, 2015)

Concepto	Definición teórica	Dimensiones
Impunidad	Inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.	Estructural: capacidades instaladas que tienen los estados para castigar, de acuerdo con las reglas del debido proceso, a aquellos que infringen el Estado de Derecho.
		Funcional: manera en que las áreas de gobierno encargadas de castigar a quienes violentan el Estado de Derecho operan, independientemente de su marco normativo, o de sus capacidades e infraestructura institucional.
		Derechos Humanos: situación de los derechos humanos a nivel nacional permite al Índice Global de Impunidad presentar una propuesta integral frente al tema, y referirse a los delitos cometidos por el propio Estado, que también quedan sin castigo.

B. Definición de indicadores

En esta etapa es necesario seleccionar los indicadores, mediciones numéricas que capturen el significado de las dimensiones definidas. En muchas ocasiones, para dar cuenta del concepto se requerirá más de un indicador, una canasta de indicadores provenientes de la misma o de distintas fuentes de información. Se recomienda elaborar, para cada dimensión, una lista de todos los indicadores que podrían aportar la información más completa sobre dicha dimensión del concepto y luego evaluar la pertinencia de incluir el indicador, sus fortalezas y debilidades, la fuente de la información, la calidad de la misma, la replicabilidad del dato (por ejemplo, si se contará con la misma información en dos o tres años), entre otros.

Ejemplo de resultado de construcción de indicadores: Índice global de impunidad 2015 (CESIJ, 2015)

Concepto	Definición teórica	Dimensiones	Indicadores
Impunidad	Inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.	Estructural	<ul style="list-style-type: none"> ◇ Personal de policía por cada 100.000 habitantes. ◇ Personal carcelario entre capacidad penitenciaria. ◇ Reclusos en cárceles, instituciones penitenciarias o correccionales entre capacidad penitenciaria. ◇ Número de jueces y magistrados profesionales por cada 100.000 habitantes (Sistema de seguridad). ◇ Número de jueces por cada 100.000 habitantes (Sistema de justicia).

SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (SIG)

La criminología plantea que la actividad criminal tiende a concentrarse en lugares y horarios determinados. Los fenómenos delictuales ocurren en lugares específicos, así como los victimarios poseen un lugar de procedencia. Por este motivo, la espacialidad y temporalidad son componentes del fenómeno delictual que son relevantes de analizar. Con este fin, partir de la década del setenta comienza el uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), los que permiten la visualización de eventos en un mapa, ilustrando gráficamente patrones de delitos, su concentración y distribución espacial.

Los SIG pueden jugar un rol importante en la toma de decisiones en políticas públicas y en la reducción de la criminalidad, en la medida en que proveen información para el diagnóstico, monitoreo y evaluación del objeto en intervención.

Georreferenciación del delito: corresponde a ubicar en un mapa los hechos delictivos, observando, de este modo, la distribución y concentración de eventos o su desplazamiento.

Durante las últimas décadas el desarrollo de tecnologías ha facilitado el uso de técnicas de georreferenciación. El uso de mapas digitales y bases de datos estandarizadas en el mismo formato permiten la visualización del fenómeno delictual en su contexto espacio temporal con mayor profundidad, siendo posible acceder a pequeñas unidades de análisis. Esta metodología puede utilizarse a diferentes escalas, para observar tendencias a nivel mundial, regional nacional o local.

Componentes de un SIG:

- ◇ Información disponible de los eventos con campos de información geográficos estandarizados.
- ◇ Equipos computacionales de buena capacidad (hardware).
- ◇ Software especializados (ArcView 3.2 - 8x; arcGis; ArcInfo 8.02; software de análisis estadístico, etc.).
- ◇ Profesionales especializados (cartógrafos, geógrafos).
- ◇ Mapas digitales de los territorios a estudiar con las características técnicas necesarias.
- ◇ Otras fuentes de información georreferenciables que nos permitan análisis sociales o demográficos básicos.

La georreferenciación de los delitos es una técnica utilizada ampliamente por los cuerpos policiales y una de las principales fuentes de información para realizar este tipo de análisis son los registros administrativos de la policía, ya que cuentan con información sobre la localización de las denuncias y detenciones realizadas. A partir de esta y otras fuentes de información, los principales análisis que se realizan son aquellos que observan puntos o frecuencias, áreas de concentración y el análisis de *hotspots*.

- ◇ **Análisis de puntos o frecuencias:** se posicionan en un mapa los hechos delictuales registrados en un punto. En la medida en que la frecuencia de hechos delictuales aumenta en el mismo lugar, se modifica el tamaño o el color de dicho punto.
- ◇ **Análisis de concentración:** Se segmenta el mapa en cuadrículas, correspondientes a segmentaciones del espacio urbano, cuerdas, barrios, u otros. Se calcula la acumulación de hechos delictuales en cada cuadrícula mediante frecuencias, asignando colores a cada una de ellas, según categorías de concentración.
- ◇ **Hotspots:** permite identificar aquellas áreas con mayor densidad de ocurrencia de hechos delictuales, haciendo posible observar el desplazamiento de estos hechos. Esta metodología es utilizada por las policías para la organización de las actividades policiales, identificando aquellas zonas donde su impacto puede ser mayor. A pesar de que diversos estudios avalan los resultados de esta estrategia, en América Latina muy pocas policías lo implementan.

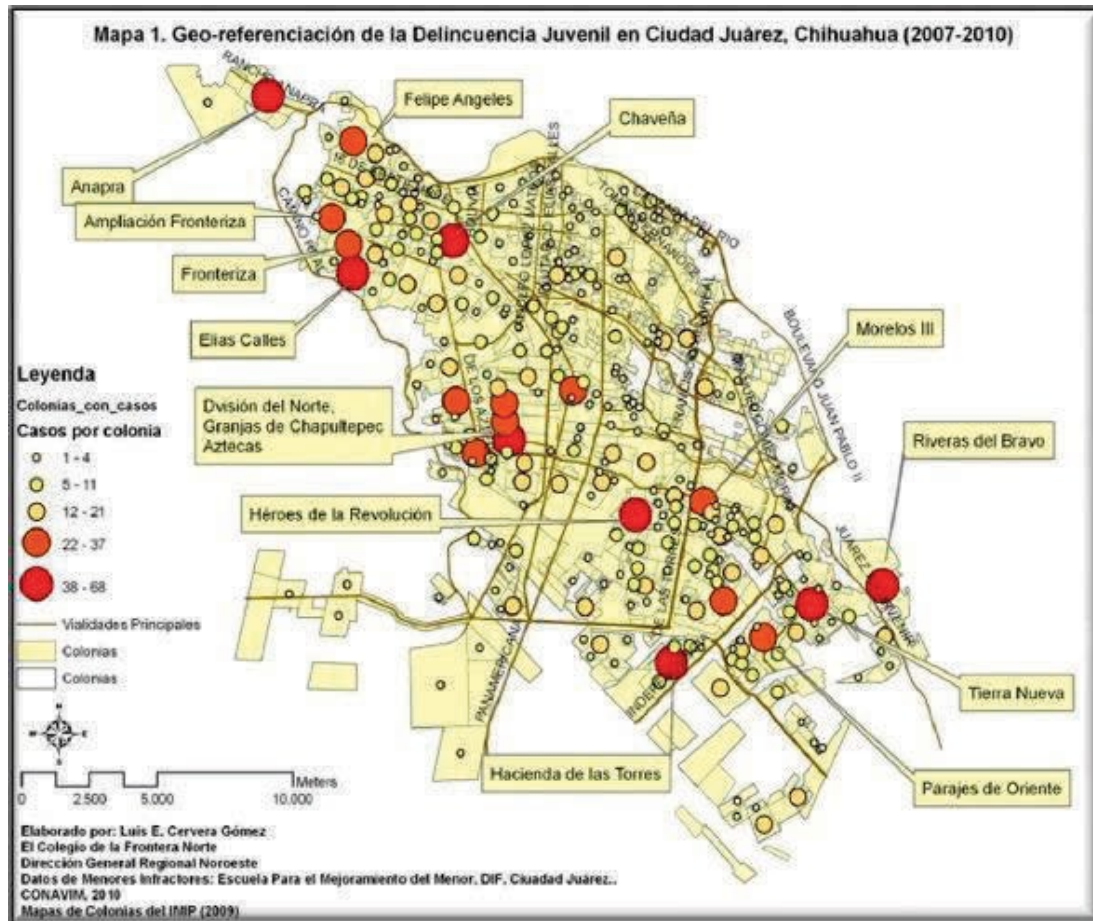
◆ USO DE LOS SIG PARA EL DIAGNÓSTICO DE LA CRIMINALIDAD A NIVEL LOCAL

Para la intervención de problemáticas asociadas a la seguridad y justicia a nivel local es fundamental conocer la dinámica delictual, la distribución espacial de los hechos delictuales o violentos, las causas de los mismos, entre otros. Con un diagnóstico adecuado, los gobiernos locales pueden diseñar políticas públicas que respondan efectivamente a la realidad, focalizando sus intervenciones en aquellos territorios de mayor complejidad.

Para el diagnóstico local, se puede georreferenciar información administrativa de las policías, información cualitativa, información de los programas del gobierno local, entre otros. Como ejemplo del uso de este tipo de metodologías se cita la experiencia de Ciudad de Juárez, México.

En México inició la implementación del Programa para la Convivencia Ciudadana, en 2012, en el marco de la iniciativa Mérida, acordada entre los Gobiernos de México y Estados Unidos para la disminución de la violencia en estados fronterizos. En este marco se seleccionan un conjunto de polígonos de Ciudad de Juárez para la intervención del programa. Previo diseño del Plan Maestro de Prevención, se desarrolla un diagnóstico local, identificando los principales problemas que requieren intervención. Estos diagnósticos integran información de los registros oficiales, datos cualitativos obtenidos a partir del discurso de la comunidad, datos demográficos e información georreferenciada. Esto permite construir un diagnóstico que cubre la situación local en términos socio-demográficos, educativos, de acceso a la salud, condiciones de la vivienda, equipamiento, ingresos, distribución poblacional y contexto de criminalidad, entre otros. El mapeo de información delictual permite construir un diagnóstico local que considera la espacialidad del fenómeno. A modo de ejemplo, el diagnóstico realizado para Ciudad de Juárez presenta información georreferenciada sobre el lugar de vivienda de adolescentes que infringieron la ley en el periodo 2007-2010.

A partir de esta información, el diagnóstico puede concluir que existe una concentración de adolescentes infractores de la ley en algunas zonas de la ciudad. El diagnóstico, plantea que esta distribución está asociada a zonas con poca oferta educativa, así como escasos espacios de esparcimiento. Esto se ilustra con mayor claridad en el gráfico a continuación, que utiliza la metodología de *hotspots* para georreferenciar la localización de los jóvenes que han infringido la ley.



Fuente: Programa para la Convivencia Ciudadana (2012: 27)
http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/plan_maestro_juarez_fco_i_madero.pdf

CRITERIOS DE CALIDAD O RIGUROSIDAD TÉCNICA

El uso de instrumentos de medición sobre la violencia y el delito, como las encuestas de victimización, solo tienen sentido en la medida que cuenten con información coherente y de calidad (Dammert *et al.*, 2010). Esto implica que esta información cumpla con ciertos criterios de rigurosidad técnica, tales como validez, confiabilidad, objetividad, estandarización y comparabilidad. Estos criterios están basados en las definiciones propuestas por Trochim y Donnelly (2008) y Hernández Sampieri *et al.* (2007), pero pueden encontrarse en otros manuales metodológicos.

Validez: se refiere a la capacidad de medir de un instrumento, es decir, un instrumento válido es aquel que a través de las variables a investigar recoge información sobre el fenómeno en estudio y no otra cosa. Un instrumento puede tener validez de contenido, de criterio y de constructo.

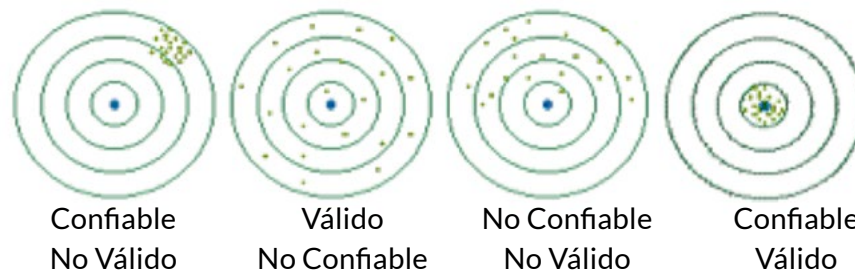
Para que un instrumento cumpla con la validez de contenido, este debe estar fundado en un proceso de operacionalización de variables que considere un fundamento teórico sólido. Para probar la validez de criterio se debe evaluar en qué medida los parámetros del instrumento se comportan de forma similar a otro parámetro de información que recoge información certera respecto al mismo objeto de estudio. Finalmente, todo instrumento debe aspirar a la validez de constructo, la que muestra la relación con el grado en el cual se puede realizar inferencias a partir de las mediciones hechas por el instrumento, es decir, en qué medida las observaciones realizadas por el instrumento se acercan a la teoría.

Confiabilidad: se refiere a la consistencia entre distintas mediciones realizadas con un mismo instrumento, lo cual se logra a través de un instrumento coherente y que se mantiene estable en el tiempo. Ello implica que el error inducido por una medición en particular, ya sea por azar, por el observador que aplica el instrumento o por distorsiones del propio instrumento, sean las menores posibles. Para medir la confiabilidad se utilizan estrategias distintas, entre ellas, el test-retest del instrumento, el método de formas paralelas o pruebas de consistencia interna.

Para ilustrar la validez y confiabilidad se presenta la figura 1, en la que el punto rojo es el concepto a medir. En primer lugar, se observa un instrumento que es confiable, ya que las mediciones son consistentes, sin embargo, no presenta validez, dado que la medición

no representa adecuadamente el concepto medido. En segundo lugar, se muestra un instrumento que no es confiable, por la dispersión que presentan las observaciones, aunque sí es válido, ya que se refiere al concepto en medición. En tercer lugar, vemos un instrumento que no cumple estándares de validez o confiabilidad, ya que presenta observaciones dispersas que no representan el concepto. En resumen, un instrumento debe acercarse lo más posible a la figura final, en el cual las observaciones son consistentes y se aglomeran en torno al constructo que se espera medir.

Figura 1: Validez y confiabilidad de un instrumento



Fuente: Trochim y Donnelly (2008). Traducción propia.

Objetividad: Un instrumento es objetivo en la medida que la observación del fenómeno es imparcial, sin estar comprometido a obtener ciertos resultados o distorsionar el levantamiento de información. En la medida en que un instrumento es válido y confiable, la objetividad mejora, pero sin duda el diseño y administración de un instrumento por parte de organismos expertos e independientes asegura mayores niveles de objetividad.

Estandarización: se refiere al establecimiento de definiciones y categorías precisas, excluyentes, coherentes entre sí y que se mantienen en forma consistente en el tiempo. Esto facilita la comparabilidad de los datos a través del tiempo (análisis de tendencias), independiente de cambios que puedan darse en los equipos que aplican los instrumentos.

Periodicidad: La mantención de un instrumento de medición en el tiempo, pero además su aplicación en cortes temporales fijos y continuos, por ejemplo semestral, anual, bianual, es indispensable para asegurar la calidad de la información recopilada y permitir análisis de tendencias del fenómeno delictual. Por otra parte, mantener la periodicidad en la difusión de los datos promueve la legitimidad de los instrumentos. Así, mientras

los registros administrativos suelen ser recogidos en forma rutinaria, y difundidos con periodicidad, en las encuestas de victimización este sigue siendo un desafío para la mayor parte de los países de la región.

Comparabilidad: Además de la comparabilidad temporal de los datos (tendencias), al diseñar instrumentos basados en estándares internacionales, en cuanto a la definición de conceptos, tipo de preguntas, categorías y metodologías de aplicación, se pueden obtener datos comparables entre países con realidades diversas. Solo las encuestas de victimización y de opinión pública regionales, tales como Latinobarómetro y LAPOP cumplen hoy con criterios de estandarización y comparabilidad regional.

Ejemplos de encuestas de opinión pública

Estudios de opinión pública a nivel regional

El **Latinobarómetro** es un instrumento de opinión pública que fue diseñado por la Corporación del mismo nombre, pero es implementado en cada país por empresas colaboradoras. Se ha aplicado anualmente, entre 1995 y 2017. En 2016 se aplicó en 18 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Sobre los aspectos metodológicos de su aplicación, el cuestionario se aplica a mayores de 18 años mediante entrevistas cara a cara, y considera una muestra de 1.000 a 1.200 casos por país, los cuales representan al total de la población nacional, sumando una muestra total de 20.000 casos, aproximadamente. El diseño muestral es definido de manera independiente por cada país.

Este instrumento recaba información respecto a temas como:

- ◇ Apoyo y satisfacción con la democracia, apego a las normas, libertad de expresión, confianza interpersonal y hacia las instituciones.
- ◇ Aprobación del gobierno, evaluación de la política, de la situación económica nacional y de los medios de comunicación.
- ◇ Satisfacción con la vida y la economía, y con el empleo.
- ◇ Victimización por delincuencia y por violencia doméstica, temor al delito, y corrupción.

El banco de datos se encuentra disponible en: www.latinobarometro.org

El Barómetro de las Américas (LAPOP) es un instrumento de opinión pública que fue diseñado por Vanderbilt University, pero es aplicado a nivel nacional por instituciones colaboradoras. Se ha aplicado cada 2 años, entre 2004 y 2017. En 2014 se aplicó a 28 países de las tres regiones de las Américas: América del Sur, América Central y el Caribe y América del Norte.

Respecto a aspectos metodológicos de la recolección de información, el cuestionario se aplica a personas adultas en edad de votar mediante entrevistas cara a cara, a excepción de Estados Unidos y Canadá, donde la encuesta se aplica en línea. El cuestionario considera una muestra de 1.500 a 4.000 casos por país, los cuales representan el total de la población nacional, sumando un total de 50.000 encuestas. El diseño muestral es probabilístico en cada país.

Este instrumento recaba información respecto a temas como:

- ◇ Legitimidad política y tolerancia política.
- ◇ Apoyo a la democracia estable y comportamiento electoral.
- ◇ Respeto por el estado de derecho.
- ◇ Evaluaciones de gobiernos locales, participación de la sociedad civil y capital social.
- ◇ Victimización por delincuencia, y victimización por corrupción, inseguridad y sus efectos.

El banco de datos se encuentra disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>

LA MATRIZ DEL MARCO LÓGICO PARA LA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

El Marco Lógico es una herramienta destinada a facilitar el proceso de identificación, formulación o diseño, ejecución y evaluación de proyectos, siendo su objetivo la estructuración del proceso de planificación, de manera que la información esencial del proyecto sea comunicada con claridad (Ortegón *et al.*, 2005; Manzano y Mellado, 2016).

El Marco Lógico se utiliza durante todas las fases del ciclo de proyecto, facilitando las siguientes acciones:

Identificación y priorización	Realizada sobre la base de un análisis de los problemas de la población y de sus posibles alternativas de solución.
Formulación y evaluación <i>ex ante</i>	Realizada mediante la especificación y estimación cuantitativa de los beneficios y costos involucrados en un proyecto.
Planificación operativa	Realizada especificando, de modo preciso, las actividades y los recursos necesarios para la ejecución de un proyecto.
Monitoreo y evaluación	Realizada sobre la base de un conjunto de indicadores.
Evaluación <i>ex post</i> y análisis del impacto social de un proyecto	Realizada a fin de determinar su aporte específico en el contexto para el que fue diseñado el proyecto.

Como ya hemos adelantado, el Marco Lógico se presenta como una matriz de cuatro columnas por cuatro filas. Las **columnas** suministran la siguiente información:

- ◇ Estrategia de intervención o un resumen narrativo de los diferentes niveles de objetivos y las actividades.
- ◇ Indicadores (resultados específicos por alcanzar).
- ◇ Medios de verificación.
- ◇ Supuestos (factores externos que implican riesgos).

Las **filas** de la matriz, por su parte, presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

- ◇ Fin al cual contribuye el proyecto, luego de que este ha estado en funcionamiento.
- ◇ Propósito logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado.
- ◇ Componentes/Resultados completados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
- ◇ Actividades requeridas para producir los componentes/resultados.

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Fin	Indicadores de fin	Sistema de monitoreo y evaluación	Contexto
Propósito	Indicadores de propósito		
Componentes	Indicadores de componentes		
Actividades	Presupuesto		

FIN

- ◇ Todo proyecto responde a un problema u obstáculo que ha sido detectado. El fin expresa la solución del problema diagnosticado.
- ◇ El fin, por lo tanto, es un objetivo de nivel superior al que se quiere contribuir con el proyecto.
- ◇ Es la descripción de cómo el proyecto aporta, en el largo plazo, a la solución del problema diagnosticado, lo que no implica que el proyecto, en sí mismo, será suficiente para lograr el fin, pudiendo existir otros proyectos y/o programas que también contribuyen a su logro.
- ◇ Los indicadores a nivel del fin miden el impacto global que tendrá el proyecto. Por lo tanto, son específicos en términos de cantidad, calidad y tiempo.
- ◇ Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes y necesarias para la sustentabilidad (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.

PROPÓSITO

- ◇ Es el objetivo general del proyecto y constituye el efecto o impacto concreto y directo, que se logrará como resultado de la utilización de los componentes producidos por el proyecto durante su ejecución.
- ◇ Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea lograr y puede y debe ser medido.
- ◇ El logro del propósito contribuirá a alcanzar el fin, es decir, la contribución específica a la solución del problema diagnosticado.
- ◇ Se expresa como un resultado, por ejemplo: “Mejora la calidad de la enseñanza”, y no, “mejorará”.
- ◇ Es lo que esperamos que ocurra cuando los beneficiarios del proyecto utilicen los productos que les entregamos.
- ◇ Se debe tener en cuenta que, para efectos del Marco Lógico, se requiere que cada proyecto tenga un solo propósito u objetivo general: dos propósitos son dos proyectos.
- ◇ Los indicadores a nivel de propósito describen el impacto logrado al final del proyecto e incluyen metas que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada indicador específica cantidad, calidad y tiempo de los resultados por alcanzar.

COMPONENTES

- ◇ Son los resultados específicos del proyecto, esto es, los productos (bienes y/o servicios) que produce o entrega el programa para cumplir su propósito.
- ◇ Un componente es un bien y/o servicio dirigido al beneficiario final o, en algunas ocasiones, dirigido a beneficiarios intermedios: no es una etapa en el proceso de producción del componente.
- ◇ Cada componente debe ser necesario para lograr el propósito y, por lo tanto, es razonable suponer que, si todos los componentes son producidos de la manera planeada, se cumplirá el propósito: el conjunto de los componentes permite el logro del propósito.
- ◇ Los componentes deben ser redactados claramente y como resultados, acciones, trabajo terminado, o productos finales, por ejemplo: alarmas instaladas, talleres realizados, capacitación efectuada, etc.
- ◇ También se debe señalar su modalidad de producción (mecanismos de ejecución o formas de proveer los productos y/o servicios), especificando en quién recae la responsabilidad de la ejecución de los componentes.

ACTIVIDADES

- ◇ Son las tareas en detalle que se deben realizar para el logro de cada uno de los componentes del proyecto, e implican costos.
- ◇ Para determinarlas, se elabora una lista de actividades en orden cronológico para cada componente y se estima el tiempo y recursos requeridos para realizarla. Esta lista detallada de las actividades será la base para la elaboración del Plan de ejecución, Calendario, Carta Gantt o Plan operativo del proyecto.
- ◇ En algunos casos el indicador de las actividades es el presupuesto para cada componente, que será producido por el proyecto.
- ◇ Los medios de verificación indican dónde puede obtener información un evaluador para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado, y normalmente constituye el registro contable de la unidad ejecutora.

INDICADORES

- ◇ El indicador es la especificación cuantitativa o cualitativa utilizada para medir el logro de un objetivo. Debe ser aceptada colectivamente por los involucrados como adecuada para medir los logros del proyecto.
- ◇ Los indicadores especifican de manera precisa cada objetivo a nivel de componentes, propósito y fin. A nivel de actividad, contiene los costos de cada actividad y, en conjunto, el costo de cada componente, lo cual constituye el presupuesto del proyecto.
- ◇ A nivel de propósito, los indicadores miden el efecto directo después de completada la ejecución del proyecto.
- ◇ Los indicadores sientan las bases para el seguimiento del desempeño y la evaluación, y muestran cómo puede ser medido el éxito de un proyecto.
- ◇ Los indicadores deben tener tres atributos críticos:
 - ◇ Ser prácticos: debe medir lo que es importante, con el número mínimo de indicadores necesarios para medir cada objetivo.
 - ◇ Ser independientes: refleja el resultado especificado en el objetivo y no los medios utilizados para alcanzar ese resultado.
 - ◇ Ser verificables objetivamente: en la columna de “medios de verificación” deben existir las fuentes acordadas de información que pueden ser examinadas objetivamente para verificar si se ha alcanzado un objetivo determinado.
- ◇ Por otra parte, no basta con identificar el valor de un indicador para el principio y el final del proyecto, también hay que contar con indicadores intermedios que son indispensables para el seguimiento del proyecto: esto se aplica especialmente a los indicadores de componentes.
- ◇ Puede ser importante incluir en el proyecto, al menos, un indicador cualitativo, especialmente la opinión de los beneficiarios sobre el desempeño del mismo, ya que ello fomenta el sentido de pertenencia del beneficiario hacia el proyecto. Por eso, no debemos descartar la utilización de fuentes primarias de información.

MEDIOS DE VERIFICACIÓN

- ◇ Corresponden a las fuentes de información que se utilizarán para obtener los valores de los indicadores. Deben identificarse en la matriz por cada uno de los indicadores presentados.
- ◇ Ello requiere que los diseñadores del proyecto identifiquen fuentes de información o dispongan que se recoja información, posiblemente como actividad del proyecto, con su costo correspondiente.
- ◇ No toda la información tiene que ser estadística. La producción de componentes puede verificarse mediante una inspección visual del especialista y puede incluir material publicado, encuestas, registros de información, reportes estadísticos, etc.

SUPUESTOS

- ◇ Son los factores externos que están fuera del control del responsable del proyecto, pero que inciden en el éxito o fracaso del mismo. En otras palabras, los supuestos están relacionados con los riesgos que comprende un proyecto, ya sean ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos o de otro tipo.
- ◇ El riesgo se expresa como un supuesto que tiene que ser cumplido para avanzar al nivel sucesivo en la jerarquía de objetivos. El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los componentes indicados. A su vez, si producimos los componentes indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el propósito del proyecto. Por último, si logramos el propósito del proyecto, y todavía se siguen demostrando los supuestos ulteriores, entonces contribuiremos al logro del fin.
- ◇ El Marco Lógico requiere, por lo tanto, que se identifiquen los riesgos en cada etapa: actividad, componente, propósito y fin. Sin embargo, el objetivo no es consignar cada eventualidad que pueda concebirse, sino identificar posibilidades con un grado razonable de probabilidad.
- ◇ La columna de supuestos juega un papel importante, tanto en la planificación como en la ejecución del proyecto. En el primer caso, sirve para identificar los riesgos que pueden evitarse incorporando componentes adicionales en el proyecto mismo, en tanto que, durante la ejecución, los supuestos indican los factores que se deben anticipar, influir, y/o enfrentar con adecuados planes de emergencia.
- ◇ Los supuestos también se pueden expresar en términos cuantitativos incluyendo los valores mínimos de determinados factores externos que garantizan el desarrollo normal del proyecto.

◆ LA LÓGICA DE UN PROYECTO: VERTICAL Y HORIZONTALMENTE

Una matriz de Marco Lógico tiene una doble lógica: horizontal y vertical. Solo si se cumplen ambas, el diseño de la matriz será coherente.

◆ Lógica vertical de la matriz de Marco Lógico

Nos muestra las relaciones causa-efecto entre los objetivos de distinto nivel. Así, para cumplir el **fin**, es necesario que se cumpla el **propósito**; para cumplir el propósito, es necesario que se produzcan los **resultados** (componentes o productos), y para cumplir con los productos, es necesario que se realicen las **actividades** (para realizar las actividades es necesario contar con los insumos).

El propósito, junto con los supuestos a este nivel, describe las condiciones necesarias, aun cuando no sean suficientes para lograr el fin.

◆ Lógica horizontal de la matriz de Marco Lógico

La lógica horizontal de la matriz nos muestra que no es suficiente cumplir con las actividades para obtener los productos, sino que, además, deben cumplirse los supuestos de nivel de actividad para contar con las condiciones necesarias y suficientes.

En la lógica horizontal del Marco Lógico los indicadores que se formulen para medir el logro del fin, del propósito, de los componentes y actividades, deben tener la capacidad de medir, efectivamente, lo que se quiere medir (validez). Si no se expresan adecuadamente los indicadores se produce una contradicción entre la meta u objetivo, y el indicador que se usará para medir el cumplimiento de estos.

Para ejemplificar los elementos discutidos en torno al Marco Lógico, a continuación, se presenta un proyecto ficticio.

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN: Disminución de los niveles de delincuencia juvenil en Villa Esperanza.	El número de denuncias en la comisaría de Villa Esperanza por asaltos de bandas juveniles se reduce en un 30%, dos años después del inicio del proyecto.	Estadísticas policiales.	La policía mantiene sus niveles de eficiencia y eficacia en su labor de vigilancia policial.
PROPÓSITO: Jóvenes integrados socialmente mejoran sus indicadores de salud, educación y participación laboral.	Aumenta en un 25% promedio la participación de jóvenes en programas de salud mental, capacitación e inserción laboral.	Estadísticas sociales (Municipalidad).	Las condiciones socioeconómicas de los jóvenes no sufren variaciones importantes.
	Reducción de un 20% del número de casos que se atienden por sobre dosis o intoxicación etílica en centros de salud.	Estadísticas hospitalarias.	Los padres mantienen su actitud de apoyo a los jóvenes con problemas.
COMPONENTES: Los jóvenes conocen las implicaciones de ciertas conductas para la salud.	70% de los jóvenes declara haber adoptado conductas de autocuidado en relación al consumo de drogas y alcohol.	Encuesta realizada sobre muestra representativa.	No crece significativamente el número de narcotraficantes en la zona.
Creada una oferta deportiva y recreativa. Se desarrollan programas de capacitación laboral.	100 jóvenes vulnerables participan anualmente en programas de uso del tiempo libre.	Informe de los monitores de la actividad.	El deporte sigue siendo uno de los principales focos de atención de la juventud.
	Al menos 500 jóvenes de Villa Esperanza se encuentran inscritos en las actividades de nivelación de estudios y capacitación laboral.	Registro administrativo del programa.	
Establecidos servicios accesibles para los jóvenes.	En el consultorio son atendidos anualmente 200 pacientes jóvenes, a partir del primer año del proyecto	Estadísticas consultorio.	

MATRIZ DE ACTIVIDADES

ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>Componente 1: Los jóvenes conocen las implicaciones de ciertas conductas para la salud.</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> ◊ Impartir cursos de educación sexual. ◊ Impartir cursos sobre droga y alcoholismo. ◊ Realizar campaña de sensibilización. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ 40% de la población joven recibe cursos de educación sexual, drogas y alcoholismo. ◊ Durante un periodo de ocho meses los principales lugares de estudio y diversión de los jóvenes cuentan con afiches y accesorios con mensajes preventivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Costos (presupuesto). ◊ Registros de instituciones capacitadoras. ◊ Registros de supervisión de campaña. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Los jóvenes se muestran interesados en asistir a los cursos. ◊ Las asociaciones juveniles del barrio establecen programas deportivos para utilizar las instalaciones construidas.
<p>Componente 2: Creada una oferta deportiva y recreativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◊ Construir polideportivo. ◊ Generación de iniciativas de recreación y uso del tiempo libre, por ejemplo, talleres artísticos. ◊ Establecer campamentos de verano. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Presupuesto de polideportivo ejecutado. ◊ Se mantiene promedio de 100 jóvenes vulnerables participando en talleres y otras actividades, al mes. ◊ Al menos 200 jóvenes vulnerables participan en campamentos de verano. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Registros contabilidad. ◊ Registro Municipio. 	
<p>Componente 3: Se desarrollan programas de capacitación laboral.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◊ Programas de recuperación o nivelación de estudios. ◊ Programas de capacitación laboral para jóvenes vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Al menos 200 jóvenes vulnerables acceden a programas de nivelación de estudios. ◊ Al menos 300 jóvenes vulnerables se capacitan laboralmente. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Registro Municipio. ◊ Registro institución formativa. ◊ Registro institución capacitadora. ◊ Registro contable Municipio. ◊ Registro contable Municipio. 	
<p>Componente 4: Establecidos servicios accesibles para los jóvenes.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◊ Habilitar consultorio juvenil. ◊ Contratar equipo médico especializado. ◊ Dotar de equipamiento farmacéutico. 	<ul style="list-style-type: none"> ◊ Presupuesto ejecutado en habilitación y funcionamiento de consultorio juvenil. ◊ Presupuesto ejecutado para contratación de especialistas y programa de entrega de preservativos o rehabilitación en droga. 		

BUENAS PRÁCTICAS EN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Si bien se reconoce que el concepto **buenas prácticas** (*Best practices*) surge en el ámbito de la gestión pública con el propósito de destacar la buena implementación de una política pública, programa o proyecto social y, por ende, no sería directamente aplicable a los sistemas de información, consideramos que es posible establecer criterios que deberían cumplir los sistemas de información para ser catalogados como instrumentos rigurosos, que ofrecen datos pertinentes y de calidad. Estos criterios, definidos en secciones anteriores, son: validez, confiabilidad, objetividad, estandarización, periodicidad y comparabilidad.

Considerando estos criterios, a continuación destacamos dos ejemplos de la región. El primero, un instrumento de medición que se aplica en Chile desde 2003, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, y que ha sido destacado por organismos internacionales expertos en estadísticas, tales como el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, perteneciente a las Naciones Unidas (CDEUNODC). El segundo, el Modelo de Gestión por Resultado de la provincia de Pernambuco, Brasil, el que ha sido destacada en el concurso Gobernarte, como una buena práctica en el uso de sistemas de información criminal para la planificación y gestión de políticas a nivel local.

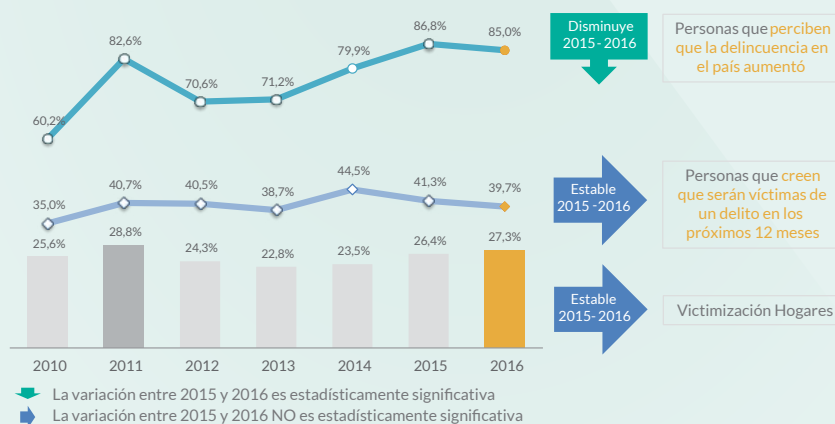
Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), Chile

La ENUSC se aplicó por primera vez en 2003, en Chile, y desde 2005 es aplicada anualmente, manteniendo buena parte del instrumento y la metodología de aplicación de manera estable en el tiempo. Desde su origen, la ENUSC buscó recolectar información a nivel nacional y regional sobre las experiencias de victimización delictual, sufrida por los hogares y los individuos, así como caracterizar el hecho delictual, y examinar la reacción y percepción de los individuos respecto al delito.

La encuesta es aplicada por el Instituto Nacional de Estadísticas, pero es financiada y administrada por la Subsecretaría de Prevención del Delito, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. La información se obtiene de una muestra de alrededor de 26.000 hogares representativos de las zonas urbanas, nacional y regionalmente. La encuesta mide el delito preguntando a personas mayores de 15 años, miembros de los hogares seleccionados, sobre sus experiencias de victimización ocurridas en los 12 meses previos a la aplicación del instrumento. El instrumento registra todos los delitos de “mayor connotación social”, incluyendo aquellos no reportados a las autoridades. Además, consulta sobre delitos económicos, delitos cibernéticos y otras faltas o incivildades ocurridas en el contexto local.

Esta encuesta rápidamente se posicionó como el principal instrumento para medir la victimización en Chile y, por esta razón, ha sido utilizada como una fuente de información clave para el diseño de políticas de seguridad ciudadana (Lagos y Dammert, 2012). La validez, confiabilidad y estandarización del instrumento, así como su continuidad en las aplicaciones, ha permitido usar sus resultados a lo largo del tiempo y en comparaciones a nivel internacional (INE, 2011).

Victimización e Inseguridad en Chile, nivel nacional, periodo 2010-2016



Fuente: Subsecretaría de Prevención del delito (2016)

Para más información ver:

http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2017/04/00_Total-Pa%C3%ADs_ADs_ENUSC-2016.pdf

Modelo de Gestión por Resultados de Pernambuco

El modelo se basa en cuatro pilares fundamentales que sostienen su desarrollo y ejecución. El primer pilar es la instauración de una cultura de planificación utilizando el círculo virtuoso del PDCA. Es decir, se basa en planificar (*Plan*), hacer (*Do*), verificar el funcionamiento (*Check*) y actuar (*Action*). El segundo es la definición de metas y objetivos a través de la Metodología de Marco Lógico. El tercero es el establecimiento de herramientas de monitoreo y evaluación mediante la idea general de gestión por resultados.



Y, finalmente, el cuarto pilar se basa en la construcción de indicadores que permitirían la redefinición de estrategias, utilizando el instrumento de la administración privada denominado *Balanced ScoreCard* (López Ribeiro, 2014) (Gráfico N°1).

Considerando la alta tasa de muertes por parte del estado (53 casos por cada 100.000), y el modelo antes señalado, en 2007 se diseñó el Programa Pacto por la Vida (PPV). En el marco de este programa, la Secretaría de Defensa Social de Pernambuco adoptó el indicador de Crímenes Violentos Letales Intencionales (CVLI) como criterio para monitorear la reducción de la mortalidad violenta (Pernambuco, 2007). Además, a través de la Gerencia de Análisis Criminal y Estadística, se desarrolló una metodología de recolección de datos rigurosa y eficiente, basada en el cruce de datos provenientes de diversas instituciones: Policías Civiles, Policías Militares, Instituto de Medicina Legal e Instituto de Criminalística. Esto último refleja uno de los principales logros alcanzados por el programa: la gobernanza intersectorial, lo cual permitió alcanzar la meta principal del proyecto de una reducción del 12% de las muertes violentas letales. De esta manera, la tasa de muertes en Pernambuco logró equipararse, primero con la tasa nacional de Brasil y, después, con los mejores estándares internacionales (López Ribeiro, 2014).

Referencias:

Governo de Pernambuco (2007). Pacto pela Vida. Plano Estadual de Segurança Pública. Recife: CEPE.

Lópes Ribeiro, L. M. (2014). Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida. En Béliz, G., Basco, Ana Inés; Ribeiro, Ludmila, y otros, *GobernArte, Categoría gobierno seguro*. Banco Interamericano de Desarrollo [Nota técnica del BID; 2014, 684]: 5-21.

BIBLIOGRAFÍA

- Dammert, L., Salazar, L., Montt, C. y González, P. (2010). *Crimen e Inseguridad. Indicadores para las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2007). *Fundamentos de Metodología de la Investigación*. Madrid: McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). (2011). *Memoria de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana*. http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/pdf/memoria_enusc.pdf
- Lagos, M. y Dammert, L. (2012). *La Seguridad Ciudadana. El Problema Principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro.
- Manzano, L. y Mellado, C. (2016). "Tercera Parte. Modelos y Herramientas para la Evaluación de Políticas o Programas de Seguridad Ciudadana." Documento de Apoyo Docente, elaborado en el marco del curso *Metodologías Aplicadas a la Investigación Social en Seguridad y Justicia*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile.
- Ortegón, E., Pacheco, J. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC). (2012). *Plan Maestro Comunitario de Prevención del Delito y la Violencia. Polígono Francisco I. Madero Ciudad Juárez, Chihuahua*. México. http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/plan_maestro_juarez_fco_i_madero.pdf
- Trochim, M. y Donnelly, J. (2008). *The Research Methods Knowledge Base*. Mason: Atomic dog.



Link de
pág. 186



Gustavo Fondevila

Investigador de la División de
Estudios Jurídicos,
Centro de Investigación y
Docencias Económicas, México

¿PARA QUÉ SIRVEN LAS ENCUESTAS PENITENCIARIAS?

www.iadb.org/UtilidadEncuestasPenitenciarias



Gustavo Fondevila, Investigador del CIDE en México, habla sobre la importancia de las encuestas penitenciarias en el proceso del sistema de justicia penal

Descarga aquí el video



Link de
pág. 205



¿CUÁL ES EL VALOR DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICO PARA CONOCER EL COMPORTAMIENTO DEL CRIMEN?

www.iadb.org/SIGComportamientoCriminal



Spencer Chainey, Director de Información Científica Referenciada de UCL en Londres, habla sobre los beneficios del SIG para conocer el comportamiento del crimen

Descarga aquí el video



Link de
pág. 210



CATALINA MERTZ

Ex-Directora de la Fundación
Paz Ciudadana, Chile

DESARROLLO Y EVALUACIÓN DE INTERVENCIONES

www.iadb.org/DesarrolloEvaluacionIntervencionesSeguridad



Catalina Mertz, Ex Directora de la Fundación Paz Ciudadana de Chile, habla sobre el proceso del diseño, implementación y evaluación de intervenciones

Descarga aquí el video



4

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Curso: Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia

Autor del módulo

Rosemary Barberet

Docente

John Jay College of Criminal Justice, EEUU

Diego Piñol Arriegada

Investigador Senior

Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC)

Instituto de Asuntos Públicos

Universidad de Chile

Editores y colaboradores del módulo

Viviana Vélez-Grajales

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Bárbara Paola Cedillo López

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrés Restrepo Restrepo

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Karelia Villa Mar

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID Andrea Cabezón

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Coordinadores académicos del curso

Karelia Villa Mar

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Alejandra Mohor

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Diseño instruccional del curso

Ana Novinsky Leirner

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)/BID

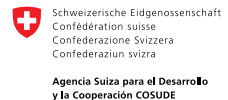
Edición, diseño y diagramación

Manthra Comunicación

Identidad visual y portada

Luna Cammarata y Amalia Alonso

Este curso fue desarrollado por el BID en colaboración con el Consorcio Académico de Universidad de Chile, John Jay College of Criminal Justice y Facultad de Derecho de Santa María (FADISMA).





4

PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA
JUVENIL Y CONTRA LA MUJER



INDICE

1. Presentación	285
2. Introducción	287
3. La prevención del delito y la violencia	289
3.1. El concepto de prevención	289
3.2. Factores de riesgo.....	291
3.3. Factores de protección.....	292
4. Prevención de la violencia juvenil.....	295
4.1. Conceptos de niñez y juventud	295
4.2. Modelos de prevención con jóvenes.....	298
4.3. Prácticas promisorias y buenas prácticas con jóvenes	303
4.4. Conclusión	313
5. Prevención de la violencia contra la mujer	319
5.1. Violencia contra la mujer	319
5.2. Prevalencia de la violencia contra la mujer en la región.....	333
5.3. Modelos de intervención para prevenir la violencia contra las mujeres	336
6. Conclusión.....	352
7. Glosario.....	354
8. Bibliografía	358



1. PRESENTACIÓN

La situación de vulnerabilidad respecto del delito y la violencia en América Latina y El Caribe (ALC) ha tenido como poblaciones prioritarias a los sectores de bajos recursos y, dentro de ellos, a los jóvenes y a las mujeres. Ambas poblaciones presentan una doble vulnerabilidad ya que, por un lado, son víctimas de la pobreza y la desigualdad y, por otro, son víctimas de la violencia y la delincuencia. Por esto, requieren ser el foco primario de las políticas de prevención.

Este módulo tratará sobre los diferentes conceptos asociados a la prevención de la violencia en población vulnerable, detallando los distintos grupos considerados en estas condiciones. Se profundizará, específicamente, sobre las teorías, los diversos enfoques y modalidades de abordaje e intervención para la prevención de la violencia contra la mujer y el delito y la violencia en jóvenes. En ambos grupos se presentarán experiencias promisorias y sistemas de evaluación adecuados a la naturaleza de estos programas..

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE:

Al final del módulo serás capaz de:

- ◇ Identificar conceptos asociados a poblaciones y/o grupos en situación de riesgo.
- ◇ Describir distintos modelos de intervención para prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia juvenil.
- ◇ Identificar elementos clave para una intervención en prevención de violencias efectiva que afectan a población en situación de riesgo.

PREGUNTAS ORIENTADORAS:

- ◇ ¿Cuáles son las causas del delito y las violencias?
- ◇ ¿En qué grupos poblacionales se deberían focalizar los programas de prevención del delito y las violencias? ¿Por qué?
- ◇ ¿Cuáles son los retos de implementación de los programas preventivos dirigidos a jóvenes en ALC?
- ◇ ¿Qué aspectos centrales se consideran en la implementación y evaluación de programas preventivos con jóvenes en ALC?
- ◇ ¿Cuál es la situación de la violencia contra la mujer en ALC?
- ◇ ¿Qué aspectos son claves para implementar intervenciones efectivas en la prevención de la violencia contra la mujer?

2. INTRODUCCIÓN

La prevención de los delitos y las violencias, tal como cualquier inversión o gasto de un Estado, es una política pública que depende de los recursos económicos y técnico-metodológicos de un país, como del contexto sociopolítico donde se desea implementar. Por esto, supone una decisión racional que debe buscar el equilibrio de las variables en juego, en la que una de las más importantes es determinar a qué población irá dirigida la política de prevención de los delitos y las violencias.

Si bien un número importante de personas de nuestra región se encuentra en situación de vulnerabilidad respecto del delito y la violencia, existen poblaciones que requieren de mayores prestaciones porque presentan una condición o situación de exclusión aún mayor.

El Estado debe asistir y apoyar a la población que enfrenta mayores riesgos para paliar su situación, ya que poseen menores recursos personales y comunitarios para resolver o aminorar sus probabilidades de conflicto con la ley y/o desarrollar conductas violentas, o bien, ser víctimas de ellas.

Además, ya que esta **condición de vulnerabilidad** es el resultado, tanto de la economía como de las políticas del propio Estado, los gobiernos deben tomar una acción decidida hacia ellos, primero, brindando protección y apoyo para enfrentar su situación (en donde los Estados se responsabilizan de su rol) y, en segundo lugar, priorizando su acción de prevención para disminuir el problema del delito y la violencia.

Esta necesidad de protección especial hacia ciertos grupos se ha plasmado en diversas reglas, directrices, tratados y convenciones internacionales, las cuales se han dirigido a los niños y adolescentes, las mujeres, los pueblos originarios, la población migrante, las minorías sexuales (por ejemplo, homosexuales, bisexuales y transgéneros) y los adultos mayores. Estos grupos requieren de una acción prioritaria e intensiva porque poseen una situación de vulnerabilidad aún mayor que otros, para lo cual los Estados del mundo deben demostrar que han cumplido de forma satisfactoria su rol de protección.

Tabla 1. Reglas, directrices, tratados y convenciones internacionales por población

Población	Tratados
Niños y adolescentes	Convención sobre los Derechos del Niño; Reglas de Beijing; Directrices de Riad; Reglas de Tokio; entre otros.
Mujeres	Recomendación N°27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer; entre otros.
Pueblos originarios	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convenio 169 de la OIT; entre otros.
Población migrante	Convención internacional para la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias, entre otros.
Minorías sexuales (población LGBTI)	Resolución 17/19 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia; entre otros.
Adultos mayores	Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad; Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; entre otros.

Fuente: Elaboración propia

Según el análisis de un gobierno nacional o local respecto al delito y la violencia que sufre su población y/o territorio, algunos grupos requerirán ser focalizados en su política de prevención del delito y la violencia. Sin embargo, también pueden surgir otros grupos o poblaciones que posean una situación de vulnerabilidad mayor. En ALC, en materia de políticas de prevención del delito y la violencia, se ha dado prioridad a los jóvenes y las mujeres, las cuales tienden a ser poblaciones grandes e inespecíficas ya que el número de personas en situación de vulnerabilidad suele ser muy elevado.

En este módulo haremos una revisión de los distintos modelos de intervención para la prevención del delito y la violencia en el trabajo con jóvenes y mujeres, mostrando los aprendizajes de experiencias a nivel internacional e identificando los elementos clave para el diseño e implementación efectiva y la evaluación de los programas en cada contexto territorial. Esto, con el fin de que la política preventiva disponga de sustento técnico, y que los programas cuenten con la mayor calidad posible.

3. LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

3.1. EL CONCEPTO DE PREVENCIÓN

De acuerdo con las Naciones Unidas, la **prevención del delito**:

Engloba toda la labor realizada para reducir el riesgo de que se cometan delitos y sus efectos perjudiciales en las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia. La prevención del delito procura influir en las múltiples causas de la delincuencia. La aplicación de la ley y las sanciones penales no se incluyen en este contexto, pese a sus posibles efectos preventivos (Naciones Unidas, 2010).

Se presentan tres tipos de prevención como alternativas para la acción del Estado que, si bien son complementarias, suponen diferentes poblaciones-objetivo. Por un lado, la prevención universal (primaria), dirigida al conjunto amplio de la población; la prevención selectiva (secundaria), encaminada al grupo con mayor riesgo de cometer o sufrir una transgresión, y la prevención indicada (terciaria), orientada al grupo que manifiesta una conducta problemática, que ya ha cometido una infracción o transgresión, o que la ha sufrido.

Prevención universal (primaria)
Dirigida al conjunto amplio de la población.

Prevención selectiva (secundaria)
Dirigida al grupo que presenta mayor riesgo de cometer o sufrir una transgresión.

Prevención indicada (terciaria)
Dirigida al grupo que manifiesta una conducta problemática, que ya ha cometido una infracción o transgresión, o que la ha sufrido.



Ver video
pág. 371

Una política de prevención de delitos y violencias, en un momento dado, podría reunir diversos tipos de prevención pero, debido a la escasez de recursos, se requiere decidir qué población recibirá de manera intensiva las prestaciones y servicios, por lo que deberá determinar a quién se dirigirá la estrategia selectiva e indicada, de forma prioritaria. Esta acción se llama focalización y, en base a criterios técnicos sustentados por la evidencia, señala a qué población enfocará su política de prevención.

La focalización puede suponer la pregunta, ¿con qué población de riesgo se trabajará de forma intensiva? Para lo cual surge un segundo tema: ¿qué es el riesgo y cómo se determina? El riesgo identifica las variables o factores que aumentan la probabilidad de que un sujeto pueda manifestar una conducta violenta, cometa una infracción a la ley o sea víctima de la misma.

Las personas o grupos que presentan mayores factores de riesgo se denominará población en situación de vulnerabilidad. La vulnerabilidad, en el campo de la seguridad ciudadana, señala qué grupo o persona posee mayores probabilidades de tener conflicto con la ley o de sufrir violencia. No obstante, las características socio-económicas y políticas de la región muestran que un porcentaje alto (incluso mayoritario) de las personas en ALC se encuentran en condición de vulnerabilidad respecto de los delitos y las violencias, debido a la desigualdad y exclusión que afecta a nuestros habitantes.

Entonces, nos enfrentamos a un problema: si gran parte de la población está en riesgo, ¿cómo focalizar?

Las estrategias y programas preventivos revelarán que las poblaciones se especifican y focalizan aún más, ya que la situación de vulnerabilidad puede ser mayor según se combinen los riesgos de ser víctima o victimario del delito y la violencia. Así, se reflejan estrategias de prevención de la violencia en jóvenes que pertenecen a minorías sexuales, ya que dentro del grupo de niños, niñas y adolescentes es factible ser violentado por identidad y orientación sexual. De igual modo, los programas de prevención con mujeres migrantes muestran una mayor vulnerabilidad al ser víctimas de exclusión dada su condición de extranjera, en un contexto específico.

De esta manera, los conceptos de riesgo y vulnerabilidad serán analizados de forma transversal y adquirirán formas diferenciadas según cada tema. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el asunto que permanentemente se busca resolver es: ¿a quién dirigimos la política preventiva?, ¿cómo y por qué?

3.2. FACTORES DE RIESGO

Los **factores de riesgo** son características sociales, grupales o individuales que incrementan la posibilidad de que una persona se involucre en actitudes violentas o en hechos delictivos; mientras que los **factores protectores** operan de modo contrario: disminuyen la probabilidad de ocurrencia de estos fenómenos (Hart *et al.*, 2007; Lösel y Farrington, 2012).

Un grupo importante de personas en ALC tiende a compartir los mismos factores de riesgo, desde aspectos o variables estructurales hasta situaciones a nivel familiar, comunitario, grupal e individual.

Tabla 2. Factores de riesgo

Tipo	Ejemplos
Factores estructurales	Desempleo; trabajos abusivos y mal pagados; escasez o mala calidad de servicios básicos como agua, alimentación, higiene y salubridad; baja cobertura y mal funcionamiento de los sistemas de salud y educación en los territorios donde habitan; dificultades de transporte y movilidad.
Factores de índole familiar	Escasas habilidades parentales, negligencia y abandono; violencia intrafamiliar; mala comunicación y afectividad.
Factores en el ámbito comunitario	Escasas redes de apoyo y organización entre vecinos; desconfianza e inseguridad; poca solidaridad y cooperación; insuficiente infraestructura comunitaria; violencia y crimen en la comunidad.
Factores a nivel grupal	Conductas delictivas; consumo abusivo de drogas y alcohol; violencia entre jóvenes; discriminación y conflictividad hacia otros grupos; abuso y maltrato hacia mujeres.
Factores a nivel individual	Baja tolerancia a la frustración; consumismo y valoración del lujo; baja autoestima y depresión; escaso manejo de las emociones; dificultades para expresarse de forma afectiva; autoagresión y autolesiones.

Fuente: Laub y Sampson, 2001; Lösel y Farrington, 2012

Estos factores de riesgo, como se puede observar, son compartidos y extensivos a casi toda la sociedad, inclusive sin distinguir de clase social, y se repiten en el análisis tanto de patologías a nivel biológico como en problemas sociales de las más variadas materias. Disminuirlos es, efectivamente, una tarea urgente para nuestra región, no obstante, gran parte de ellos requieren de una acción coordinada, a largo plazo y con un alto nivel de inversión por parte del Estado. Esto podría sugerir que la prevención es una tarea muy compleja e inabordable, y se la perciba como poco práctica. No obstante, y tal como deseamos insistir, existen una serie de acciones concretas, de corto y mediano plazo, que tendrán efectos directos y verificables en la prevención del delito y la violencia.

3.3. FACTORES DE PROTECCIÓN

Los factores protectores, por su parte, no son una traducción en positivo de los factores de riesgo. Es decir, si tenemos baja cobertura de la salud y educación como factores de riesgo, los factores protectores no necesariamente serán mayor y mejor educación y salud para la población. La identificación de los factores protectores requiere de la reflexión y el estudio sobre las condiciones que potencialmente disminuyen las probabilidades de ocurrencia del delito y la violencia en las comunidades, grupos, familias e individuos que se busca atender.

En algunos textos se encuentra como término equivalente la palabra “recursos” o “capital”, ambos aluden a lo mismo, son las herramientas con las que disponen las personas, grupos o comunidades para poder hacer frente a sus problemas cotidianamente, y que en el caso del delito y la violencia se pueden utilizar como factor para su prevención.

El hecho de potenciar estos recursos comunitarios, grupales y personales no exime al Estado su responsabilidad de disminuir los factores de riesgo que, hemos dicho, requieren de políticas planificadas a mediano y largo plazo, ya que ambos factores se potencian, tanto en sentido positivo como negativo (al agravarse un factor de riesgo podría disminuir un factor protector, como también la disminución de un factor de riesgo permite mejorar el efecto de fortalecimiento de uno protector).

El giro desde el trabajo preventivo enfocado en la disminución de los factores de riesgo hacia el fortalecimiento de los factores protectores implica pasar desde la estigmatización y culpabilización de las personas (enfocándose en lo que les falta y en lo que ha fallado)

hacia una prevención que reconoce el potencial de resiliencia de las personas y su capacidad de afrontar los problemas; desde un enfoque que privilegia la resolución de problemas, en el que las personas son receptoras de beneficios y acciones del Estado, hacia una estrategia de colaboración, apoyo y cooperación entre el Estado y la sociedad civil. El giro hacia los factores protectores posiciona a la comunidad, a las familias y a los grupos en el centro de la prevención, y a su participación activa como el motor de dicha estrategia.

Este giro no solo está sustentado por la literatura sobre la materia, sino por la propia experiencia de los programas y profesionales de diversas partes del mundo y, en especial, de ALC, una región acostumbrada a que los Estados no recojan los saberes, conocimientos, historia y recursos de sus habitantes en el diseño de las políticas públicas. Es importante disponer de un tratamiento diferenciado hacia las poblaciones vulnerables, relevando el rol protector del Estado y la necesidad de especialización de los sistemas a cargo de la prevención y control. Hemos agregado un concepto nuevo que potencia esta noción, que son los factores protectores y cómo se debe generar una prevención del delito y la violencia a partir del fortalecimiento de los recursos de las comunidades y grupos.

En resumen, hay dos elementos clave en el desarrollo de una política de prevención del delito y la violencia: primero, la necesidad de fortalecer el rol protector del Estado antes que la represión y castigo, y, en segundo lugar, que la prevención parte de la identificación de factores de riesgo que requerirán políticas de largo plazo, como de estrategias y programas basados en el fortalecimiento de los factores protectores del delito y la violencia.



PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL Y CONTRA LA MUJER



PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL

www.iadb.org/PrevenciónViolenciaJuvenil



Karelia Villa, Especialista Líder en Seguridad Ciudadana del BID, habla sobre la importancia de crear programas de prevención de violencia para jóvenes en riesgo

Descarga aquí el video

4. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL

4.1. CONCEPTOS DE NIÑEZ Y JUVENTUD

Vivimos en una sociedad centrada en los adultos, en sus necesidades, motivaciones e intereses, desde donde históricamente se ha observado a la niñez y a la juventud como una etapa de transición o configuración del adulto. Esta idea del monopolio de los adultos ha sido llamado adultocentrismo, concepto que nos acompañará en gran parte del módulo.

Al valorar a los niños y a los jóvenes solo como un proyecto de adulto se niegan sus necesidades e intereses, invisibilizando sus derechos específicos y particulares que deben ser garantizados y protegidos por los adultos, no tan solo por lo que serán en el futuro, sino por lo que son hoy.

Estos derechos específicos y particulares han sido consagrados a nivel internacional con la promulgación de la Convención de los Derechos del Niño, de 1989, por parte de las Naciones Unidas, los cuales se han elaborado de manera particular respecto de los sistemas de justicia y el sistema penal (Reglas de Beijing y Reglas de La Habana) y respecto de la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). Estos cuerpos normativos y recomendaciones consensuadas por los países pertenecientes a las Naciones Unidas establecen con claridad los límites de los Estados respecto a la aplicación de justicia y la persecución criminal, y, de modo general, han querido relevar el rol de protección que corresponde a los gobiernos respecto de los niños, niñas y jóvenes de cada país.

Reglas y normas de las Naciones Unidas asociadas a justicia de menores

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (<https://www.unicef.org/panama/spanish/7972.htm>).
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) (http://iin.oea.org/cd_resp_penal/documentos/0043889.pdf).
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1423>).
- Proyecto de directrices de acción sobre el niño en el sistema de justicia penal (https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf).

Ahora bien, ¿por qué es necesario generar un tratamiento específico y diferenciado a este grupo? La pregunta nos remonta al concepto de vulnerabilidad y riesgo, que no significa que los jóvenes no dispongan de herramientas para enfrentar sus problemas, sino que el Estado, en su rol de garante de los derechos de sus habitantes, debe ser capaz de reconocer que las condiciones de vulnerabilidad afectan más a unos que a otros. Además, los jóvenes tienen un menor nivel de autonomía (económica, por ejemplo), por tanto, es el Estado el que debe apoyarlos más que a otros grupos.

En este sentido, la dependencia que tienen los niños y jóvenes respecto de los adultos supone una responsabilidad que muchas familias en situación de riesgo social no pueden afrontar, y es allí donde el rol del Estado se vuelve esencial.

Este tratamiento específico y diferenciado de los jóvenes pone de relieve otro asunto igualmente importante, los derechos de los niños. Si bien el marco de los derechos humanos es aplicable en toda su extensión a todas las personas (sin distingo alguno de edad, sexo, origen u otra), las características específicas de los niños, niñas y jóvenes, y en especial su particular vulnerabilidad, demanda la protección de un conjunto de derechos adicionales. El marco de los derechos de los niños es, por lo tanto, un complemento, una adición a los derechos que les corresponden a cualquier persona.

Esto nos lleva a una pregunta importante: ¿cuáles son las características de los jóvenes según su contexto sociocultural?

La juventud es percibida diferente según el contexto sociocultural. Es decir, ser joven en Afganistán, en la India, en Paraguay o en República Dominicana resulta muy distinto, no solo por sus culturas y condiciones del entorno, sino porque son vistos y observados de forma diferente por su propia sociedad, y en especial por los adultos.

En algunos contextos ser joven significa ser delincuente y una amenaza, o un grupo de escasa relevancia e importancia, mientras que en otros espacios representa el sostén de una familia y la posibilidad de un futuro promisorio para una serie de personas a su alrededor. Por esto, para desarrollar políticas efectivas para los jóvenes resulta importante reconocer sus potencialidades, intereses y motivaciones, así como identificar las barreras y obstáculos que la sociedad interpone para su pleno desarrollo.

El Estado, entonces, debe partir por identificar aquellos aspectos estructurales que en su sociedad y territorio representan un impedimento para el desarrollo de sus niños, niñas y jóvenes, considerándolos como receptores de protección, antes que responsables por sus acciones.

A pesar de la variabilidad del contexto sociocultural, lo que sabemos de la juventud desde la biología es que es una etapa en la que ocurren una serie de cambios que resultan difíciles de manejar y comprender. Las hormonas, sin duda, juegan un papel importante pero son los cambios de comportamiento y a nivel cognitivo los más relevantes.

◆ CAMBIOS DE COMPORTAMIENTO A NIVEL COGNITIVO

Las personas durante la **adolescencia** experimentan una especie de choque frontal con las estructuras sociales, sobre todo con aquellas que detentan el poder, ya que buscan identificar los límites sociales y ponerlos a prueba.

Este choque con la sociedad adquiere diversas formas y, por lo general, es visto por los adultos como un signo de rebeldía o una actitud desafiante frente a las instituciones sociales. En la adolescencia, todos y todas, cada uno a su manera, ha probado los límites de lo permitido, ha cuestionado la legitimidad de las normas y valores, y ha modificado su comportamiento con sus padres y adultos en general.

Esta crisis con el mundo adulto genera un acercamiento hacia personas que viven una situación similar y comprenden por lo que están pasando, convirtiéndose el grupo de pares (otros adolescentes) en el referente social más importante. En este proceso, y debido a estos cambios en las conductas y a nivel cognitivo, se genera una nueva identidad, representada en una nueva imagen de sí mismos, y a partir de la cual se mostrarán al mundo.

Los adultos tienden a colocarles etiquetas y a modificar su percepción frente a ellos, calificándolos como irresponsables, rebeldes e irrespetuosos, lo cual genera una distancia aún mayor, ya que gran parte de los nuevos calificativos suelen ser negativos.

La sociedad y sus instituciones, dominadas por adultos, se verán enfrentadas a la disyuntiva de protegerlos como los niños que siguen siendo, o a castigar y reprimir sus conductas desafiantes.

En virtud de lo anterior, los jóvenes tendrán más posibilidades de tener contacto con el sistema de justicia penal, ya que su comportamiento probablemente no será comprendido sino castigado, lo que puede dejar una huella indeleble. De esta manera, debemos buscar que el contacto con el sistema policial, judicial y penal no solo resguarde sus derechos humanos y específicos, sino que genere el menor daño posible.

Con este fin, el tratamiento dado a los jóvenes en contacto con el sistema de justicia y el sistema penal deberá ser especializado¹ (no puede ser el mismo que el de adultos) tanto en sus normas, procedimientos, como en el personal a cargo. De igual forma, las policías deberán tener un tratamiento e, idealmente, personal específico para tratar a los jóvenes, ya que se requiere de un conocimiento especializado y un trato diferenciado.

Eso trae consecuencias para las estrategias preventivas. Las diferentes características de la población joven supone que las estrategias y enfoques preventivos no podrán ser los mismos que se apliquen para los adultos. Es fundamental un conocimiento especializado y herramientas diferenciadas, ya que las personas y problemas con los que deberán lidiar son muy distintos.

En resumen, podemos decir que los jóvenes son un grupo que requiere un trato especial, no solo por la mayor vulnerabilidad que presentan frente a las problemáticas sociales, sino porque es una etapa de la vida en la cual todos nos hemos visto enfrentados a un choque con la sociedad, conflicto que puede generar efectos a largo plazo en las personas. Así, el Estado debe asumir un rol garante de la protección de esta población, tanto por los derechos específicos que les corresponden, como debido a que cada sociedad pondrá obstáculos particulares a los niños, niñas y jóvenes según la percepción que se tenga sobre ellos en su cultura.

Más allá de la existencia de tratados y convenciones en la materia, lo que se debe tomar en cuenta son los factores de riesgo y los factores de protección de una población joven para identificar con claridad las causas del comportamiento delictivo y la violencia que pueden manifestar estos grupos.

¹ Por ejemplo, artículos 2, 12 y 22 de las Reglas de Beijing.

4.2. MODELOS DE PREVENCIÓN CON JÓVENES

Hemos mencionado a los factores de protección y factores de riesgo como un elemento base para entender la prevención del delito y la violencia. Sin embargo, conviene destacar que esta es una forma de entender el delito, y que se deriva de una teoría criminológica en particular, la criminología del desarrollo.

La **criminología del desarrollo** es una teoría que surge a mediados de los años noventa y tiene entre sus exponentes más conocidos a los criminólogos Farrington (Farrington, 2003; Piquero, Farrington y Blumstein, 2003), Sampson y Laub (Laub y Sampson, 2001). Esta teoría explica el comportamiento delictivo como parte de una serie de eventos y características que ocurren en la niñez, y que desencadenan en comportamientos transgresores en la juventud y en la edad adulta. Estos autores analizaron las trayectorias delictivas de poblaciones en Inglaterra e identificaron una serie de elementos comunes que presentaban las personas que cometían delitos en su adolescencia y juventud. A estas características se las llamó factores de riesgo, mientras que aquellas que tenían las personas que no desarrollaron trayectorias delictivas las denominaron factores de protección.

La lógica de los factores de riesgo y los factores protectores no es un término creado por los criminólogos, sino que son conceptos muy presentes en la ciencia médica cuando se observan las condiciones o factores desencadenantes de cierta patología. La aplicación de los principios médicos, como la forma de estudiar el comportamiento delictivo desde una perspectiva del desarrollo evolutivo de los individuos, son el aporte de la criminología del desarrollo, y en especial la identificación de los factores de riesgo y protección respecto del delito.

Los factores de riesgo a los cuales los autores otorgan mayor peso en el desarrollo de trayectorias delictivas son la impulsividad, la hiperactividad, la búsqueda de sensaciones, baja autoestima, baja empatía, frialdad y dureza emocional, egocentrismo y egoísmo, débil conciencia, débiles sentimientos de culpa, débiles inhibiciones internas contra la conducta antisocial, normas y actitudes interiorizadas que favorecen la conducta antisocial (Farrington et al., 1986). Estos factores, según la criminología del desarrollo, son susceptibles de modificación y cuanto antes inicie su prevención (en la niñez), mejor será el resultado.

La criminología del desarrollo le otorga una visión científica a la prevención del delito y la violencia, y le permite sustentar sus métodos en estudios y análisis que identifican los

factores de riesgo/protección para generar una estrategia de prevención que modifique el posible desarrollo de conductas antisociales.

Ahora bien, ¿por qué es importante disponer de sustento científico para el diseño de estrategias de prevención del delito y la violencia? Por una razón muy simple: las políticas públicas idealmente deben estar basadas en evidencia para evitar que sean calificadas de arbitrarias o subjetivas. De este modo, la política pública se perfila como una decisión razonada que, al ser sustentada por estudios, disminuye el riesgo de que los resultados no sean los prometidos a los ciudadanos.

Entonces, la criminología del desarrollo permite generar una ciencia de la prevención, cuyo aporte principal a nuestros países será el diseño de políticas públicas basadas y sustentadas por evidencia.

Sin embargo, si bien tomaremos la teoría de la criminología del desarrollo como base para entender al delito y la violencia, no serán los mismos factores que identificaron Farrington y otros (Farrington, 1992; Lösel y Farrington, 2012) los más relevantes en nuestra región.

En efecto, el comportamiento delictivo y la violencia en ALC tiene manifestaciones distintas a las observadas por Farrington y otros (Farrington, 1992; Lösel y Farrington, 2012), lo que significa que debemos realizar un análisis del delito y la violencia en cada país y territorio, y desde ahí identificar los factores de riesgo y protección. Los delitos que podemos encontrar en Perú y Nicaragua son distintos a aquellos presentes en Brasil y Jamaica. Por ejemplo, en los primeros dos países mencionados, las tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes son significativamente menores que las de los segundos. En años recientes, las tasas en Perú y Nicaragua han variado alrededor de 6 y 12, respectivamente, mientras que en Brasil y Jamaica esas tasas oscilan entre 26 y 40, respectivamente (UNODC, 2011b). Y entonces, probablemente, las estrategias preventivas en los distintos países de la región variarán dependiendo de las formas de crimen y violencia que se presentan en cada lugar.

Esto no significa deslegitimar los hallazgos realizados en Inglaterra respecto de las conductas transgresoras en jóvenes, las cuales deben tomarse como una referencia analizada a la luz de los propios estudios que se hagan en cada territorio.

Partamos por revisar a qué conclusiones ha llegado el trabajo de Farrington y otros. En una publicación reciente (Farrington, Ttofi y Piquero, 2016) concluyen que la baja inteligencia no-verbal, la impulsividad, el bajo ingreso familiar, pertenecer a una baja clase social, la separación de los padres y el estilo de crianza de los hijos/as constituyen factores de riesgo; mientras que el número de amigos, la estabilidad del trabajo de la madre y el control de impulsos de la madre y del niño/a constituyen factores protectores. Como se puede observar, Farrington y otros destacan factores de riesgo que aluden a nivel estructural (ingreso, clase social), a lo familiar (separación y estilo de crianza) y a lo individual (impulsividad e inteligencia no-verbal), mientras que los protectores destacan al grupo de pares, la estabilidad económica de la madre, y el nivel individual destaca el control de impulsos. La conclusión a la que llegan los autores apoya la idea de analizar los factores que se deben promover para lograr la prevención del comportamiento violento y delictivo, sin establecer con claridad cuáles serían.

Resulta interesante notar que, inclusive en países como Inglaterra, con un estado de bienestar muy extendido, temas como la clase social y los ingresos cumplen un rol fundamental en el delito y la violencia. Esto evidentemente debe señalar una enseñanza respecto a cómo enfrentar de manera estructural en nuestra región la prevención, partiendo por generar condiciones de desarrollo que provean bienestar a las comunidades y familias. Esto es importante no sólo porque cumple con un derecho de los ciudadanos, sino porque tiene alta incidencia en las problemáticas del delito y la violencia.

Tanto como lo exponen las múltiples recomendaciones contenidas en los tratados y convenciones sobre la niñez y la juventud, la prevención debe ser abordada de forma integral por el Estado, abarcando distintas áreas sociales que tendrán que coordinarse para lograr ser eficientes y efectivas en la prevención del delito y la violencia. Dicho de otro modo, dadas las múltiples variables que explican el comportamiento delictivo y la violencia, se requiere de diversos componentes integrados e interconectados que trabajen con la familia, la comunidad, con los grupos de pares, la escuela, la salud, ya que solo así se generarán cambios reales y perdurables.

El programa Barrio adentro, de Altos de San Lorenzo, en Argentina, es una intervención que comenzó en 2008 por parte de la Secretaría de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y que cuenta con cinco componentes centrales: institucional (coordinación), comunitario (mesas con líderes y autoridades), familiar (historia y roles), grupal (talleres artísticos) e individual (orientación). En este programa se ha generado un trabajo de diversas áreas y reparticiones del gobierno local como con otras instituciones gubernamentales, consolidando una lógica de coordinación interinstitucional basada en el principio de mutua colaboración, que ha buscado darle integralidad al proyecto.

De este modo, el programa ha sido reconocido como un recurso por otras instituciones y organismos del Estado y la sociedad civil, transformándose en un referente para la acción en Altos de San Lorenzo. Este reconocimiento y posicionamiento por parte de la comunidad se ha logrado, además, por la trayectoria y permanencia en el barrio, lo cual señala que la estrategia preventiva se ha consolidado como una oferta integral con jóvenes y se ha perfilado como una política estable y permanente en el tiempo. Este programa muestra la necesidad de generar un abordaje multidimensional del delito y la violencia, y cómo resulta posible establecer una prevención integral a través de la coordinación entre distintos órganos del gobierno, y la colaboración con las propias comunidades².

La estrategia preventiva debe partir de un diagnóstico de la problemática delictual y de violencia, que luego permita identificar las múltiples causas del problema, decidir los factores a intervenir, que luego se convertirán en los objetivos de la política o programa, y posteriormente la configuración de una metodología y plan de trabajo para lograr dichos objetivos.

En resumen, la criminología del desarrollo nos ha enseñado que los comportamientos delictivos y violentos son conductas y cogniciones susceptibles de ser modificadas en la medida que se identifican los factores de riesgo, que aumentan la probabilidad de que

2 Para conocer más acerca de este programa, favor consulte la reseña en PDF : http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/16_barrio_adentro.pdf y el video del programa: <https://vimeo.com/57874629>

esto ocurra, y los factores protectores, que lo disminuyen. Estos factores deben encontrarse a partir de estudios rigurosos y científicos, lo que genera una ciencia de la prevención, la cual permite que las políticas públicas se construyan basadas en evidencia, es decir, sean fundamentadas y razonadas. Por último, debido a la multiplicidad de factores que intervienen en la prevención del delito y la violencia, se requiere de una acción integral por parte del Estado.

Entonces, queda por resolver la interrogante del cómo, esto es, ¿qué tipo de estrategias de prevención del delito y la violencia con jóvenes tienden a ser las más efectivas?, **asunto que resolveremos en la siguiente sección.**

4.3. PRÁCTICAS PROMISORIAS Y BUENAS PRÁCTICAS CON JÓVENES

Para resolver la pregunta sobre qué estrategias preventivas tienen mejores resultados con jóvenes nos debemos apoyar en la evidencia disponible en la materia, esto significa reconocer el trabajo adelantado por diversos estudios, que toman como referente aquellos programas o prácticas que han tenido resultados comprobados frente al delito y la violencia juvenil. Este tipo de programas son las “mejores prácticas”, estrategias que han sido sometidas a diversos análisis y estudios, y han probado su efectividad. No obstante, dado que ALC no cuenta con muchas investigaciones sobre programas preventivos, se pueden extraer conclusiones de prácticas que tienen un diseño que ha sido evaluado de forma externa (por paneles de expertos, por ejemplo), pero que no han logrado verificar de forma rigurosa su impacto, las llamadas “buenas prácticas” (cuando existe alguna evidencia de resultados iniciales/finales) y “prácticas promisorias” (cuando se tiene un diseño riguroso y pertinente).

Las prácticas en prevención del delito y la violencia, buenas y promisorias, siguen siendo escasas en la región debido a las dificultades por constituir procesos rigurosos de evaluación, tanto por un tema de costos como por dificultades metodológicas. No obstante, concursos como el Banco de Buenas Prácticas, realizado en tres versiones por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile (CESC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³, así como los realizados por el Centro de Investigación para la Prevención

³ <http://www.cesc.uchile.cl/buenaspracticas/>

de la Violencia en Centroamérica (CIPREVICA), el Banco de Prácticas de Prevención de México Evalúa⁴, y estudios como *Tornando as cidades mais seguras: Inovações em segurança cidadã na América Latina* (Muggah, et al., 2016), del Instituto Igarapé, permiten identificar algunos aspectos claves en la prevención con jóvenes.

El BID incrementó significativamente su inversión en la generación de conocimiento en el sector. En los últimos años ha impulsado numerosos proyectos de investigación que han contribuido a la mejora del diseño e implementación de las operaciones. Entre 2012 y 2016 se realizaron varios estudios analíticos, sistematizaciones de experiencias y evaluaciones de impacto. Por ejemplo, una evaluación cuasiexperimental del Programa Fútbol Net, de la Fundación Rafa Márquez “Fútbol y Corazón, A.C”, llevada a cabo en México, ha analizado, por primera vez de manera rigurosa, los efectos del deporte en el comportamiento agresivo de jóvenes en riesgo, entre 8 y 15 años. Este programa logró disminuir la propensión a las actitudes violentas y la posibilidad de querer pertenecer a una pandilla. Estos hallazgos apoyan la inclusión de este tipo de intervenciones en los programas de prevención social de la violencia.

Fuente: BID, 2017a

Resumiendo los componentes de un programa efectivo de prevención del delito y la violencia se pueden agrupar en seis grandes aspectos: programas multi-dimensionales, capacidad de adaptarse a las necesidades e intereses de los jóvenes, fortalecimiento de sus habilidades y competencias, basarse en la afectividad y las emociones, trabajar en y con la comunidad, y la participación activa de los jóvenes.

El primero de ellos, tal como se ha señalado, consiste en la necesidad de realizar estrategias que sean multi-dimensionales, es decir, que aborden, de forma integral, distintas áreas y aspectos de la vida de los jóvenes, de modo que modifiquen factores que se complementan y entrelazan entre sí, y que pueden abordar una diversidad de temas y variables que inciden en el delito y violencia de los jóvenes.

4 <http://mexicoevalua.org/prevencion/banco-de-practicas-de-prevencion/>

Los programas bajo una lógica multi-componente generan un trabajo que modifica distintos ámbitos de la vida de las personas, tal y como se considera una perspectiva ecológica, que se puede ver en el siguiente cuadro.

El modelo ecológico para comprender la violencia

El modelo ecológico explora la relación entre los factores individuales y contextuales, y considera la violencia como el producto de muchos niveles de influencia sobre el comportamiento.



Social Comunitario Relacional Individual

El nivel individual

Identifica los factores biológicos y de la historia personal que influyen en el comportamiento de una persona. Además, se consideran elementos como la impulsividad, el bajo nivel educativo, el abuso de sustancias psicotrópicas y antecedentes de comportamiento agresivo o de haber sufrido maltrato. En otras palabras, este nivel centra su atención en las características del individuo que aumentan la probabilidad de ser víctima o perpetrador de actos de violencia.

El nivel de las relaciones

Indaga el modo en que las relaciones sociales cercanas, como los amigos, la pareja y los miembros de la familia aumentan el riesgo de convertirse en víctima o perpetradores de actos violentos.

El nivel de la comunidad

Examina los contextos de la comunidad en los que se inscriben las relaciones sociales, como la escuela, el lugar de trabajo y el vecindario, e identifica las características de estos ámbitos que se asocian con ser víctimas o perpetradores de actos violentos.

El nivel social

Estudia los factores sociales generales que determinan las tasas de violencia. Se incluyen aquí los elementos que crean un clima de aceptación de la violencia, los que reducen las inhibiciones contra esta, y los que crean y mantienen las brechas entre distintos segmentos de la sociedad, o generan tensiones entre diferentes grupos o países.

Fuente: Krug et al. (2003)

Un ejemplo de desarrollo de un programa multi-componente es el programa Aulas en Paz, que trabaja con los docentes, los estudiantes y la familia, que podrá ver referenciado en el siguiente cuadro.



El programa Aulas en Paz, de Colombia, es una iniciativa de la Universidad de Los Andes y la organización no gubernamental Convivencia Productiva, desarrollada desde 2004 hasta la actualidad. Es un **programa multi-componente** de prevención de la violencia escolar basado en el enfoque de habilidades y competencias, que trabaja los primeros cinco años de vida escolar, a través de actividades con docentes, estudiantes y padres. Esta iniciativa evidencia el uso de un enfoque que parte del fortalecimiento de las habilidades emocionales, cognitivas y comunicativas de los jóvenes, y que, en conjunto con sus conocimientos, se traduce en modificaciones de sus comportamientos.

Dispone de evaluaciones de impacto que muestran descensos en la violencia de los niños y niñas, así como un incremento de sus competencias (prácticas de habilidades y conocimientos). Además, destaca un alto nivel de fortalecimiento del ámbito afectivo de los jóvenes, en cuanto descansa en el fortalecimiento de sus habilidades afectivas y en el manejo de sus emociones, asunto que es tratado no solo con los niños y niñas, sino que se genera gracias al vínculo de confianza que tienen con los docentes de sus escuelas.

De este modo quedan claros dos aspectos antes resaltados: por un lado, el trabajo con el enfoque de habilidades y fortalecimiento de los recursos de los jóvenes y, por otro, un trabajo preventivo basado en las emociones y en los afectos, dada la centralidad de este aspecto en la prevención del delito y la violencia⁵.

Un segundo aspecto se refiere a que las estrategias preventivas con jóvenes deben tomar en cuenta el contexto cultural y social, siendo el programa el que debe **adaptarse a las características de los jóvenes**, configurando contenidos y metodologías pertinentes a sus necesidades. Esto significa que la estrategia que se diseñe debe partir de un análisis de los factores que intervienen en el problema y la solución (el programa) debe adaptarse a las necesidades, intereses y motivaciones de los jóvenes, que serán parte de dicha estrategia.

5 Para conocer más acerca de este programa, favor consulte la reseña en PDF : http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/08_aulas_en_paz_colombia.pdf el video del programa: https://www.youtube.com/watch?v=_KBJqnj6yA8

El programa Cuéntamelo Todo Ibarra, en Ecuador, desarrollado en el sector de Alpachaca por la Fundación Desarrollo Social y Habitat (DS&H), con el apoyo de la organización Fe y Alegría, posee un componente pedagógico y uno social, trabajados desde lo lúdico, el arte y la cultura, la literatura y otros temas emergentes, planteados por los jóvenes, y de apoyo psicosocial, para conectarlos con los diferentes servicios sociales locales, además de talleres de fortalecimiento de las habilidades parentales de sus adultos.

Es un proyecto que parte con un diseño inicial que luego se perfeccionó en conjunto con los propios jóvenes, e integró progresivamente elementos culturales, además que logró una recuperación y apropiación del espacio público, con lo que se avanzó en el empoderamiento de los jóvenes, en destigmatizarlos frente a la comunidad y resignificar al barrio. Esta iniciativa muestra con claridad la necesidad de contar con programas que incorporen de un modo activo y protagónico los intereses y motivaciones de los jóvenes, como también la capacidad de lograr un proceso de inserción y asociatividad en la comunidad, en el que sean los propios niños, niñas y adolescentes quienes asuman un rol protagónico respecto de lo público y lo comunitario. De este modo no solo se posibilita que el proyecto genere resultados, sino que ellos sean sostenibles en el tiempo y sus cambios sean significativos para los propios jóvenes y sus comunidades⁶.

Un tercer aspecto se relaciona con la metodología de trabajo, la cual debe estar orientada a las habilidades y competencias, potenciando los recursos de los jóvenes, sus comunidades, sus pares y sus familias. Enfocarse en los factores protectores identificados para esta población posibilitará esta forma de trabajo preventivo con jóvenes.

Un ejemplo de ello es el programa *YouthBuild*, que busca la reinserción laboral o académica de jóvenes en situación de riesgo no sólo desde el aspecto de capacitación técnica, sino con competencias psicosociales y cognitivas.

6 Para conocer más acerca de este programa, favor consulte la reseña en PDF: http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/27_cuentamelo_todo_ibarra.pdf y el video del programa: <https://vimeo.com/57874631>

En el 2016, se implementó un modelo *YouthBuild* en Bahamas y El Salvador, cuyo principal objetivo es lograr el empoderamiento del joven en riesgo de violencia para ofrecerle alternativas para su desarrollo económico. El BID financió una cooperación técnica para aplicar el modelo *YouthBuild* a un grupo de jóvenes en El Salvador y Bahamas. *YouthBuild* se enfoca en la preparación, la colocación, capacitación en liderazgo y habilidades profesionales para emplear a jóvenes e involucrarlos en proyectos de construcción asociados a la comunidad, tales como la vivienda asequible, centros comunitarios, escuelas, patios de recreo, y la infraestructura ambiental, esto con el fin de fortalecer lazos entre los jóvenes en riesgo y sus comunidades. *YouthBuild* también crea asociaciones con gobiernos, organizaciones no gubernamentales, escuelas, organizaciones multilaterales y los donantes, para construir los sistemas, programas y materiales para apoyar los objetivos de educación y de empleo de su programa⁷.

Investigaciones respecto al programa *YouthBuild* USA han demostrado que el programa básico (de 9 a 12 meses) beneficia a los participantes, mejorando sus perspectivas de educación y trabajo, disminuyendo la reincidencia y dándoles esperanza y confianza.

***YouthBuild* en El Salvador**

El programa que se llamó Programa Jóvenes Constructores (PJC) se organizó en cuatro fases. La primera consistió en realizar un diagnóstico institucional y territorial con el propósito de reconocer los recursos y la experiencia existente con la que se contaba para poner en marcha el programa. La segunda fase consistió en seleccionar a los jóvenes que cumplieran con el perfil y se sometieron a un curso de pre-selección⁸, para determinar que estaban listos para participar en el programa, lo cual requiere completar el curso “Reto Joven Constructor”, el cual dura 2 semanas. En la tercera fase se concretaron las actividades de formación de jóvenes líderes y empleables.

7 <https://www.youthbuild.org/>

8 Constituye una prueba para clasificar y filtrar a los grupos de jóvenes

***YouthBuild* en las Bahamas**

En enero de 2016, el personal del programa *YouthBuild* Bahamas (YBB) lanzó el primer programa piloto *YouthBuild* adaptado a las condiciones del país con el objetivo de “proporcionar un camino para salir de la violencia y la exclusión social para jóvenes en riesgo en las comunidades beneficiarias”.

YBB consistió en cuatro meses de entrenamiento vocacional intensivo, liderazgo y habilidades para la vida; asesoramiento; orientación vocacional; y clases académicas; y tres meses de apoyo de colocación laboral. El programa YBB atendió a jóvenes de vecindarios varios que tenían entre 17 y 25 años de edad, de bajos ingresos, sin escolarizar y desempleados, con un enfoque en jóvenes que están en situación de riesgo, en conflicto con la ley y / o en riesgo de involucrarse en una pandilla. El BID realizó un estudio de caso. En Bahamas se encontró que la intervención fue exitosa en focalizar a los jóvenes económicamente vulnerables de los cuales el 80.4% se colocaron en un trabajo, una práctica profesional o en la inserción escolar.⁹

Un cuarto aspecto se vincula con una estrategia preventiva que debe estar basada en la **afectividad y en las emociones**. Tal como señalaban Farrington y otros, un número importante de factores de riesgo y protectores se relacionan con el manejo de emociones y con la impulsividad, aspectos que tienden a ser centrales en el trabajo preventivo con jóvenes. De igual modo, el fortalecimiento de la afectividad en los jóvenes debe tener como sustento el establecimiento de vínculos de confianza con los profesionales involucrados en los programas, quienes no solo deben generar un ambiente de trabajo propicio para el desarrollo de estos vínculos, sino que deben ser los primeros en creer en la posibilidad de cambio de los jóvenes, ya que de otro modo será muy difícil que el programa logre resultados.

⁹ El BID financió los análisis de las experiencias de ambos proyectos. Los estudios todavía están en la etapa de elaboración y revisión.

El Modelo Multidimensional de Intervención Diferenciada con Adolescentes (MMIDA) se deriva de un proyecto de investigación de la Universidad de La Frontera, en Chile, que permitió diseñar un programa de intervención que ha sido ejecutado en el marco de los proyectos de Libertad Asistida Especial, ejecutados por la Fundación Tierra de Esperanza, en Chile. Este programa pretende generar un proceso de reinserción de los jóvenes que cumplen su condena judicial, a través de una intervención multi-componente con el joven, la comunidad y su familia. Aquí se han identificado una serie de factores protectores que son potenciados a través de la intervención, ellos son:

- Relaciones emocionales estables con padres u otros adultos significativos.
- Redes sociales significativas con parientes, vecinos, profesores, pares, etc.
- Balance entre responsabilidades sociales y expectativas personales.
- Características temperamentales que favorezcan el enfrentamiento de problemas (flexibilidad, orientación optimista, capacidad de controlar los impulsos, capacidades verbales adecuadas para comunicarse).
- Motivación por conectarse con el mundo laboral y/o por retomar o continuar estudios.

Como se puede observar, primero hay un trabajo de prevención terciaria con base en los factores protectores; en segundo lugar, una estrategia de fortalecimiento de las habilidades de los jóvenes y, en tercer lugar, un fuerte componente hacia el área afectiva y emocional. Respecto de este último, el programa, además, pone en el centro la generación de un vínculo entre el adolescente y el delegado/a, en el cual se sustenta el proceso de intervención, que ellos han denominado “relación de ayuda”, sobre la lógica de la colaboración y apoyo hacia el joven, pero siempre tomando en cuenta que son los profesionales quienes deben establecer y mantener este vínculo¹⁰.

¹⁰ Para conocer más acerca de este programa, favor descargue el PDF : <http://cead.spd.gov.cl/banco-de-buenas-practicas/> y consulte el video del proyecto: <https://www.youtube.com/watch?v=tpgf9v1efqM>

Un quinto aspecto que se observa es que las intervenciones deben estar **basadas en la comunidad**, en una estrategia que ponga en el centro a los grupos de referencia de los jóvenes, su comunidad, sus pares, sus familias, y en su propio espacio, donde ellos se desenvuelven. La importancia que tiene el componente comunitario se basa en la necesidad de realizar procesos de integración de los jóvenes a su comunidad, que logre su participación activa, así como la disminución de los prejuicios por parte de los adultos.

El proyecto de justicia restaurativa fue desarrollado por Terre des Hommes, en Perú, desde 2005, en el marco de los procesos de remisión condicional de la pena establecidos por la ley de responsabilidad penal adolescente. Esta iniciativa generó una plataforma de trabajo territorial donde el joven y su comunidad adquieren protagonismo respecto del proceso de reparación y reinserción asociado a la justicia restaurativa. Este enfoque muestra el proceso de configuración del comportamiento delictivo, como resultado del deterioro de las relaciones comunitarias, generando un trabajo que analiza y comprende el delito y la violencia desde las propias comunidades. En este programa se observa cómo la participación activa de los jóvenes respecto de sus propios procesos de prevención resulta en intervenciones con sentido para ellos, además que observa el delito como un problema que puede y debe ser comprendido desde la comunidad, como también sus soluciones. Resulta interesante ver que el protagonismo y participación activa de los jóvenes en las estrategias preventivas también demanda la incorporación de la comunidad en el proceso, de modo que se potencian los recursos individuales y comunitarios para la resolución de problemas, estando dentro de ellos el delito y la violencia¹¹.

Por último, el sexto aspecto indica que los jóvenes deben tener una participación activa en la estrategia preventiva, de modo que existan diversas instancias en las que puedan opinar y reflexionar sobre el trabajo que se va a realizar, la forma en que se hará, decidan sobre los cambios y ajustes necesarios en la implementación, y evalúen los resultados y aprendizajes generados. Con esto se consigue no solo que el programa preventivo adquiera legitimidad y tenga más posibilidades de motivar a los jóvenes, sino que pone

11 Para conocer más acerca de este programa, favor consulte la reseña en PDF: http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/05_justicia_juvenil_peru.pdf y el video del proyecto <https://www.youtube.com/watch?v=abbzcR-Yt4M>

en el centro el ejercicio de sus derechos, de modo que el enfoque de derechos sea una realidad y no solo una declaración de intenciones.

El proyecto Ceiba, de Guatemala, inicia en 1989 con el trabajo de un sacerdote en la colonia El Limón. El objetivo es fortalecer los procesos de capacitación, formación y organización de la niñez y la juventud con el fin de contribuir a su bienestar psicosocial, a través de la generación de espacios educativos permanentes (Universidad de la Calle, Escuelas Alternativas y Empresa Educativa) que facilitan el interaprendizaje. En un territorio caracterizado por la presencia de maras o pandillas, el proyecto parte desde un enfoque de protección frente a la violencia que viven los niños, niñas y adolescentes, y busca mejorar las condiciones de vida y la generación de recursos a través del fortalecimiento de las habilidades y aprendizajes de los jóvenes. La base del enfoque de este proyecto es la generación de una estrategia de aprendizaje entre pares, en la que cada una de las fases cuenta con la participación activa y resolutive de los jóvenes. Además, encarna de modo muy claro la necesidad de generar un trabajo con la comunidad, que identifique los recursos disponibles y genere estrategias de cambio con base en los propios jóvenes, siendo el proyecto un facilitador del proceso que logra la propia comunidad. De esa manera, la comunidad se convierte, de un actor que recibe un proyecto (asistencialista), a uno que gestiona una intervención apoyado y asesorado técnicamente por otros (en este caso, Ceiba)¹².

4.4. CONCLUSIÓN

◆ EQUILIBRIO ENTRE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

A lo largo de este apartado le hemos dado un peso fundamental a la importancia de contar con un Estado que logre cumplir con las demandas y necesidades de su población, en el que los jóvenes constituyen un grupo que necesita una protección especial o focalizada. Además, esto conlleva un efecto multiplicador dado los efectos de mejora en sus

¹² Para conocer más acerca de este programa, favor consulte el documento en PDF: [https://www.unicef.org/lac/CEIBA_-ESPANOL\(6\).pdf](https://www.unicef.org/lac/CEIBA_-ESPANOL(6).pdf) y el video del proyecto: <https://www.youtube.com/watch?v=ogcp2rwPZ0o>

condiciones de vida y en su bienestar. Así mismo, se debe dar prioridad a las acciones de solución de los factores de riesgo que generan vulnerabilidad, exclusión y violencia contra los jóvenes.

La necesidad de priorizar la protección también se traslada como un enfoque o metodología de trabajo en la prevención del delito y la violencia, ya que el fortalecimiento de los factores protectores, la estrategia más efectiva para la prevención, debe ser la piedra angular de la política pública y de los programas que se desarrollan. En la medida que se instale una lógica de trabajo que empiece por reconocer los recursos, aptitudes y habilidades de las comunidades, de los grupos e individuos, se logrará configurar una prevención basada en la evidencia, lo que contribuye a generar resultados a corto, mediano y largo plazo en el área.

A este desafío lo acompañan una serie de complejidades, ya que es un trabajo complicado que los jóvenes crean y confían en la intervención del Estado. Las comunidades tienden a estigmatizar a los jóvenes, la sociedad genera prejuicios y exclusión, lo que perjudica el desarrollo de un trabajo efectivo con ellos. Pero dado los resultados que puede generar la prevención del delito y la violencia es una decisión técnica que trae un alto costo-beneficio a todos los involucrados, cada peso y esfuerzo invertido en los jóvenes se multiplica por miles y millones, en relación a los costos sociales y económicos, evidentemente.

EMPODERAMIENTO DE LOS JÓVENES Y COMUNIDADES

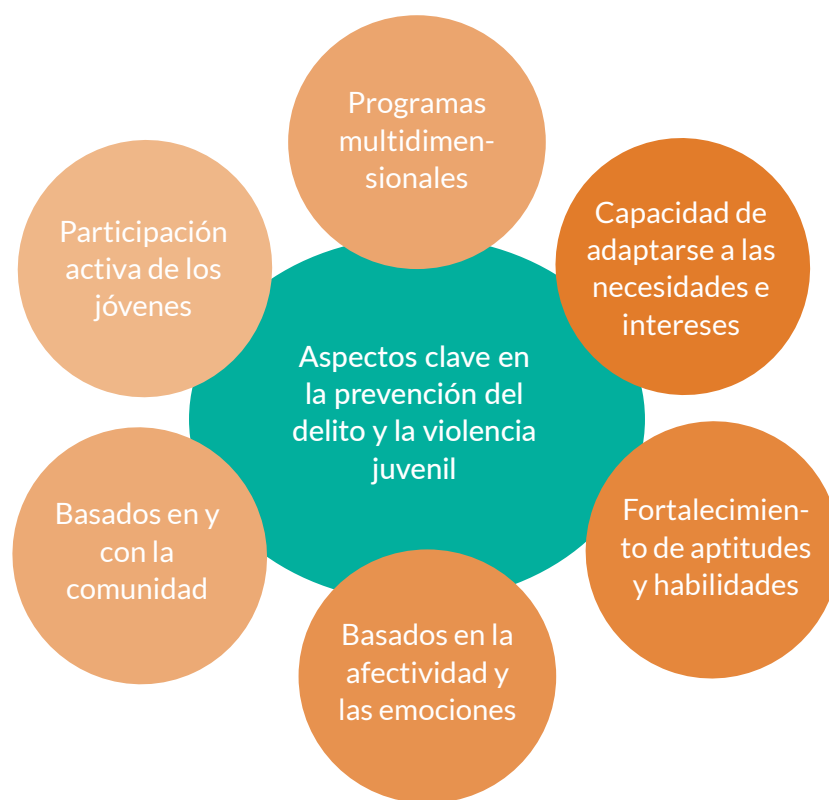
Lograr que los jóvenes adquieran protagonismo en sus vidas y en su participación en la comunidad es un proceso que parte por reconocer que ellos pueden lograr un cambio sustancial en sí mismos y en otros. Si el Estado y las políticas públicas creen en ellos y reconocen sus aptitudes, si los profesionales creen en su capacidad de resiliencia, si se adquiere conciencia sobre los resultados positivos que acarrearán las acciones que parten desde los propios intereses y motivaciones de los jóvenes, se logra avanzar en el diseño de programas técnicamente pertinentes y que tienen altas potencialidades de ser efectivos.

El empoderamiento de los jóvenes y sus comunidades no es un discurso ni una disposición, significa el diseño de programas basados en evidencia que reconozcan los aprendizajes que la ciencia de la prevención ha indicado luego de 20 a 30 años de estudio en la materia. Es una buena práctica, no porque teóricamente sea plausible, sino porque los resultados lo avalan.

En sociedades como las nuestras, en las que la exclusión y la vulnerabilidad se hacen cada vez más profundas y graves, y la desigualdad genera una brecha insostenible por parte de los gobiernos, la participación activa y protagónica de la comunidad es un deber y un imperativo urgente del Estado. Que el Estado realice una acción decidida hacia el empoderamiento de las comunidades lo reconecta con uno de sus roles más sensibles y fundacionales: la búsqueda del bienestar de su población: por ende, los argumentos que entrega la ciencia de la prevención son técnica y políticamente necesarios.

Un programa de prevención efectivo debe considerar seis grandes aspectos, que se muestran en el siguiente esquema:

Figura 1. Aspectos claves en la prevención del delito y la violencia juvenil



◆ EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL

Anteriormente, se ha resaltado la necesidad de incorporar la evaluación en los diseños de las estrategias preventivas, esto no solo asegura que efectivamente se puedan determinar los resultados e impactos de un proyecto, sino que es un indicador sensible respecto de la rigurosidad y calidad de los proyectos y programas de prevención del delito y la violencia.

La ausencia o escasez de programas de prevención del delito y la violencia evaluados no solo no contribuye a la generación de políticas públicas que evidencien el logro de este tipo de iniciativas, sino que hace que los esfuerzos, tiempo, recursos, dedicación de profesionales y de las propias comunidades se puedan perder o quedar sin registro para el futuro.

En esta línea se han realizado algunos esfuerzos, iniciativas como México Evalúa, el Instituto Igarapé, CIPREVICA, el propio Banco de Buenas Prácticas del CESC y del BID, han permitido rescatar y resaltar aquellas experiencias que son promisorias o buenas prácticas en la materia en nuestra región. Pero estas mismas iniciativas han llegado a la conclusión o han planteado la necesidad de que más proyectos tengan evaluaciones contempladas desde su diseño.

En el caso de la prevención del delito y la violencia con jóvenes se adiciona otro desafío, que es lograr de forma clara su participación activa en los procesos de evaluación (e, idealmente, de diseño).

Esta participación no significa meramente consultar y recibir sus opiniones, sino que dispongan los proyectos de ejercicios deliberativos y resolutivos, de modo que puedan reflexionar y participar en qué actividades se desarrollarán, cómo se implementarán, que tengan una participación directa en su ejecución, y que sean los primeros en observar qué cosas se deben modificar, así como señalar si se lograron los objetivos trazados y cómo se puede mejorar el trabajo preventivo. Resulta incoherente plantear una prevención basada en los derechos de niños, niñas y adolescentes que no los incorpore en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias de intervención que con ellos y para ellos se realicen.

Para avanzar en este desafío existe un cúmulo de recursos y herramientas participativas que pueden ser consultadas en sitios especializados como Crime Solutions (<https://www.crimesolutions.gov/>), Canadian Best Practices Portal (<http://cbpp-pcpe.phac-aspc.gc.ca/>) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) (http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/4th_milestones_meeting/evidence_briefings_all.pdf), entre diversas fuentes de información. Lo importante es que se vislumbren modos cada vez más innovadores donde se posicione a los jóvenes como los protagonistas.



PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL Y CONTRA LA MUJER



PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

www.iadb.org/PrevenciónViolenciaContraMujeres



Robert Pantzer, Especialista del BID, habla sobre la importancia de prevenir la violencia contra la mujer a través de intervenciones innovadoras

Descarga aquí el video

5. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

La **violencia contra la mujer (VCM)** es una de las manifestaciones de la falta de equidad entre hombres y mujeres, y una violación a los derechos humanos. Una de las formas más comunes de violencia contra la mujer es la infligida por la pareja o expareja, manifestada a nivel físico, sexual, emocional y económico. Sin embargo, las mujeres están expuestas a otro tipo de violencias entre las cuales se encuentran la violencia ejercida por el Estado; la violencia ejercida por otros familiares y extraños, incluyendo pandillas y bandas organizadas; el acoso sexual callejero, escolar y laboral; el matrimonio precoz; la trata de mujeres y el abuso sexual a las niñas.

La violencia contra la mujer tiene alta prevalencia en ALC, y algunas de sus manifestaciones tienen aceptabilidad generalizada en la región. Por lo tanto, su prevención es un tema esencial para la seguridad ciudadana.

En esta sección abordaremos el tema de la VCM proporcionando una consideración crítica del concepto ‘vulnerable’, aplicado a las mujeres. Procederemos a explorar la prevalencia de la VCM en la región y la posición social de los grupos de mujeres que junto con factores de riesgo individuales las expondrán, por un lado, a ser víctimas de violencias y, por el otro, las harán menos propensas a acceder a recursos y programas gubernamentales. Finalmente, explicaremos los modelos de intervención para prevenir la violencia contra la mujer.

5.1. VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

◆ CAUSAS DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Una persona vulnerable se define por quien “puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”.¹³ La violencia contra la mujer tiene sus raíces en la desigualdad de género

¹³ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, <http://dle.rae.es/>

y, alrededor del mundo, las mujeres son mucho más propensas a ser víctimas de la violencia de pareja que los hombres. La evidencia también indica que las mujeres son más propensas a ser víctimas de la violencia a manos de alguien conocido que desconocido, a diferencia de la victimización violenta experimentada por los hombres. (Van Dijk, 2016).

Sin embargo, los estudiosos de género han argumentado que no es posible reducir la población de mujeres en situación de vulnerabilidad ante la violencia a un solo perfil. Hay una diversidad de mujeres, y toda política social debe tener en cuenta esta diversidad.

Hay mujeres más o menos vulnerables. En el campo de la sociología, por ejemplo, se aplica el concepto de la **interseccionalidad** (Crenshaw, 1995; Muñoz Cabrera, 2011), esto es, la intersección de género, raza, etnia, clase social, etc. Es decir, aparte de la subordinación por género, hay otros ejes de opresión que determinan que unas mujeres sean más o menos vulnerables que otras. Por consiguiente, debemos tener en cuenta las necesidades especiales de grupos de mujeres en las políticas de prevención de las violencias, como por ejemplo mujeres rurales, de bajos recursos, indígenas, con discapacidad, migrantes y/o refugiadas, niñas, mujeres mayores, y de minorías sexuales.

Esta diversidad ya es tomada en cuenta por parte de las autoridades en ALC. Por ejemplo, un análisis de los criterios de diversidad presentes en las políticas o planes nacionales para erradicar la violencia contra las mujeres¹⁴ demuestra que, de una muestra de 29 países, entre 7 y 18 contaban con algún criterio de diversidad. El criterio más común es el factor generacional (diferencias de edad), 18 de los 29 países lo consideran.

14 Para más información sobre este tema, en particular sobre las poblaciones indígenas, véase UNFPA, UNICEF, UN WOMEN, ILO, OSRSG/VAC (2013). *Breaking the silence on violence against indigenous girls, adolescents and young women: a call to action based on an overview of existing evidence from Africa, Asia Pacific and Latin America*. http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2013/VAIWG_FINAL.pdf

Tabla 3. Criterios de diversidad del colectivo social de las mujeres identificados en las políticas y/o planes nacionales en América Latina y el Caribe, rasgos, números de países y porcentaje

Criterios de diversidad identificados en las políticas y/o planes nacionales	N. de países (n=29)	%
Étnicas	14	48%
Geográficas	14	48%
Culturales	13	44%
Nivel económico	13	44%
Lingüísticas	11	38%
Orientación sexual	10	34%
Mujeres viviendo con VIH/Sida	7	24%
Generacional	18	62%
Discapacidades	13	44%
Otros	12	41%

Fuente: PNUD y ONU Mujeres, 2013

Una de las principales conclusiones de la investigación internacional sobre las causas de violencia contra la mujer es que, al igual que los factores de riesgo individuales, los factores sociales y culturales de las comunidades desempeñan un papel importante en la determinación de los niveles generales de violencia. En muchos países, la población en general ha internalizado las normas de conducta negativa que apoyan la violencia.

En este sentido, el estudio multinacional de la OMS encontró que entre el 50 y 90 por ciento de las mujeres, en algunos países, estaban de acuerdo con que es aceptable para un hombre golpear a su esposa bajo una o más de las siguientes circunstancias: si ella le desobedece, si se niega a tener relaciones sexuales con él, si no termina sus labores domésticas a tiempo, si le pregunta sobre otras mujeres, o si le es infiel o si sospecha que le es infiel (Morrison, *et al.*, 2007; García-Moreno *et al.*, 2005).

Dentro del marco del modelo ecológico se han identificado varios factores predictivos de violencia contra la mujer, para la víctima y/o el agresor, principalmente a partir de estudios de violencia de pareja. A nivel individual se encuentran una baja autoestima, bajo rendimiento académico, consumo elevado de alcohol y drogas, rasgos de personalidad antisocial, desempleo y ser víctima de abuso físico o psicológico. A nivel comunitario algunos factores de riesgo son vivir en condiciones de hacinamiento y en una comunidad que respalda la inequidad de género. A nivel de relaciones los conflictos matrimoniales influyen en la violencia contra la mujer. Finalmente, el acceso desigual al empleo asalariado es un ejemplo de los factores de riesgo a nivel social. Por otro lado, entre los factores protectores que inhiben la violencia contra la mujer están la educación secundaria completa, la autonomía económica, y el acceso a servicios de seguridad y judiciales de calidad¹⁵.

Por último, en las investigaciones recientes sobre autonomía de la mujer, nos urge replantear los estereotipos de género en las políticas y programas sociales. En lugar de concebir a algunas mujeres como endebles o abandonadas, y así “rescatarlas”, es más fructífero empoderarlas y respaldar su autonomía, por limitada que sea.

¿Cuáles son las consecuencias de considerar a las mujeres “frágiles” o no? Considerar a todas las mujeres “indefensas” conlleva a políticas públicas que no responden a la autonomía que concedemos a cualquier adulto, incluyendo las mujeres, ni a los derechos especiales de las niñas. Esto también nos llevaría a culpar a las mujeres por su situación, a ponerles la etiqueta de víctima permanentemente y a tratarlas con paternalismo en lugar de empoderarlas y reconocer el activismo de las mujeres, que históricamente ha logrado reformas importantes de políticas públicas de violencia contra la mujer (Htun y Weldon, 2012). Considerar a todas las mujeres “desvalidas” justificaría la violencia de los hombres contra ellas.

No cabe duda que la violencia contra la mujer, y la respuesta todavía inadecuada a ella alrededor del mundo, es fruto de la discriminación de género y de la desigualdad entre hombres y mujeres. Esta desigualdad es estructural, y es moldeable. Las actitudes y las conductas también son moldeables. Las mujeres y las niñas son sujetos de derecho.

15 <https://www.cdc.gov/violenceprevention/intimatepartnerviolence/riskprotectivefactors.html> y <http://www.endvaw-now.org/es/articles/300-causes-protective-and-risk-factors.html>

En resumen, es necesario reconocer que, si por un lado las mujeres son más propensas a ser víctimas de algunos tipos de violencia, por otro, esta no es una población homogénea y determinados grupos están en mayor situación de riesgo que otros. Además, debemos garantizar que las políticas públicas y programas reconozcan a las mujeres como personas con derecho de disfrute pleno de la libertad y condiciones de igualdad.

◆ DEFINICIONES Y ENFOQUE PRINCIPAL

La VCM es un tema no solo de debate social, político y jurídico, sino una fuente de muchos estudios de investigación. Sin embargo, no hay un consenso sobre los conceptos ligados a este fenómeno más allá de que es una forma de discriminación.

En la literatura, cuando se habla de la VCM se hace referencia a otros conceptos como violencia intrafamiliar, doméstica, o basada en el género.

Violencia contra la mujer y conceptos relacionados

Violencia contra la mujer: Cualquier acto de violencia basado en el género que resulte, o es probable que resulte en el daño físico, sexual o psicológico de las mujeres o en su sufrimiento, incluyendo la amenaza de dichos actos, la coerción o la arbitraria privación de la libertad, sea que ocurra en público o en la vida privada.

Violencia doméstica o Violencia intrafamiliar: Violencia perpetrada por miembros de una pareja íntima y otros miembros de la familia, y manifestada a través de:

- **Maltrato físico:** bofetadas, golpizas, torceduras de mano, puñaladas, estrangulamiento, quemaduras, asfixia, patadas, amenazas con un objeto o arma, y asesinato.
- **Abuso sexual:** sexo forzado a través de amenazas, intimidación o fuerza física, forzar actos sexuales no deseados, forzar a tener sexo con otros o actos sexuales sin consentimiento voluntario.

- **Maltrato psicológico:** amenazas de abandono o maltrato, reclusión o confinamiento en el hogar, vigilancia, amenazas de quitar la custodia de los niños, destrucción de objetos, aislamiento, agresión verbal y constante humillación.
- **Maltrato económico:** negar la provisión de fondos, negarse a contribuir financieramente, negarse a proveer la comida y necesidades básicas, y controlar el acceso a atención médica, trabajo, etc.

Violencia basada en el género (GBV): Actos de abuso físico, mental o social (incluyendo violencia sexual) que se intenta o se amenaza con llevar a cabo, mediante algún tipo de fuerza (violencia, amenazas, coerción, manipulación, engaño, expectativas culturales, armas y circunstancias económicas) y que se dirigen contra una persona debido a los roles de género de él o ella, y a las expectativas de una sociedad o cultura. Una persona que enfrenta actos de violencia basada en el género no tiene la oportunidad de rechazarlos o de buscar otras opciones sin sufrir severas consecuencias sociales, físicas o psicológicas. Las formas de GBV incluyen violencia sexual, abuso sexual, acoso sexual, explotación sexual, matrimonio precoz o matrimonio forzado, discriminación de género, negativas (a proveer educación, comida, libertad) y mutilación genital femenina.

Fuente: ONU Mujeres (2002)

En 1993, la Naciones Unidas definió la VCM como:

Todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada (Naciones Unidas, 1994).

Más adelante, reconociendo que la VCM es una violación a los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) afirmó que se entiende por VCM:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada, e incluida la violencia doméstica, los delitos cometidos por cuestiones de honor, los crímenes pasionales, las prácticas tradicionales nocivas para la mujer, incluida la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado.¹⁶

En ALC, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las oficinas regionales de la Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el BID y la Organización de los Estados Americanos (OEA), entre otros, han aportado avances considerables en cuanto a directrices y estudios relevantes sobre la violencia contra la mujer. La OEA, por ejemplo, ha llevado a cabo dos informes de seguimiento de la convención regional sobre la violencia contra la mujer, la Convención de Belém do Pará, en 1994, y, el último, en 2015.

En particular, la Convención de Belém do Pará¹⁷ señala que la VCM es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. (OEA, 1994)

Asimismo, se considera que este tipo de agresiones hacia la mujer incluye:

La violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual (OEA, 1994)

16 Resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, aprobada el 20 de abril de 2000, párrafo 3o

17 Fue adoptada en la ciudad de Belém do Pará, Brasil, el nueve de junio de 1994; actualmente está en vigor. México la ratificó el 12 de noviembre de 1998, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. (<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeSeguimiento-ES.pdf>).

◆ MEDICIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Como hemos visto en módulos anteriores, para elaborar cualquier política social eficaz es fundamental disponer de datos empíricos. A través de un análisis de diagnóstico podemos determinar la prevalencia del fenómeno, su gravedad, las características de los agresores y las víctimas, las circunstancias, las respuestas sociales y policiales, y los factores de riesgo que están asociados al fenómeno. Sin datos, es difícil intervenir de forma eficaz.

Históricamente, la violencia contra la mujer ha sido invisible por considerarse un problema privado y no público. Es un delito que no se suele denunciar por la desconfianza de las mujeres en las instituciones públicas de seguridad, incluida la policía, el temor a las reacciones familiares, las justificaciones culturales de la violencia y la inhabilidad de registrar la repetida incidencia de la violencia.

Tabla 4. Información y estadísticas sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe según análisis del mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém Do Pará, 2008

Problemas relativos a la producción de información	Los países carecen de mecanismos para enfrentar el subregistro de casos de violencia contra las mujeres.
Problemas relativos a la falta de datos consolidados	<p>La gran mayoría de los países no cuenta con información estadística consolidada sobre denuncias, detenciones y sentencias.</p> <p>No existe un sistema integrado y centralizado de información estadística, sino esfuerzos aislados por parte de algunas instituciones.</p> <p>No disponen de información consolidada sobre atención brindada a mujeres víctimas de violencia.</p> <p>La mayoría de los países no cuenta con investigación y recopilación estadística consolidada sobre feminicidios.</p>
Problemas relativos a la accesibilidad pública de la información	<p>La mayoría de los países carece de mecanismos para poner la información estadística al alcance del público.</p> <p>No es clara la disponibilidad de información específica para el público en general o las personas interesadas.</p>



Sin embargo, en los últimos años hemos visto el desarrollo de nuevas técnicas de medición de la violencia contra la mujer mediante encuestas especializadas, y una mayor concientización por parte de los gobiernos, que se ha traducido en la creación de comisarías, oficinas, servicios y líneas telefónicas especiales a través de las cuales se busca facilitar la denuncia y el registro institucional del problema.

Se recomienda definir y medir dos tipos de indicadores sobre la violencia contra la mujer: indicadores que miden el alcance del fenómeno e indicadores que miden las respuestas de los Estados al problema.

La prevalencia y los incidentes son formas distintas de medir el alcance del fenómeno. La prevalencia se refiere a la proporción de la población que ha experimentado violencia en un periodo determinado. Los incidentes se refieren a la cantidad de incidentes de violencia en una unidad de población dada (por ejemplo, número de incidentes por cada 100 o 1.000 personas) dentro de un periodo de tiempo dado¹⁸.

Cabe destacar que no hay diferencia entre la prevalencia y la tasa de incidentes si cada víctima sufre solo un incidente en el periodo de tiempo dado. Sin embargo, si una víctima está sujeta a victimización repetida, la tasa de incidentes en una unidad de población dada será significativamente más alta que la tasa de prevalencia para una unidad de población determinada (Naciones Unidas, 2006).

¹⁸ El concepto de “incidencia” es distinto al de “incidentes”. Incidencia es un concepto que se usa en el campo de la salud para referirse al número de casos nuevos en un momento dado. Incidentes es un concepto que se utiliza en el campo de la justicia penal para referirse al número de incidentes delictivos en una población determinada, en un periodo de tiempo determinado.

Tabla 5. Indicadores de violencia contra la mujer

Tipo de violencia	Definición	Propuesta de indicadores internacionales de alcance del fenómeno
Violencia física	Uso intencional de la fuerza física con el potencial de causar muerte, lesiones o daño. Incluye, pero no se limita a arañazos, empujones, empujones, aventar a una persona, inmovilizarla, causarle mordeduras, asfixia, sacudidas, codazos, jalar o arrastrar los cabellos, dar bofetadas, atacar a puñetazos, causar quemaduras; el uso de restricciones o el tamaño de una persona o la fuerza contra otra persona, y el uso, o la amenaza de uso, de un arma.	Mujeres sometidas a violencia física en los últimos 12 meses. Mujeres sometidas a violencia física a lo largo de su vida.
Violencia sexual	Cualquier acto sexual no consentido, cualquier intento por obtener un acto sexual, comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o actos de trata, o de otro modo, dirigidos contra la sexualidad de una persona usando la coerción, por cualquier persona, sin considerar su relación con la víctima, en cualquier escenario, incluyendo, pero no limitándose, el hogar y centro de labores.	Mujeres sometidas a violencia sexual en los últimos 12 meses. Mujeres sometidas a violencia sexual a lo largo de su vida.
Violencia de pareja o violencia dentro de la pareja íntima	Un patrón de conductas agresivas y coercitivas, incluyendo ataques físicos, sexuales y psicológicos, así como coerción económica, que adultos o adolescentes usan contra sus parejas íntimas. Incluye una variedad de actos coercitivos a nivel sexual, psicológico y físico usados contra mujeres adultas o adolescentes por su expareja o pareja actual, sin su consentimiento. Si bien las mujeres pueden ser violentas hacia los hombres en sus relaciones, y la violencia existe en las parejas del mismo sexo, la mayor carga de violencia dentro de la pareja íntima es infligida por hombres contra sus parejas de sexo femenino.	Mujeres que han sido sometidas a violencia sexual y/o física por parte de una pareja íntima o expareja en los últimos 12 meses. Mujeres que han sido sometidas a violencia sexual y/o física por parte de una pareja íntima o de una expareja a lo largo de su vida.
Violencia psicológica	Conducta dirigida a intimidar y a perseguir, toma la forma de amenazas de abandono o de abuso, reclusión o confinamiento en el hogar, vigilancia, amenazas de quitar la custodia de los hijos, destrucción de objetos, aislamiento, agresión verbal y constante humillación.	Mujeres sometidas a violencia psicológica en los últimos 12 meses, por la pareja íntima.
Violencia económica	Actos tales como negar la provisión de fondos, negarse a contribuir financieramente, negarse a proveer la comida y necesidades básicas, y controlar el acceso a atención médica, trabajo, etc.	Mujeres sometidas a violencia económica en los últimos 12 meses, por la pareja íntima.

◆ FUENTES DE INFORMACIÓN

Existen metodologías bastante desarrolladas de recopilación y análisis de datos sobre la violencia contra la mujer. Las dos más comunes se aplican a través del uso de datos oficiales y de encuestas.

La primera consiste en reestructurar y aprovechar los datos oficiales, derivados de las denuncias que llegan a la policía, o las visitas de la víctima (y en algunos casos, del agresor) a los servicios de salud. Muchos países han reestructurado sus protocolos policiales para obtener datos específicos sobre la violencia contra la mujer, ya que normalmente estas denuncias se pierden entre aquellas de agresiones o lesiones.

Un sistema de indicadores en justicia criminal para la violencia contra la mujer requiere componentes sobre la violencia, el género, la medición y las reglas de conteo. Dicho sistema permite el análisis de los actos, las víctimas y los agresores, y la respuesta a los actos por parte del aparato jurídico-penal.

Violencia:

- Actos y tentativas, daños causados.
- Variaciones según el tipo de violencia.

Dimensiones de género:

- El sexo de la víctima.
- El sexo del agresor.
- La relación entre víctima y agresor: pareja o expareja, familiar, conocido o extraño.
- Presencia de algún aspecto sexual, aparte de violencia física.
- Existencia de motivación relacionada con el género.

Unidades de medición

Tres unidades de medición deben utilizarse al mismo tiempo:

- El evento (incidente, crimen, episodio).
- La víctima.
- El agresor.
- Edades del agresor y la víctima (adultos o menores de edad).
- El aspecto temporal (últimos doce meses; posibilidad de registrar un episodio o evento reiterado).
- Estándares uniformes para el momento de captura del dato (denuncias, investigaciones, condenas).
- Reglas de conteo uniformes (por ejemplo, en casos de múltiples delitos, víctimas o agresores, deben registrarse en los indicadores).

El Sistema Internacional de Clasificación del Crimen para Propósitos Estadísticos (ICCS), propuesto por UNODC responde en gran medida a estas necesidades de medición (<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/iccs.html>).

Fuentes: Walby, *et al.*, 2017; UNODC, 2017

A pesar de la mejora en dichos datos, se mantiene una cifra negra muy alta por cuenta de un número amplio de mujeres que no denuncian, y de hechos que no llegan al conocimiento de la policía. A esto se suma que tampoco todas las situaciones llegan al conocimiento de la salud pública, sobre todo si se trata de zonas remotas del país. El ICCS permitirá una mejor recogida de indicadores sobre violencia contra la mujer

La segunda metodología consiste en la aplicación de encuestas, la cual añade preguntas sobre la violencia contra la mujer a las encuestas existentes (demográficas o de victimización), o incluso diseña sondeos específicos sobre el fenómeno.

Estas encuestas especializadas permiten un abordaje profundo de la violencia contra la mujer y logran captar casos auto reportados por las víctimas que no son de conocimiento

oficial (ni por parte de la policía ni del sistema de salud), lo cual reduce la cifra negra de este delito.

Las encuestas preguntan por la victimización, el daño sufrido, la decisión de denunciar o no, los servicios utilizados, los antecedentes, las percepciones y opiniones acerca de la violencia contra la mujer y el grado de temor a la victimización.

Algunos ejemplos más conocidos son las encuestas de Johnson, Ollus y Navala (2008) y de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014). Hasta hoy, estos instrumentos, que fueron pioneros, se han realizado solo una vez. A partir de 2010, en Estados Unidos, los Centros de Control de Enfermedades, el Instituto Nacional de Justicia y el Departamento de Defensa crearon la encuesta permanente *National Intimate Partner and Sexual Violence Survey* (NISVS), dirigida a hombres y mujeres.

En América Latina se han hecho grandes esfuerzos para producir información que permita estudiar el fenómeno de la violencia contra la mujer. Muchos estudios que han aplicado encuestas para recoger datos lo han hecho para grupos específicos de la población o muestras subnacionales. Pocos han analizado la información de encuestas con muestras representativas a nivel nacional.

A partir de los años noventa las encuestas de demografía y salud (DHS) y las encuestas de salud reproductiva (RHS) incluyeron algunas preguntas sobre la violencia contra la mujer. La OPS, en colaboración con los Centros para el Control y la Prevención de las Enfermedades de los Estados Unidos (CDC), coordinaron un estudio comparativo de 12 países de la región que utiliza las DHS y RHS. La finalidad era crear conciencia sobre el problema de violencia contra la mujer, enriquecer los conocimientos sobre la prevalencia del fenómeno, difundir los datos comparables de las encuestas, y fomentar la formulación de políticas públicas basada en evidencia científica.

Además de DHS y RHS solamente algunos países realizan encuestas que recogen información sobre la violencia contra la mujer de manera periódica. Por ejemplo, en Chile, la Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar (VIF) contra la Mujer y Delitos Sexuales; y en México, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH).

Tabla 6. Encuestas DHS y RHS incluidas en el análisis comparativo de OPS y CDC: países, fechas y organizaciones ejecutoras

País	Año de la encuesta	Fechas del trabajo sobre el terremoto	Sigla local de la encuesta	Organización Ejecutora
Encuesta de demografía y salud, con asistencia técnica del proyecto MEASURE DHS				
Bolivia	2003	8/2003-1/2004	ENDSA	Instituto Nacional de Estadística (INE)
Bolivia	2008	6/2/2008	ENDSA	Instituto Nacional de Estadística (INE)
Colombia	2005	10/2004-6/2005	ENDS	Profamilia
Haití	2005/6	10/2005-6/2006	EMMUS	Institut Haitien de l'Enfance (IHE)
Honduras	2005/6	10/2005-5/2006	ENDESA	Instituto Nacional de Estadística (INE)
Perú	2007/8	1-10/2007,2-6/2008	ENDES	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
República Dominicana	2007	8/3/2007	ENDESA	Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM)
Encuestas de salud reproductiva, con asistencia técnica de los Centros para el control y la Prevención de enfermedades				
Ecuador	2004	10/3/2004	ENDEMAIN	Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR)
El Salvador	2008	9/4/2008	FESAL	Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS)
Guatemala	2008/9	10/2008-6/2009	ENSMI	Universidad del Valle de Guatemala, Centro de Estudios en Salud
Jamaica	2008/9	6/2008-5/2009	RHS	National Family Planning Board (NFPB) y Statistics Institute of Jamaica (STATIN)
Nicaragua	2006/7	9/2006-4/2007	ENDESA	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE)
Paraguay	2008	10/6/2008	ENDSSR	Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP)

Fuente: OPS y CDC, 2013

Estas encuestas son útiles como contraparte a las estadísticas oficiales, pero dado que se basan en muestras de la población, no suelen tener suficiente cobertura geográfica para permitir el análisis y la planificación local. Se emplearán siempre pensando en la víctima: si no se realizan correctamente, pueden volver a traumatizar a la víctima, ponerla en peligro y/o poner en peligro a los investigadores durante el trabajo de campo. En este sentido, las Naciones Unidas ha producido una guía para la elaboración de encuestas

sobre la violencia contra la mujer (Naciones Unidas, 2014). La OMS, por su parte, ha elaborado una serie de directrices éticas para la realización de dichas encuestas, las cuales retomaremos en el último apartado de esta sesión, al tratar los modelos de evaluación específicos respecto a programas de prevención de la violencia.

Hoy en día, la información sobre la VCM es ampliamente divulgada en español por ONU Mujeres, la OMS, OPS, CEPAL y otros organismos y centros de investigación nacionales, regionales e internacionales. Esta información se utiliza en el proceso legislativo o de redacción de normas y lineamientos; en el diseño y la implementación de campañas, planes y programas; en la evaluación y monitoreo de políticas o programas; en programas de formación y talleres de sensibilización; y en comunicación con los medios de comunicación, como fuentes fiables de información sobre la violencia contra la mujer.

5.2. PREVALENCIA DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN LA REGIÓN¹⁹

Como hemos visto, la VCM puede manifestarse de diferentes formas. A continuación, se muestran las cifras de prevalencia de la VCM según los principales indicadores.

Según la OMS (2013)²⁰, el 29,8% de las mujeres en ALC ha sufrido violencia física y/o sexual durante su vida, comparado con el 23,2% de las mujeres en países de altos ingresos. Esta violencia es perpetrada principalmente por hombres conocidos por ellas²¹.

La violencia contra la mujer infligida por la pareja está generalizada en todos los países de ALC, pero la prevalencia varía según el entorno (OMS, 2013). El informe de 12 países

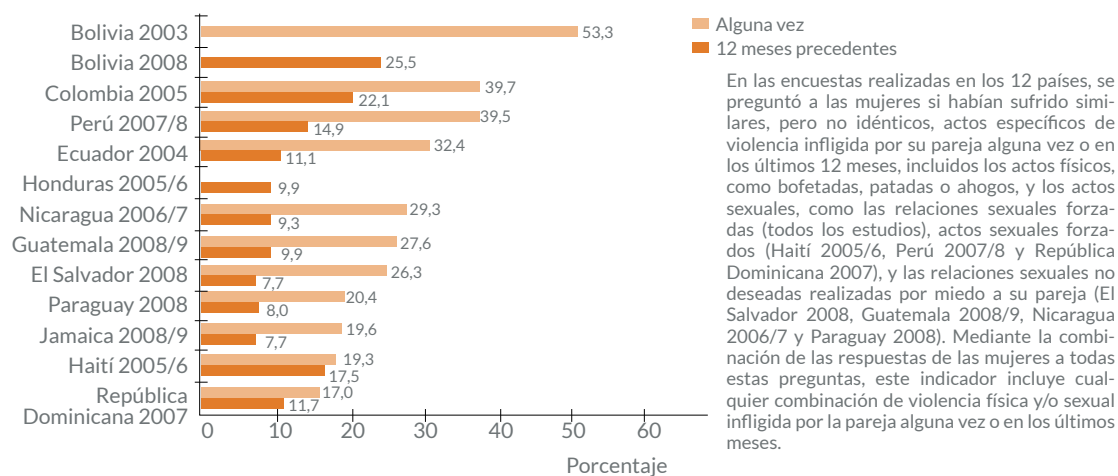
19 Esta sección se basa en el informe: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=8175%3A2013-violence-against-women-latin-america-caribbean-comparative-analysis&catid=1505%3Aintra-family-violence&Itemid=41342&lang=es

20 Estudio reciente de la OMS, que logró la comparabilidad entre encuestas realizadas en 12 países de América Latina y el Caribe. http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=8175%3A2013-violence-against-women-latin-america-caribbean-comparative-analysis&catid=1505%3Aintra-family-violence&Itemid=41342&lang=es

21 En cuanto a la violencia física, las encuestas preguntaron a las mujeres acerca de una lista similar pero no idéntica de actos específicos de violencia física, como ser abofeteada, pateada, estrangulada, etc. Las encuestas de los 12 países preguntaron a las mujeres si habían sufrido actos de violencia sexual por parte de un esposo/compañero alguna vez y en los últimos 12 meses, incluso relaciones sexuales forzadas (todas las encuestas), actos sexuales forzados (Haití, 2005-2006; Perú, 2007-2008 y República Dominicana, 2007), y/o si habían tenido relaciones sexuales no deseadas, por miedo a lo que su pareja pudiera hacer si ella se negaba (El Salvador, 2008; Guatemala, 2008-2009; Nicaragua, 2006-2007 y Paraguay, 2008).

de ALC, que cuenta con encuestas comparables, demuestra que un gran porcentaje de mujeres casadas (o alguna vez casadas) o en unión, informaron haber sufrido alguna vez violencia física o sexual por parte de su pareja. Los datos en la región van desde 17,0%, en la República Dominicana, en 2007, hasta un máximo de 53,3%, en Bolivia, en 2003.

Figura 2. Porcentaje de mujeres que informaban violencia física o sexual por parte de una pareja, alguna vez y en los 12 meses precedentes, entre las mujeres de 15 a 49 años de edad alguna vez casadas o en unión



Fuente: OPS y CDC, 2013

Una menor proporción de las mujeres reportaron haber sufrido alguna vez violencia de parte de una pareja. En cada país, el porcentaje de mujeres que informan violencia física o sexual infligida en los 12 meses precedentes al estudio es sustancial: entre 7,7%, en Jamaica, entre 2008 y 2009, y 25,5%, en Bolivia en 2008 (OMS, 2013).

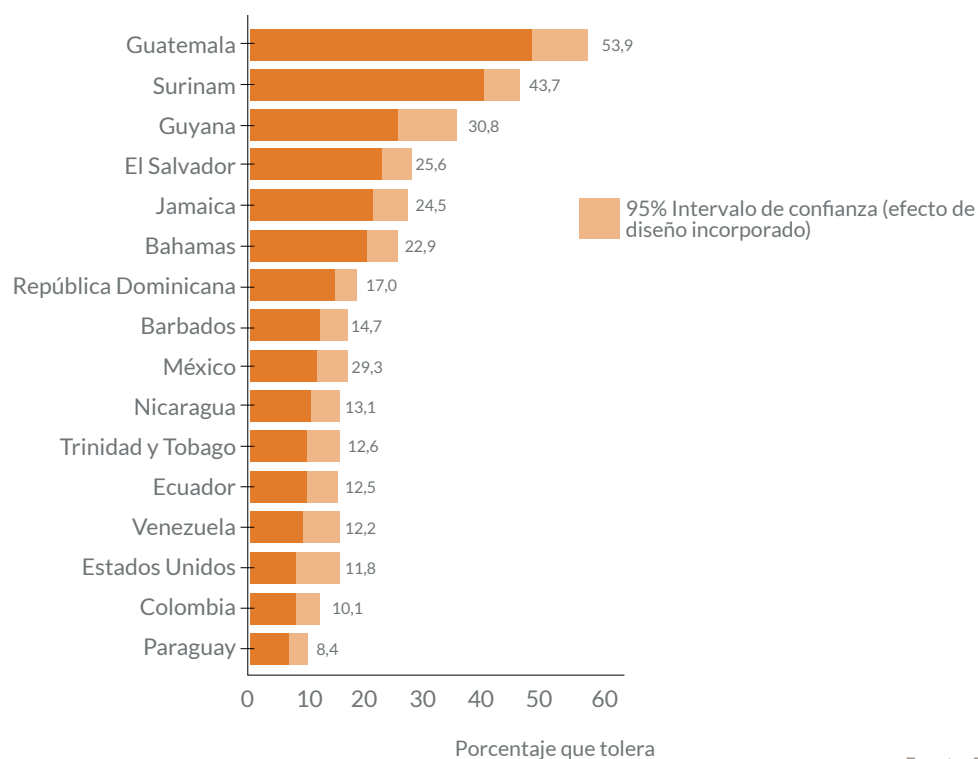
En todos los países, la mayoría de las mujeres que sufrió violencia física en los 12 meses precedentes al momento en que se aplica la encuesta también reportan maltrato emocional²², desde 61,1%, en Colombia, hasta 92,6%, en El Salvador (OMS, 2013).

²²En este informe se considera maltrato emocional como sinónimo de violencia emocional, violencia psicológica y violencia psíquica. Según el informe, maltrato emocional refiere a alguno de los siguientes actos: insultarla, menospreciarla o humillarla; asustarla o intimidarla (por ejemplo, destruyendo cosas); amenazarla con causarle daño a ella o a alguien importante para ella; amenazas de abandono, quitarle los hijos/as o no dar apoyo económico.

Los factores de riesgo más fuertes y constantes asociados a ser víctima de violencia infrin- gida por una pareja fueron estar separadas o divorciadas, alto número de hijos nacidos vivos y tener antecedentes de malos tratos físicos del padre hacia la madre (OMS, 2013).

La aceptabilidad de la violencia contra la mujer muestra diferencias marcadas en la región²³. Datos del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), de 2014, en 16 países, demuestran que una de cada cuatro personas aprueba o entiende que un hombre golpee a sus esposas por descuidar las tareas del hogar. El nivel de aceptación varía entre Paraguay (8,3%) y Guatemala (53,9%). Las mujeres, las generaciones más adultas, los de mayor escolaridad, los residentes de zonas urbanas y los más acaudalados son menos propensos a aceptar la violencia contra la mujer en esta circunstancia.

Figura 3. Porcentaje que tolera (aprueba o entiende) la violencia contra una esposa que descuida sus tareas, por país, entre 2014 y 2015



Fuente: Pak, 2016

²³ Para más información respecto de aceptabilidad de la violencia contra mujeres en el Caribe, consulta el Caribbean Data Portal (<http://www.caribbeaneconomics.org/crime>).

Una de las recomendaciones del informe de la OPS y CDC es que los tomadores de decisiones y los responsables de políticas y programas promuevan normas y actitudes que respalden la igualdad de género y creen conciencia acerca de este tipo de violencia que afecta no solamente a las mujeres sino a toda la sociedad.

La forma más extrema de la violencia contra la mujer es el feminicidio (o femicidio)²⁴. En la región, los homicidios de mujeres son el doble que el promedio mundial (BID, 2017b) y las tasas de feminicidios ascienden a 4,3 por cada 100.000 mujeres, casi el doble de la tasa promedio mundial que es de 2,3. Honduras y El Salvador tienen las tasas más altas de feminicidios, con 13 y 6 por cada 100.000 mujeres, respectivamente (UNODC, 2012).

Feminicidio es el asesinato intencional de una mujer por su género (Marco sectorial de género y diversidad del BID, 2015)

Cabe resaltar que es difícil determinar exactamente cuáles homicidios de mujeres son cometidos por condición de género ya que la mayoría de los países no proporciona información sobre el motivo del crimen. Según datos recientes de la CEPAL (2016), al menos 12 mujeres en la región son asesinadas cada día por ser mujeres, es decir, se registran al menos 4.380 muertes al año (BID, 2017a).

5.3. MODELOS DE INTERVENCIÓN PARA PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La prevención de la violencia contra la mujer engloba todos los esfuerzos para eliminar, mitigar o reducir la ocurrencia del fenómeno o su repetición en el futuro. Los programas de prevención del delito buscan cambiar los factores de riesgo que propician la victimización en los distintos entornos de la vida de las personas.

Un primer paso en la prevención de la violencia contra la mujer tiene que ver con el marco jurídico.

²⁴ En la mayoría de las legislaciones de la región, el término feminicidio es entendido como el asesinato de una mujer debido a su condición de género en el ámbito de la relación de pareja. Sin embargo, esta definición varía dependiendo del marco normativo de cada país.

◆ MARCO JURÍDICO

El **marco jurídico** establece la ilegalidad de la violencia contra la mujer e insta a los organismos implicados a definir su rol en la prevención. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, 97% de los países en América Latina han aprobado leyes contra la violencia doméstica, ocho países de la región tipifican el femicidio y 10 incorporan el concepto de violencia contra la mujer en sus legislaciones (PNUD, 2013)²⁵.

Sin embargo, las leyes de penalización de la violencia de género no se aplican de manera efectiva (BID, 2017a). Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) existe una tendencia a la impunidad sistémica en el procesamiento de casos de violencia contra la mujer, además de la falta de capacitación especializada de jueces y fiscales (PNUD, 2013). Las denuncias por violencia contra mujeres se mantienen en niveles muy bajos y las sentencias son casi inexistentes. Por ejemplo, en Costa Rica, Argentina, Brasil, Paraguay y Perú la propensión de las mujeres a denunciar robos es 10 veces mayor que en el caso de las agresiones sexuales (ONU Mujeres, 2011).

Menjívar y Walsh, en su análisis de las leyes contra la violencia de la mujer en Guatemala, nos recuerdan la importancia de la consistencia entre la nueva legislación y el resto del marco jurídico:

Mientras que las nuevas leyes para abordar la violencia de género contra las mujeres están bien encaminadas, tener leyes “rezagadas” en otras esferas de la vida, que siguen siendo anti-mujer, ralentiza el potencial de estas nuevas leyes para el cambio social. Impide que los actores jurídicos apliquen las leyes nuevas y progresistas cuando tienen décadas de experiencia aplicando las discriminatorias en otras esferas de la vida (Menjívar y Walsh, 2016).

²⁵ Para más información sobre el tema acceder a Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL (<https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>); Biblioteca del Congreso de la Nación (2015). Dossier Legislativo: Legislación Extranjera, Femicidio y Violencia Doméstica. Año III, N° 68. Buenos Aires, Argentina (<http://bcn.gob.ar/uploads/Dossier-068---Legislacion-Extranjera---Femicidio-y-Violencia-Domestica.pdf>); ONU Mujeres (www.evaw-global-database.unwomen.org/en) y Manual de Legislación Sobre Violencia Contra la Mujer de ONU Mujeres (http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/12/unw_legislation-handbook_sp1%20pdf.pdf?la=es&vs=1839).

Las reformas penales son típicamente muy complicadas de evaluar, porque coocurren con muchos otros factores y son difíciles de aislar. El documento *Respuestas a la violencia de género en el cono sur: Avances, retos y experiencias regionales*²⁶, es un buen ejemplo de un análisis jurídico y de justicia criminal en cuanto a la prevención de la violencia contra la mujer.

Además de revisar el marco jurídico se destacan tres modalidades en la prevención de la VCM: programas de concientización, acceso a la justicia y atención a víctimas.

En esta sección esbozaremos las distintas modalidades de prevención de la VCM y, en particular, por parte de la pareja, dando ejemplos (cuando los hay) de ALC, y examinando su eficacia.

◆ PROGRAMAS DE CONCIENTIZACIÓN

Las evaluaciones de los programas de prevención de violencia indican que en el corto plazo es más fácil sensibilizar a las personas y modificar sus actitudes que cambiar su comportamiento violento. En los campos de marketing o comunicaciones se han desarrollado teorías que señalan la existencia de un proceso, paso a paso, en el cambio de conductas que comienza con la recepción inicial del mensaje y finaliza en el cambio efectivo de comportamiento. Por este motivo, muchos programas de prevención primaria empiezan por sensibilizar a la población sobre la existencia de la violencia contra la mujer y sus consecuencias, con el fin de fomentar el cambio de actitudes frente a dicha violencia.

La evidencia empírica también sugiere que la prevención de la violencia requiere de intervenciones dirigidas, tanto a individuos como a grupos, e intervenciones basadas en la comunidad o la localidad.

Las **campañas publicitarias** de medios masivos que tienen por objeto cambiar las normas y actitudes sobre el uso de la violencia, tales como **programas escolares para prevenir la violencia en el noviazgo** o campañas dirigidas al público en general para fomentar el cambio de conducta de los hombres maltratadores, son ejemplos de programas de prevención primaria (o universal).

²⁶ Informe regional disponible en https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Publicacoes/Respuestas_Violencia_Genero_Cono_Sur_Esp.pdf (UNODC para Brasil y el Cono Sur, 2011).

El objetivo de dichas campañas y educación comunitaria, frecuentemente realizada por organizaciones no gubernamentales, suele ser promover el comportamiento no violento y exponer las actitudes y creencias subyacentes que justifican la subordinación de las mujeres y el uso de la violencia para resolver conflictos. Tienen también como objetivo sensibilizar a las mujeres y a los hombres para que apoyen más a sus amigos y familiares que sufren violencia de pareja. Muchas iniciativas han tenido como fin prevenir la violencia de género movilizándolo también a comunidades a través de campañas de divulgación (Morrison *et al.*, 2007).

En ALC la evidencia es todavía incipiente, pero existen algunos programas de prevención primaria que han demostrado resultados promisorios. Por ejemplo, el Programa H, en Brasil, utiliza actividades educativas y campañas comunitarias para ayudar a jóvenes hombres a cuestionar los comportamientos y las normas tradicionales de género, incluyendo la violencia contra la mujer. Su evaluación demostró un cambio positivo en 10 de las 17 actitudes sobre género para el grupo de tratamiento seis meses después de la implementación, mientras que el grupo de control no presentó ningún cambio significativo (Pulerwitz *et al.*, 2006). En Chile, la evaluación de un programa similar demostró una mejora significativa en las actitudes sobre violencia y equidad de género de los estudiantes que participaron en el programa (Instituto Promundo, 2012) (BID, 2017a).

No está demás mencionar que la probabilidad de éxito de estos programas aumenta si se acompañan con la capacitación técnica de todos los proveedores de servicios que dan respuesta a la VCM por parte de la justicia, la policía, la atención de salud y los servicios sociales.



Programa H

En Brasil, los talleres y las campañas se destinaron a aumentar la conciencia sobre la desigualdad de las normas de género y las consecuencias de la VCM entre los hombres adultos y jóvenes. Además, se llevó a cabo un campeonato de fútbol (soccer) entre los participantes para llevar los mensajes de los talleres a las comunidades a un nivel más informal y social, y fomentar una mayor participación de los hombres en las actividades.

Los resultados mostraron un cambio en las actitudes de los hombres: 92 % de los participantes en el torneo reportaron hablar de los temas de la campaña con otros. El proyecto recibió el premio regional Nike / Change Makers, Cambiando vidas a través del fútbol, por el uso de este deporte para movilizar a hombres y niños a confrontar la VCM.

CulturaSalud

En Chile, CulturaSalud llevó a cabo talleres educativos para 260 jóvenes a través del sector de la salud pública y en las escuelas públicas, sobre prevención de la VCM, alternativas a la violencia y equidad de género. Más del 90% de los participantes admitieron que los temas tratados en los talleres fueron importantes e interesantes, y todos coincidieron en que los responsables de los talleres tuvieron un buen manejo de los temas. A raíz de los talleres, los participantes aumentaron el uso de preservativos, así como sus conocimientos sobre las diferentes formas de violencia, y ahora son más propensos a rechazar la VCM.

Fuente: Instituto Promundo, 2012

Los talleres específicos para la violencia en el noviazgo son prometedores para reducir la violencia contra la mujer.

La evaluación de talleres en una universidad pública de la ciudad de México demuestra que los participantes mostraron cambios positivos en percepción y actitudes hacia la violencia en las citas (Lazarevich *et al.*, 2017). Las mujeres que recibieron un taller sobre violencia entre parejas mostraron una mejora en percepción y actitudes hacia la violencia

ejercida por los hombres. Los hallazgos destacan la importancia de crear programas de promoción de la salud a largo plazo para mejorar las relaciones humanas, particularmente en áreas tan importantes como la violencia de pareja (Lazarevich *et al.*, 2017).

Los **programas para agresores** presentan resultados mixtos en torno a la prevención de la VCM a nivel global. Un estudio de impacto realizado en Chile (Morales *et al.*, 2012) demostró resultados positivos. Un repaso de los programas existentes en ALC ha sido realizado por Santoveña y da Silva (2016), quienes concluyeron que la investigación no permite valoraciones, además que se necesita estandarizar los programas en la región para poder compararlos. Dichos programas suelen consistir en sesiones de tratamiento individual y grupal basados, bien en el conocido modelo de Duluth, o en otros modelos cognitivos-conductuales.

El modelo Duluth, que proviene de Duluth, Minnesota (Estados Unidos), se basa en el cambio de la dinámica de los agresores, quienes controlan a sus parejas, con el objetivo de cambiar su comportamiento. Su programa educativo utiliza un “círculo de poder y control”²⁷ que representa las tácticas utilizados por los maltratadores para controlar a sus parejas. Analizar y contrarrestar estas tácticas es el objetivo de las clases y sesiones grupales.

Los programas cognitivo-conductuales instan a los participantes a analizar sus acciones y fomentan el desarrollo de comportamientos prosociales. Consideran que la violencia es una conducta aprendida que puede desaprenderse, en lugar de considerarla consecuencia de una patología individual, el estrés, el abuso del alcohol o una relación “disfuncional”. En las sesiones se promueve el respeto mutuo y se exige que los hombres se responsabilicen por las acciones cometidas en el pasado y por sus decisiones en el futuro²⁸.

27 Más información en http://tcfv.org/pdf/Updated_wheels/Power%20and%20Control%20Wheel-Spanis.pdf

28 Más información en <http://www.endvawnow.org/es/articles/229-maltratadores-golpeadores.html>

Programa Violencia de Género: Intervención con agresores de Instituciones Penitenciarias en España

El programa consta de 25 sesiones que se distribuyen en diferentes unidades, de la siguiente forma:

En la parte I (unidades 1-5) se trabajan variables clínicas que el participante debe conocer y aprender a manejar antes de iniciar el análisis de las conductas violentas.

Las unidades que se integran en esta parte son:

- Unidad 1. Presentación y motivación al cambio (2 sesiones).
- Unidad 2. Identificación y expresión de emociones (2 sesiones).
- Unidad 3. Distorsiones cognitivas y creencias irracionales (2 sesiones).
- Unidad 4. Asunción de responsabilidad y mecanismos de defensa (3 sesiones).
- Unidad 5. Empatía con la víctima (2 sesiones).

En la parte II (unidades 6-11) se abordan las distintas manifestaciones de la violencia de género:

- Unidad 6. Violencia física y control de la ira (3 sesiones).
- Unidad 7. Agresión y coerción sexual en la pareja (2 sesiones).
- Unidad 8. Violencia psicológica (3 sesiones).
- Unidad 9. Abuso e instrumentalización de los hijos (1 sesión).
- Unidad 10. Género y violencia de género (3 sesiones).
- Unidad 11. Prevención de recaídas (2 sesiones).

Este programa fue evaluado mediante un diseño experimental y demostró resultados positivos.

◆ ACCESO A LA JUSTICIA

El **acceso a la justicia** es otro aspecto importante en la prevención de la VCM. Si la mujer víctima no tiene acceso a la justicia, difícilmente se pondrán en marcha todas las reformas previstas por las leyes. En América Latina quizás la reforma más conocida en acceso a la justicia ha sido la creación de oficinas policiales llevadas por mujeres policías (*Women's Police Station* -WPS-), o patrullas especializadas.

Un número creciente de países de la región, incluyendo Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Perú, Argentina y Uruguay, han creado unidades o comisarías de la mujer a nivel local. Brasil fue el primero en desarrollar este tipo de unidad especializada, en 1985, llamadas *Delegacias Especializadas de Atendimento das Mulheres* o Comisarías de Defensa de la Mujer (Agencia Brasil, 2015).

Las comisarías de la mujer varían según su marco jurídico e institucional y son atendidas por mujeres, quienes se especializan en atender a víctimas de violencia doméstica y/o sexual. Se basan en la idea de que la mujer es más propensa a denunciar y a recibir la ayuda que necesita si se crean comisarías de mujeres policías sensibles a los problemas de su género.

Según el Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia del BID (BID, 2017a) existe evidencia mixta sobre el funcionamiento de las estaciones de policía especializadas en atender la violencia contra la mujer. Este tipo de estaciones favorece el acceso oficial de la víctima al sistema judicial-penal, sin embargo, no ha contribuido necesariamente a la reducción de la violencia contra la mujer.

Los estudios realizados sobre estaciones de policía en Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú demostraron que en gran medida han contribuido a crear concientización sobre la violencia contra la mujer (ONU Mujeres, 2011). Pero, las víctimas, generalmente, no encuentran el tipo de asistencia u orientación que requieren, y el entrenamiento del personal es inadecuado o inexistente (Jubb, 2010).

Otra manera de acercar a las mujeres a las instituciones de justicia es a través de **alianzas entre la policía y la comunidad**. En Estados Unidos, por ejemplo, un estudio comparativo demostró el éxito de esta iniciativa, al mejorar los servicios policiales y la protección de las víctimas, así como previniendo que estos delitos pasen desapercibidos o no cuenten

con la ayuda requerida (Worden, 2001). Un nuevo estudio en Brasil encontró una relación entre la existencia de estaciones de policía de mujeres y menores tasas de feminicidio entre mujeres jóvenes de zonas urbanas (Perova y Reynolds, 2017).

También, varios países han experimentado con mecanismos innovadores para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, como las **cortes especializadas para la violencia intrafamiliar**²⁹ en Brasil, España, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. Aún está por demostrarse el impacto de estas reformas en la reducción de la VCM.

Muchos países utilizan un remedio civil para la violencia doméstica llamado **orden de protección**, que son órdenes emitidas por un juez que imponen ciertas limitaciones a la conducta del maltratador. Generalmente se emiten disposiciones para excluir temporalmente a un abusador doméstico del hogar o para prohibir que este entre en contacto con la mujer. Esta medida puede tomar la forma de una orden de emergencia o ex parte, o puede ser una orden de protección a largo plazo. Brindan a las mujeres una medida de protección y les dan tiempo para determinar cómo mantenerse a salvo a largo plazo sin tener que solicitar el divorcio o buscar sanciones penales de inmediato.

Por último, las **comisarías de familia** (*Coordinated Community Response*) garantizan los derechos de mujeres y niños en torno a la violencia intrafamiliar, abuso sexual y medidas cautelares a través de asistencia interdisciplinaria. A partir de estas comisarías la policía, los defensores de las víctimas, los profesionales de la salud, los servicios de protección infantil, las empresas locales, los medios de comunicación, los empleadores y el clero pueden participar en una respuesta comunitaria coordinada.

Los programas coordinados de respuesta comunitaria crean una red integral de apoyo para las víctimas y sus familias y utilizan el alcance completo del sistema jurídico para proteger a las víctimas, responsabilizar a los maltratadores y fomentar, en la comunidad, el rechazo a la violencia doméstica. Estas instancias han demostrado mejorar la coordinación de los servicios y la calidad de la atención a la víctima, pero los resultados son mixtos en cuanto al impacto en la reducción y prevención de la VCM (Post *et al.*, 2010) (BID, 2017a).

29 Para más información sobre las cortes especializadas ver el módulo "Acceso a la Justicia y Reinserción Social".

Caso de estudio: Rumania

Rumania, en 2003, aprobó una legislación sobre la violencia doméstica, y la respuesta comunitaria coordinada, adoptada en una región del país, cambió la manera en que se abordaba la violencia doméstica, en ese territorio.

En el distrito de Mures, ONG locales que administran un centro de crisis se coordinan con las unidades policiales y las unidades médicas de emergencia locales para apoyar a las víctimas y exigir responsabilidades a los agresores. El programa de respuesta comunitaria coordinada recibió el apoyo del UNFPA, mediante la creación de equipos de coordinación multidisciplinarios.

El distrito había usado un sistema de información integrado para denunciar, detectar y derivar los casos de violencia doméstica. A partir de esa integración inicial, trabajadores de ONG, proveedores de salud y policías entablaron un diálogo acerca de cómo animar a las mujeres a presentar denuncias. Tradicionalmente, las mujeres tenían escasa confianza en la policía, la cual se mostraba reacia a implicarse. Después de un año de trabajo, en colaboración con la policía, se remitió un número mayor de casos al centro de crisis.

Además, la policía empezó a trabajar, en una colaboración estrecha, con las ONG: tomando la iniciativa para controlar casos, asistiendo a vigilias de sensibilización, acompañando a personal de los centros de crisis en las visitas domiciliarias a exclientes, e incluso presentándose en los domicilios de exvíctimas, por su propia iniciativa, para verificar. Así mismo, se han hecho reformas en un edificio para que pueda utilizarse como lugar alternativo donde las víctimas presenten denuncias ante la policía, pues muchas no querían acudir a la comisaría por ser un lugar público y muy concurrido. Los asociados al proyecto atribuyen el éxito del programa al comité de coordinación local, a la participación de la policía y a la iniciativa de los trabajadores de las ONG locales³⁰.

Fuente: <http://www.endvawnow.org/es/articles/127-what-is-a-coordinated-community-response-to-violence-against-women.html>.

30 Para más información ver: UNFPA (2007). Programación para abordar la violencia contra la mujer: 10 casos de estudio: 11-20.

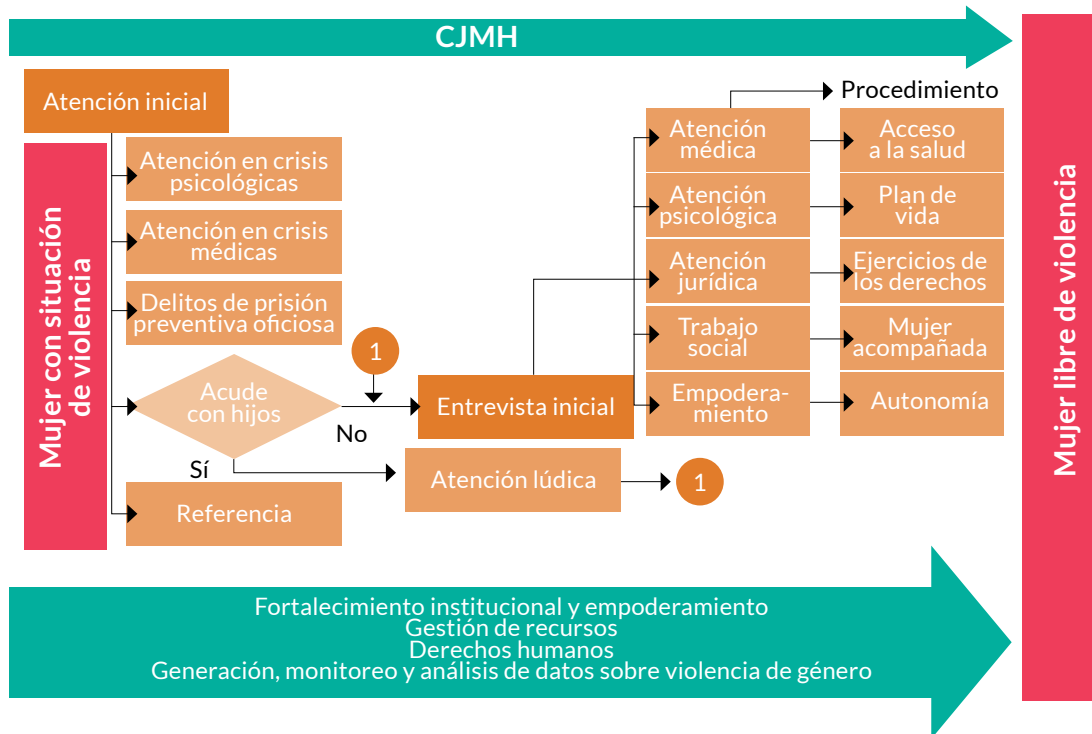
◆ ATENCIÓN A VÍCTIMAS

La atención a víctimas también es un importante elemento para la prevención de la VCM. El seguimiento médico de las mujeres que son víctimas reales o potenciales de la violencia de pareja ha generado unos estudios que indican que los **centros de atención integral para mujeres víctimas** reducen la violencia (Falb *et al.*, 2014; Gupta *et al.*, 2017 y Kiely *et al.*, 2010). Agüero (2013) también examinó el papel de los centros de atención de la mujer, en Perú, y demostró que las mujeres que viven en los distritos con presencia de centros de atención integral tenían menos probabilidad de ser víctimas de violencia.

Los Centros de Justicia para las Mujeres en México

Los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) en México son el resultado de la suma de esfuerzos y recursos entre el Gobierno Federal mexicano, entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil, para la creación de espacios que concentran, bajo un mismo techo, servicios multidisciplinarios como atención psicológica, jurídica y médica; albergues temporales, ludoteca con expertas/os en temas de desarrollo infantil, talleres de empoderamiento social y económico, para apoyar a las mujeres a salir del círculo de violencia. Así, los CJM brindan servicios de manera coordinada a mujeres víctimas de violencia y a sus hijas e hijos, a fin de fortalecer el acceso a la justicia y proporcionar herramientas que propicien la toma de decisiones informada y encaminada a construir un proyecto de vida en entornos libres de violencia. Este es un ejemplo de programa de prevención secundaria.

Figura 4. Macroproceso de atención en el Centro de Justicia de Hidalgo, México



Fuente: BID, 2017b

El **empoderamiento económico** de las mujeres, a través de microcréditos, préstamos o fortalecimiento de sus capacidades laborales también es una forma de prevención de la VCM. Dichos programas proporcionan formación, asesoramiento y a veces microcréditos para que las mujeres en situación económica precaria puedan independizarse de sus parejas abusivas. Hidrobo, Peterman y Heise (2013) evaluaron los programas de transferencias en efectivo en Ecuador y encontraron que este tipo de política tiene un efecto positivo en la reducción de la VCM; el efecto es mayor cuando la mujer tiene más educación (BID, 2017). Otros estudios presentan resultados similares (CAF, 2015).

Alternativas Habitacionales para Mujeres en situaciones de Violencia Doméstica en Uruguay

En Uruguay, el programa Alternativas Habitacionales para Mujeres en situaciones de Violencia Doméstica otorga una garantía habitacional y un subsidio a las sobrevivientes, durante dos años, y da prioridad a aquellas que en ese momento vivan con el agresor o se encuentren en situación de riesgo. Este programa se lleva a cabo a partir de un acuerdo de trabajo entre el Instituto Nacional de las Mujeres, parte del Ministerio de Desarrollo Social, y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y se coordina y articula con diferentes actores institucionales públicos y privados con competencia en el tratamiento de la problemática.

Durante dos años se trabaja con las mujeres y sus hijas e hijos para fortalecer sus capacidades personales y laborales, y para que ellas puedan aclarar sus proyectos de vida y resolver temas vinculados al proceso judicial respecto a la violencia de género vivida, la custodia de sus hijas e hijos, el divorcio y la pensión alimenticia. (ONU Mujeres, 2017).

◆ ELEMENTOS CLAVE PARA UNA INTERVENCIÓN EFECTIVA EN PREVENCIÓN

Como resumen, listamos los elementos que consideramos clave para la puesta en marcha de programas eficaces en la prevención de la VCM.

El primer elemento clave para elaborar una buena política de prevención es crear una **intervención integral** que cuente con la voluntad política institucional de muchos organismos: escolares, policiales, judiciales, servicios sociales, etc. Ninguno va a ser capaz de prevenir la VCM sin los demás. Poco vale cambiar las actitudes de los jóvenes sobre la violencia de género si ellos saben que la policía no toma esta conducta en serio en su localidad. Y poco vale entrenar a la policía para que responda mejor a las situaciones violentas si la judicatura todavía piensa que la culpa de todo la ha tenido la mujer. Poco vale establecer un programa para agresores cuando los servicios sociales no tienen la capacidad de identificar y reclutar hombres para este programa.

A continuación, la política debe contar con **un diagnóstico riguroso del problema a atenderse y objetivos claros**. Como hemos visto, los factores de riesgos son distintos en cada país, localidad y comunidad, por lo tanto, los programas deben tener objetivos claros y basarse en teorías de cambio establecidas, para lo cual se requiere identificar adecuadamente los factores de riesgo que se busca minimizar o eliminar, y planear cuidadosamente las actividades del programa dirigidas a lograr objetivos específicos.

Igual de importante en esta fase es considerar la diversidad del usuario y definir adecuadamente los criterios de focalización del programa, para garantizar que los beneficios alcancen a la población objetivo.

“Del dicho al hecho hay mucho trecho”, dice el refrán. Una vez formulada la política o el programa de intervención, hay que dotarlo de **personal formado y dedicado, y de recursos estables y suficientes**. Muchos programas fallan, no porque sus fundamentos no fueran sólidos sino porque faltaban los elementos clave para su implementación real. Asimismo, se debe planificar bien las consecuencias de las políticas: las campañas de sensibilización suelen conllevar un incremento en las peticiones de asistencia. Por consiguiente, es importante anticipar esta consecuencia para que los servicios existentes no sean desbordados en su respuesta.

Poco vale montar talleres de cambios de actitudes si no se va a formar bien a los entrenadores y no se imprime materiales suficientes para el número de asistentes. Poco vale dar microcréditos a mujeres si el proceso para cobrarlos es tan laborioso que el intento no vale la pena. Llevar el programa del papel a la práctica es mantener su integridad, y los detalles son tan importantes como la teoría subyacente. Poco vale crear una línea telefónica de emergencia si los que la llevan no hablan los idiomas de la población que atiende. Además, como hemos visto a lo largo del curso, el cambio de mentalidad y comportamiento delictivos es un proceso de largo plazo, que no se logra cambiar en cuatro años. Así, garantizar recursos estables a largo plazo puede significar un impacto importante en los resultados logrados con la intervención.

Además, para una intervención efectiva en prevención de VCM se debe realizar **monitoreo, evaluación y retroalimentación**. El programa o la política debe contar con una evaluación desde su creación y, de forma idónea, quien evalúa debe ser independiente de quien financia y quien realiza el programa.

En todo el proceso la seguridad y **la protección de la intimidad de la mujer víctima debe ser primordial**: en el diseño del programa, en cualquier recogida de datos, en la intervención prestada y los protocolos de actuación, y en el monitoreo y el seguimiento.

Las metodologías para evaluar programas de prevención de VCM presentan algunos matices que las distinguen de aquellas utilizadas en la evaluación de otros programas sociales. Debido a la naturaleza delicada de la recolección de información sobre VCM, se deben tomar precauciones adicionales. Por ejemplo, una mujer puede sufrir daños físicos y otras formas de violencia si una pareja descubre que ha estado hablando con otros (por ejemplo, encuestadores) acerca de su relación con él. Debido a que muchos compañeros violentos controlan las acciones de sus parejas, incluso el acto de hablar con otra persona sin su permiso puede desencadenar una paliza. Como tal, preguntar a las mujeres sobre la violencia debe realizarse de forma totalmente confidencial, y debe ocurrir en un lugar privado, con la excepción de la presencia de niños menores de dos años. El consentimiento informado para cualquier recopilación de datos debe ser ofrecido y si el anonimato puede garantizarse, también debe ser proporcionado. El personal del proyecto debe recibir capacitación sobre cómo preservar la seguridad de las mujeres al entrevistar/recolectar datos sobre este tema³¹.

Por otro lado, dado que la VCM es un tema socialmente sensible, es importante prestar atención a la medición de cambios de actitudes y conducta tras las campañas de sensibilización o los talleres para abusadores. Es probable que los encuestados respondan a las preguntas de acuerdo con lo que creen que es socialmente deseable o aceptable. Eso significa que pueden decir lo que creen que los entrevistadores quieren escuchar, y lo que es más aceptable en su entorno social o comunidad. Al diseñar los cuestionarios, se debe evaluar el grado en que esto puede suceder: en la investigación sobre cuestiones relacionadas con la VCM, siempre es un desafío potencial. Reformular preguntas o incluso repetirlas de diferentes maneras puede ser un medio de mitigar el riesgo de obtener datos poco confiables.

31 Se recomienda conocer las directrices anteriormente mencionadas de la OMS, las cuales intentan proteger a la víctima de violencia, respaldar sus derechos y velar por su intimidad, e incluyen: asegurar el respeto a las personas, minimizar el daño, maximizar los beneficios y la justicia. Para más información accede a *Researching Violence Against Women: A Practical Guide for Researchers and Activists* (<http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9241546476/en/>) y *Ethical and safety recommendations for intervention research on violence against women. Building on lessons from the WHO publication: Putting women first: ethical and safety recommendations for research on domestic violence against women* (<http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/intervention-research-vaw/en/>).

En cuanto a la evaluación de intervenciones es importante tener **múltiples medidas de éxito**. Debido a que la información autodeclarada está sujeta al rechazo y minimización, los informes de las parejas víctimas son la medida más válida y confiable para la evaluación del proyecto, particularmente cuando se evalúan programas para agresores. En consecuencia, siempre que sea posible y seguro, se debe intentar el contacto con la mujer víctima (Mullender y Burton, 2000).

Figura 5. Elementos clave para una intervención efectiva en prevención



Fuente: elaboración propia

6. CONCLUSIÓN

Como vimos a lo largo del módulo, la violencia contra la mujer es uno de los grandes desafíos de seguridad ciudadana para ALC. Adicionalmente, hemos comprendido los diferentes modelos de intervención, así como los elementos clave para una intervención efectiva en la prevención de la VCM.

Como cierre, queremos resaltar cinco grandes lecciones:

Primero, la desigualdad de género es la gran causa de la violencia de género, que se manifiesta en múltiples factores de riesgo, tanto para el agresor como para la víctima, y que coocurren en múltiples niveles: social, comunitario, relacional e individual.

Segundo, la evidencia muestra que la VCM es prevenible. Es esencial reconocer que este tipo de violencia es una conducta aprendida desde edades tempranas, por eso la prevención resulta imprescindible.

Los principales modelos de intervención incluyen la modernización de normas jurídicas relativas a la VCM, planes nacionales y el acceso a la justicia; programas de cambios de actitudes y de masculinidades prosociales dirigidos, sobre todo, a varones jóvenes; centros integrales de atención a mujeres víctimas; programas de tratamiento para maltratadores y programas de empoderamiento a mujeres jóvenes y adultas.

Tercero, en el diseño de cualquier intervención sobre VCM es esencial tener bases teóricas fundamentadas y objetivos claros, garantizar la seguridad y protección de la intimidad de la víctima y considerar las características y necesidades específicas de la población con la cual se trabajará, por ejemplo, su etnia, edad, clase social, posibles discapacidades, etc.

Cuarto, es importante tener una perspectiva ecológica en todo programa de prevención, abarcando actitudes y factores de riesgo en el ámbito individual, relacional, comunitario y social. Para que se pueda llevar a cabo es necesario contar con el apoyo político, la coordinación multidisciplinaria, personal formado y dedicado, además de recursos estables y suficientes.

Finalmente, la evaluación de estos programas es fundamental. Cualquier modelo de evaluación o monitoreo utilizado debe tener en cuenta la situación particular de la mujer víctima y velar por su seguridad e intimidad. En la evaluación de resultados de las intervenciones es importante medir su éxito, no solo con la conducta autodeclarada de los varones, sino con lo que reportan las mujeres.

La elaboración de políticas y programas especialmente diseñados para prevenir la VCM debe ser una prioridad para ALC. A través de este módulo, esperamos contribuir al crecimiento de estas políticas y sus evaluaciones empíricas para así prevenir la violencia contra la mujer.

7. GLOSARIO

Adolescencia (*Adolescence*): fase que se caracteriza por la consolidación del desarrollo moral y social iniciado en la infancia, y que de forma específica supone la conformación de identidad y adquisición de los roles dentro de su vida social, comunitaria y familiar. En esta etapa es importante y relevante la relación con el grupo de pares.

Competencias (*Competencies*): corresponde a la puesta en práctica de las habilidades en un momento y contexto determinado.

Condición de vulnerabilidad (*Vulnerability*): presencia de factores de riesgo que afectan al desarrollo e inclusión social de las personas en un tiempo y contexto determinado.

Factores de riesgo (*Risk factors*): aspectos o variables que incrementan las probabilidades para desarrollar una conducta problemática. Pueden ser a nivel individual, grupal y comunitario.

Factores protectores (*Protective factors*): aspectos o variables que disminuyen las probabilidades de desarrollar una conducta problemática. Pueden ser a nivel individual, grupal y comunitario.

Habilidades (*Skills*): Recursos en carácter de efectivo o potencial de orden cognitivo, afectivo o emocional y social. En este curso se observan habilidades o recursos a nivel individual, grupal o comunitario.

Niñez (*Childhood*): Etapa comprendida generalmente entre los 0 a los 10 años, pero que puede extenderse en el tiempo dependiendo de las características de los sujetos y sus contextos.

Interseccionalidad (*Intersectionality*): término que pone de manifiesto el encubrimiento entre sistemas de opresión, dominación o discriminación, y que plantea una forma de entender la identidad social desde una base multidimensional, incluyendo la interacción entre categorías sociales como género, etnia, raza, clase social, discapacidad, orientación

sexual, religión, edad y nacionalidad. Cualquier análisis social debe considerar cada rasgo de una persona, junto al resto de elementos.

Juventud (Youth): fase del desarrollo vinculada a la etapa temprana de adultez, en la que las personas progresivamente adquieren obligaciones asociadas a su rol de adultos dentro de la sociedad, vida comunitaria y familia.

Modelo ecológico de prevención en la violencia (Ecological model of prevention in violence): enfoque que aborda los factores de la violencia desde una mirada ambiental. Una de las principales conclusiones de la investigación internacional sobre las causas de violencia de género es que los factores sociales, comunitarios y relacionales desempeñan un papel importante en la determinación de los niveles generales de violencia, y los factores de riesgo individuales.

Prevención de la violencia contra la mujer (Prevention of violence against women): todo esfuerzo para eliminar, mitigar o reducir la ocurrencia del fenómeno o su repetición en el futuro.

Violencia contra la mujer (Violence against women): se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos: a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. (Artículo 2, UN, 1994).

◆ SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe - Latin America and the Caribbean
BID - IADB	Banco Interamericano de Desarrollo - Inter American Development Bank
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina - Development Bank of Latin American
CDC	Centros para el Control y la Prevención de las Enfermedades de los Estados Unidos
CDH	Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Economic Commission for Latin America and the Caribbean
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile - Center for Studies on Public Safety University of Chile
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPREVICA	Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia en Centroamérica - Research Center for the Prevention of Violence in Central America
CJM	Centros de Justicia para las Mujeres
DHS	Encuestas de demografía y salud
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
FPNU - UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas - United Nations Fund for Population Activities
GBV	Gender Based Violence -Violencia basada en el género
ICCS	Sistema Internacional de Clasificación del Crimen para Propósitos Estadísticos - International Classification of Crime for Statistical Purposes
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
LGBT	Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transexuales - Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender
MANOVA	Análisis multivariante de la varianza - Multivariate analysis of variance-
MMIDA	Modelo Multidimensional de Intervención Diferenciada con Adolescentes - Multidimensional Model of Differentiated Intervention with Adolescents

NISVS	Encuesta Nacional de Pareja Íntima y Violencia Sexual - National Intimate Partner and Sexual Violence Survey
OEA - OAS	Organización de los Estados Americanos - Organization of American States
OIT- ILO	Organización Internacional del Trabajo - International Labour Organization
OMS - WHO	Organización Mundial de la Salud- World Health Organization
ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres - United Nations Organization dedicated to promoting gender equality and the empowerment of women
OPS - PAHO	Organización Panamericana de la Salud - Pan American Health Organization
OSRSG/VAC	Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños - United Nations Special Representative of the Secretary-General on Violence Against children
PNUD - UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - United Nations Development Programme
RHS	Reproductive Health Survey
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UN Children's Fund
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - United Nations Office on Drugs and Crime
VCM - VAW	Violencia Contra la Mujer- Violence Against Women
VIF	Violencia Intrafamiliar
WPS	Women Police Stations- oficinas policiales llevadas por mujeres policías

8. BIBLIOGRAFÍA

Agüero, J. 2013. "Causal estimates of the intangible costs of violence against women in Latin America and the Caribbean." IDB Working Paper 414. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Allison, K. W., Edmonds, T., Wilson, K., Pope, M. y Farrell, A. D. (2011). Connecting Youth Violence Prevention, Positive Youth Development, and Community Mobilization. *American Journal of Community Psychology*, 48(1-2): 8-20. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s10464-010-9407-9> Agencia Brasil, "Comisaría de la Mujer: 30 años de lucha contra la violencia" (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/es/dereitos-humanos/noticia/2015-08/comisaria-de-la-mujer-30-anos-de-lucha-contra-la-violencia>)

Agencia de los Derechos Fundamentales, de la Unión Europea (FRA)(2014). *Violence Against Women: An EU-wide Survey. Main Results*. Viena: FRA. Disponible en <http://fra.europa.eu/en/publication/2014violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

Arango, D. J., Morton, M., Gennari, F., Kiplesund, S. y Ellsberg, M. (2014). Interventions to prevent or reduce violence against women and girls: A systematic review of reviews. *Women's Voice and Agency Research Series (10)*. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/700731468149970518/pdf/927130NWP0Wome00Box385382B00PUBLIC0.pdf>

Banco Mundial, The Global Women's Institute, George Washington University y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015). *Guía de recursos sobre la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN). Nota sectorial de seguridad ciudadana, leyes y justicia*. Washington D. C.: Banco Mundial, The Global Women's Institute, George Washington University y BID. http://www.vawgresourceguide.org/sites/default/files/briefs/spa_vawg_resource_guide_cs_sector_brief_abril_2015.pdf

BID. (2015). *Marco sectorial de género y diversidad*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39435337>

- BID. (2017a). *Documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia*. Washington D. C.: BID.
- BID. (2017b). *Documentación de la experiencia en la implementación de los Centros de Justicia para las Mujeres: un estudio de caso*. <https://publications.iadb.org/handle/11319/8913>
- Barberet, R. (2014). *Women, crime and criminal justice: A global enquiry*. Londres: Routledge.
- Barker, G. (2016). Male violence or patriarchal violence? Global trends in men and violence. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, (22): 316-330.
- Beleche, T. (2017). Domestic violence laws and suicide in Mexico. *Review of Economics of the Household*. Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11150-017-9362-4>
- Boesten, J. (2012). The State and violence against women in Perú: Intersecting inequalities and patriarchal rule. *Social Politics*, 19(3): 361-82.
- CAF. (2015). *Transferencias condicionadas y violencia: resultados inesperados de 'Estudia y Progresá'*. Caracas: CAF. Disponible en <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/690>
- Choup, A. M. (2016). Beyond domestic violence survivor services: Refocusing on inequality in the fight against gender-based violence in the Americas. *Bulletin of Latin American Research*, 35(4): 452-466.
- Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2000). Resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, aprobada el 20 de abril de 2000, párrafo 3°.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2012). *Si no se cuenta, no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27860/S2012012_es.pdf

- CEPAL. (2016). *Prevenir el feminicidio una tarea prioritaria para la sociedad en su conjunto*. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/3_feminicidio_final_20_oct_2016_correcta.pdf
- Contreras, J. M., Bott, S., Guedes, A. y Dartnall, E. (2010). *Violencia sexual en Latinoamérica y el Caribe: Análisis de datos secundarios*. Pretoria: Iniciativa de Investigación sobre la Violencia Sexual. Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/texcom/cd045364/violenciasexualfinal.pdf>
- Crenshaw, K. W. (1995). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. En Crenshaw *et al.* (Eds.). *Critical race theory*. Nueva York: New Press: 357-83.
- Duvvury, N., Callan, A., Carney, P. y Raghavendra, S. (2013). Intimate partner violence: Economic costs and implications for growth and development. *Women's voice, agency, & participation research series no.3*. [Documento] Washington D. C.: Banco Mundial. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/412091468337843649/pdf/825320WP0Intim00Box379862B00PUBLIC0.pdf>
- Ellsberg, M. y Heise, L. (2005). *Researching Violence Against Women: A Practical Guide for Researchers and Activists*. Washington D.C.: Organización Mundial de la Salud y PATH. Disponible en: http://www.path.org/publications/files/GBV_rvaw_complete.pdf
- Ellsberg, M., Arango, D. J., Morton, M., Gennari, F., Kiplesund, S., Contreras, M. y Watts, C. (2014). Prevention of violence against women and girls: What does the evidence say? *The Lancet* 385 (9977): 1555-1566. Disponible en [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61703-7/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61703-7/fulltext)
- Fagan, A. A. y Catalano, R. F. (2013). What Works in Youth Violence Prevention: A Review of the Literature. *Research on Social Work Practice*, 23(2): 141-156. Disponible en <https://doi.org/10.1177/1049731512465899>
- Falb, K. L., Diaz-Olavarrieta, C., Campos, P. A., Valades, J., Cardenas, R., Carino, G. y Gupta, J. (2014). Evaluating a health care provider delivered intervention to reduce intimate partner violence and mitigate associated health risks: Study protocol for a randomized controlled trial in Mexico city. *BMC Public Health*, 14: 772.

- Farrington, D. P., Ohlin, L. E. y Wilson, J. Q. (1986). *Understanding and controlling crime : toward a new research strategy*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Farrington, D. P. (1992). Criminal career research in the United Kingdom. *The British Journal of Criminology* 32(4): 521-536 Disponible en <http://troublesofyouth.pbworks.com/f/Crim+Careers+research+in+the+UK.pdf>
- Farrington, D. P. (2003). Developmental and life-course criminology: key theoretical and empirical issues. *Criminology*, 41(2): 221-225. Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2003.tb00987.x>
- Farrington, D. P., Ttofi, M. M. y Piquero, A. R. (2016). Risk, promotive, and protective factors in youth offending: Results from the Cambridge study in delinquent development. *Journal of Criminal Justice* (45): 63-70 Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2016.02.014>
- Fleming, P. J., McCleary-Sills, J., Morton, M., Levtoy, R., Heilman, B. y Barker, G. (2015). Risk Factors for Men's Lifetime Perpetration of Physical Violence against Intimate partners: Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES) in Eight Countries. *PLoS One*, 10(3): 1-18.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), UNICEF, ONU Mujeres, OIT, OSRSG/VAC. (2013). *Breaking the silence on violence against indigenous girls, adolescents and young women: A call to action based on an overview of existing evidence from Africa, Asia Pacific and Latin America*. Disponible en http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2013/VAIWG_FINAL.pdf
- Franceschet, S. (2010). Explaining domestic violence policy outcomes in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(3): 1-3.
- Frías, S. M. (2013a). ¿Protección de derechos o búsqueda de legitimidad? Violencia de pareja contra las mujeres en México. *Journal of the Institute of Iberoamerican Studies* 15(2): 233-70.
- Frías, S. M. (2013b). Strategies and help-seeking behavior in law enforcement officers among Mexican Women experiencing partner violence. *Violence against Women*, 19(1): 24-49.

- Frías, S. y Ríos, A. (2017). After rape: Mexican women's help-seeking and access to emergency healthcare in public prosecutor's offices. *Feminist Criminology*. Disponible en <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1557085116688778>
- García-Moreno, C., Heise, L., Jansen, H., Ellsberg, M., y Watts, C. (2005). Violence Against Women. *Science* 310 (5752): 1282-1283.
- Gennari, F., McCleary-Sills, J. e Hidalgo, N. (2014). *Guía de recursos sobre violencia contra las mujeres y las niñas: introducción*. Washington D. C.: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21090>
- Guajardo, G. y Rivera, Ch. (Eds.). (2015). *Violencias contra las mujeres. Desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile. Disponible en: <http://www.flacsochile.org/publicaciones/violencias-contra-las-mujeres-desafios-y-aprendizajes-en-la-cooperacion-sur-sur-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Guedes, D. T., Curcio, C. L., Llano, B. A., Zunzunegui, M. V., Guerra, R. (2015). The gender gap in domestic violence in older adults in Latin America: the IMIAS Study. *Revista Panameña de Salud Pública*, 37(4-5): 293-300.
- Gupta, J., Falb, K. L., Ponta, O., Ziming, X., Campos, P. A., Arellano Gómez, A., Valades, J. y Díaz Olavarrieta, C. (2017). A nurse-delivered, clinic-based intervention to address intimate partner violence among low-income women in Mexico City: findings from a cluster randomized controlled trial. *BMC Medicine*, 15: 128.
- Hart, J. L., O'Toole, S. K., Price-Sharps, J. L. y Shaffer, T. W. (2007). The risk and protective factors of violent juvenile offending: An examination of gender differences. *Youth Violence and Juvenile Justice*, 5(4): 367-384. Disponible en <https://doi.org/10.1177/1541204006297367>
- Heise, L. (2011). What Works to Prevent Partner Violence? An Evidence Overview [Documento de trabajo. Versión 2.0] Disponible en <http://www.oecd.org/derec/49872444.pdf>.

- Heise, L. y Fulu, E. (2014). *What Works to Prevent Violence Against Women and Girls? State of the Field of Violence Against Women and Girls: What Do We Know and What Are the Knowledge Gaps? Annex D*. Disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337603/What-know-what-knowledge-gaps-D.pdf
- Heise, L. y Kotsadam, A. (2015). Cross-national and multi-level correlates of partner violence: An analysis of data from population-based surveys. *Lancet Global Health*, 3: 332-340.
- Hidrobo, M., Peterman, A. y Heise, L. (2013). *The effect of cash, vouchers, and food transfers on intimate partner violence: Evidence from a randomized experiment in northern Ecuador*. Washington D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Htun, M. y Weldon, S. L. (2012). The civic origins of progressive policy change: Combating violence against women in global perspective, 1975-2005. *The American Political Science Review*, 106(3): 548-569.
- Instituto Promundo (2012). *Involucrando a los Hombres en el Fin de la Violencia de Género: Una Intervención Multipaís con Evaluación de Impacto. Informe para UN Trust Fund*. Washington D. C.: Promundo. Disponible en <http://promundoglobal.org/wp-content/uploads/2015/01/Involucrando-a-los-hombres-en-el-fin-de-la-violencia-de-genero.pdf>
- Jewkes, R., Flood, M. y Lang, J. (2015). From work with men and boys to changes of social norms and reduction of inequities in gender relations: A conceptual shift in prevention of violence against women and girls. *The Lancet*, 385(9977): 1580-1589.
- Johnson, H., Ollus, N. y Navala, S. (2008). *Violence Against Women: International Perspectives*. Nueva York: Springer.
- Jubb, N. (Coord.). (2010). *Women's Police Stations in Latin America: An Entry Point for Stopping Violence and Gaining Access to Justice*. Quito: IDRC, CEPLAES. Disponible en https://docs.wixstatic.com/ugd/c5bdff_7c02b2d457034652ae28fe7d6a378a14.pdf

- Kiely, M., El-Mohandes, A. A., El-Khorazaty, M. N., Blake, S. M. y Gantz, M. G. (2010). An integrated intervention to reduce intimate partner violence in pregnancy: A randomized controlled trial. *Obstetrics & Gynecology*, 115: 273-283.
- Krug, E.G., Dahlberg, L.L., Mercy, J. A, Zwi, A.B., Lozano, R. (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D. C.: Organización Panamericana de Salud (OPS) y Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112670/9275315884_spa.pdf;jsessionid=BA686F3E140D83F0769F1CB9E1418B7E?sequence=1
- Laub, J. H. y Sampson, R. J. (2001). Understanding Desistance from Crime. *Crime and Justice*, 28: 1-69. Disponible en: <https://dash.harvard.edu/handle/1/3226958>
- Lazarevich, I., Irigoyen-Camacho, M. E., Velázquez-Alva, M. D. y Salinas-Avila, J. (2017). Dating violence in Mexico: Evaluation of an educational workshop. *Journal of Interpersonal Violence*, 32(2): 183-204.
- Logan, T. K. y Walker, R. (2010). Civil protective order effectiveness: Justice or just a piece of paper? *Violence and Victims*, 25(3): 332-48.
- Lösel, F. y Farrington, D. P. (2012). Direct protective and buffering protective factors in the development of youth violence. *American Journal of Preventive Medicine*, 43(2 sup. 1): S8-S23. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2012.04.029>
- Matjasko, J. L., Vivolo-Kantor, A. M., Massetti, G. M., Holland, K. M., Holt, M. K. y De la Cruz, J. (2012). A systematic meta-review of evaluations of youth violence prevention programs: Common and divergent findings from 25 years of meta-analyses and systematic reviews. *Aggression and Violent Behavior*, 17(6): 540-552. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.avb.2012.06.006>
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) (2015). Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI. Disponible en <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeSeguimiento-ES.pdf>

- Menjívar, C. y Walsh, S. D. (2016). Subverting Justice: Socio-Legal Determinants of Impunity for Violence against Women in Guatemala. *Laws*, 5(3): 31.
- Morales, A. M., Muñoz, N., Trujillo, M. L., Hurtado, M. T., Cárcamo, J., Torres, J. (2012). *Los programas de intervención con hombres que ejercen violencia contra su pareja mujer: Fundamentos teórico-criminológicos, evidencia internacional de su efectividad y evaluación de impacto de un programa en Chile*. Santiago de Chile: Gendarmería de Chile y Fundación Paz Ciudadana. Disponible en: <http://www.lazoblanco.org/wp-content/uploads/2013/08manual/hombres/0026.pdf>
- Morrison, A., Ellsberg, M. y Bott, S. (2007). Addressing gender-based violence: A critical review of interventions. *The World Bank research observer*, 22(1): 25-51. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/733971468331173114/Addressing-gender-based-violence-a-critical-review-of-interventions>
- Moreno Uriza, C. (2015). La prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto educativo. Prácticas promisorias en 14 países de América Latina y el Caribe. Panamá: ONU Mujeres y UNICEF.
- Muggah, R., Szabó De Carvalho, I., Alvarado, N., Marmolejo, L. y Wang, R. (2016). *Tornando as cidades mais seguras. Inovações em segurança cidadã na América Latina*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. Disponible en https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/09/AE-20_Tornando-as-cidades-mais-seguras-Inovacoes-em-seguranca-cidada-na-America-Latina-WEB-set.pdf
- Mullender, A. y Burton, S. (2000). Reducing domestic violence... what works? Perpetrator programmes. Police and Reducing Crime Unit, [Nota informativa]. Disponible en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218140517/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/perpet.pdf>
- Muñoz Cabrera, P. (2011). *Violencias interseccionales: Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica*. Londres y Tegucigalpa: Central American Women's Network (CAWN). Disponible en <http://www.cawn.org/assets/Violencias%20Interseccionales.pdf>

- Naciones Unidas (ONU). (1985). Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing). Beijing: UN. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/spanish/7972.htm>
- ONU. (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid:UN. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- ONU. (1990a) Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana). La Habana:UN. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1423>
- ONU. (1990b). Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). Disponible en: http://iin.oea.org/cd_resp_penal/documentos/0043889.pdf
- ONU. (1994). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/104&Lang=S>
- ONU. (2006). *Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras los hechos*. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/public/VAW_Study/VAW-Spanish.pdf
- ONU (2010). *Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito*. 12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal
- ONU. (2014). *Guidelines for Producing Statistics on Violence against Women-Statistical Surveys*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en https://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesf/seriesF_110e.pdf
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará). Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/convencion.asp>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2007). *Recopilación de reglas y normas de Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Disponible en https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf

- UNODC. (2010). *Manual sobre respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer. Serie de Manuales de Justicia Penal*. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_Effective_Police_Responses_to_Violence_against_Women_Spanish.pdf
- UNODC para Brasil y el Cono Sur. (2011a). *Respuestas a la violencia de género en el cono sur: Avances, retos y experiencias regionales. Informe Regional*. Disponible en https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Publicacoes/Respuestas_Violencia_Genero_Conosur_Esp.pdf
- UNODC. (2011b). *Estudio mundial sobre el homicidio*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/BOOK_Global_study_on_homicide_2011_Spanish_ebook.pdf
- ONU Mujeres. (2002). Del Glosario de Términos de las secciones de principios básicos de programación y M&E <http://www.endvawnow.org/es/articles/347-glossary-of-terms-from-programming-essentials-and-monitoring-and-evaluation-sections.html>
- ONU Mujeres (2011). En busca de la justicia: El Progreso de las Mujeres 2011-2012. Disponible en: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2011/progressoftheworldswomen-2011-en.pdf?la=en&vs=2835yifc>
- ONU Mujeres. (2012). Informe de la reunión del grupo de expertos sobre la prevención de la violencia contra mujeres y niñas Disponible en <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/57/egm/report-of-the-egm-on-prevention-of-violence-against-women-and-girls%20pdf.pdf?la=en&vs=704>
- ONU Mujeres. (2015a). *10 elementos básicos para la prevención de la violencia contra las mujeres* Disponible en <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/essentials-for-preventing-vaw-es.pdf?la=en&vs=1702>
- ONU Mujeres, OIT, PNUD, UNESCO, FPNU, ACNUDH y OMS. (2015b). *Un Marco de Apoyo a la Prevención de la Violencia contra la Mujer*. Disponible en <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/a-framework-to-underpin-action-to-prevent-violence-against-women-es.pdf?la=es&vs=3748>

- ONU Mujeres (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos*. Disponible en http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/07/un16017_web.pdf?la=es&vs=4654
- ONU Mujeres (2011). *En busca de la justicia: El Progreso de las Mujeres 2011-2012*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2011/progressoftheworldswomen-2011-en.pdf?la=en&vs=2835yifc>
- OMS y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres (2011). *Prevención de la violencia sexual y violencia infligida por la pareja contra las mujeres: Qué hacer y cómo obtener evidencias*. Washington D. C.: Organización Panamericana de la Salud. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44810/1/9789275316351_spa.pdf
- OMS, Departamento de Salud Reproductiva e Investigación, Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, Consejo de Investigación Médica de Sudáfrica (2013). *Global and regional estimates of violence against women: Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Ginebra: OMS. <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/en/>
- OMS (2016). *Ethical and safety recommendations for intervention research on violence against women. Building on lessons from the WHO publication: Putting women first: ethical and safety recommendations for research on domestic violence against women*. Ginebra: OMS. Disponible en <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/intervention-research-vaw/en/>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) (2014). *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*. Washington, D. C.: OPS. Disponible en http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=21425&Itemid=270&lang=en
- Pak, L. (2016). Uno de cada cuatro tolera la violencia contra la pareja, aunque hay diferencias entre países y personas en las Américas. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2016*.

Número 127. Disponible en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO927es.pdf>

Palermo, T., Bleck, J. y Peterman, A. (2014). Tip of the iceberg: Reporting and gender-based violence in developing countries. *American Journal of Epidemiology*, 179(5): 602-612.

Pérez Ramírez, M., Giménez-Salinas Framis, A. y de Juan Espinosa, M. (2012). Evaluación del Programa "Violencia de género, programa de intervención para agresores. *Medidas alternativas [NIPO 126-12-001-7]. Disponible en:* <http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201664/Evaluaci%C3%B3n+del+Programa+Violencia+de+g%C3%A9nero%2C%20programa+de+intervenci%C3%B3n+para+agresores+en+medidas+alternativas+%28NIPO+126-12-001-7%29.pdf/570dbf8a-885a-4638-a8e0-7fdea11aa3d7>

Perova, E. y Reynolds, S. A. (2017). Women's police stations and intimate partner violence: Evidence from Brazil. *Social Science and Medicine*, 174: 188-196.

Pick, S., Leenen, I., Givaudan, M. y Prado, A., (2010). "Yo quiero, yo puedo... prevenir la violencia": Programa breve de sensibilización sobre violencia en el noviazgo. *Salud Mental*, 33: 153-160.

Piquero, A. R., Farrington, D. P. y Blumstein, A. (2003). The Criminal Career Paradigm. *Crime and Justice*, 30: 359-506. Disponible en <https://doi.org/10.1086/652234>

Post, L., Klevens, J., Maxwell, C., Shelley, G. e Ingram, E. (2010). An examination of whether coordinated community responses affect intimate partner violence. *Journal of Interpersonal Violence* 25(1): 75-93.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres. (2013). *El compromiso de los Estados: Planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*. Panamá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Disponible en http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/_el-compromiso-de-los-estados--planes-y-politicas-para-erradicar/

- PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano para el 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD. Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Sagot, M. (2008). The limits of reform: Violence against women and public policy in Latin America. *Revista De Ciencias Sociales*, (2): 35-48.
- Salazar, M., Valladares, E., Öhman, A. y Högberg, U. (2009). Ending Intimate Partner Violence after pregnancy: Findings from a community-based longitudinal study in Nicaragua. *BMC Public Health*, 9(1): 350-357.
- Santoveña, E. y da Silva, T. (2016). Domestic Violence Intervention Programs for Perpetrators in Latin America and the Caribbean. *Partner Abuse*, 7(3): 316-352.
- Tran, T. D., Nguyen, H. y Fisher, J. (2016). Attitudes towards Intimate Partner Violence against Women among Women and Men in 39 Low- and Middle-Income Countries. *PLoS One*, 11(11): 1-14.
- Verma, R. K., Pulerwitz, J., Mahendra, V., Khandekar, S., Baker, G., Fulpagare, P., y Singh, S. K. (2006). Challenging and changing gender attitudes among young men in Mumbai, India. *Redprod Health Matters*. 14(28): 43 -135.
- Van Dijk, J. (2016) The Criminal Victimization of Children and Women in International Perspective. En Kury, H., Redo, S. y Shea, E. (Eds.). *Women and Children as Victims and Offenders: Background, Prevention, Reintegration*. Nueva York: Springer, Cham.
- Walby, S., et al. (2017). *The concept and measurement of violence against women and men*. Bristol: Policy Press. Disponible en <https://open.org/search?identifier=623150>
- Worden, A. P. (2001). *Models of Community Coordination in Partner Violence Cases: A Multi-Site Comparative Analysis, Final Report*. Washington D.C.: National Institute of Justice.



Link de
pág. 289



PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL

www.iadb.org/PrevencionViolenciaJuvenil



Gregory Sloane, Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana de Trinidad y Tobago, habla sobre qué necesitan los programas de prevención de violencia juvenil

Descarga aquí el video



5

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Curso: Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia

Autor del módulo

Hung-En Sung

Docente

John Jay College of Criminal Justice, EEUU

Editores y colaboradores del módulo

Viviana Vélez-Grajales

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Bárbara Paola Cedillo López

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrés Restrepo Restrepo

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

César Rivera Arteaga

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrea Cabezón

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Coordinadores académicos del curso

Karelia Villa Mar

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Alejandra Mohor

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Diseño instruccional del curso

Ana Novinsky Leirner

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)/BID

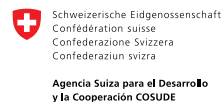
Edición, diseño y diagramación

Manthra Comunicación

Identidad visual y portada

Luna Cammarata y Amalia Alonso

Este curso fue desarrollado por el BID en colaboración con el Consorcio Académico de Universidad de Chile, John Jay College of Criminal Justice y Facultad de Derecho de Santa María (FADISMA).



LÍDERES
para la Gestión en
SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA



5

MODERNIZACIÓN POLICIAL



MODERNIZACIÓN POLICIAL



MODERNIZACIÓN POLICIAL

www.iadb.org/ModernizacionPolicialALC



César Rivera, Especialista Senior del BID, habla sobre los elementos necesarios para crear las policías modernas que necesita la región de América Latina y el Caribe

Descarga aquí el video

INDICE

1. Presentación	379
2. Introducción	382
3. Reformas de la policía en ALC	387
3.1. Retos de las reformas policiales.....	391
3.2. Elementos clave de una reforma policial	393
3.3. Obstáculos para el éxito de las reformas policiales	397
3.4. Logros de las reformas policiales.....	401
4. La policía comunitaria	404
4.1. Antecedentes de la policía comunitaria	404
4.2. El modelo trinitario de la policía comunitaria	409
4.3. Modificaciones y replicaciones en ALC	426
4.4. Evaluaciones de los resultados.....	434
5. Profesionalización de la Investigación Criminal.....	442
5.1. Relaciones interinstitucionales	444
5.2. Gestión y supervisión.....	446
6. Control y efectividad del trabajo policial.....	449
7. Conclusión.....	458
8. Glosario.....	460
9. Bibliografía	463
 Lecturas opcionales.....	 469



1. PRESENTACIÓN

Muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) han adoptado prácticas innovadoras para modernizar sus fuerzas policiales. Se han introducido experimentos audaces para consolidar la democracia, mejorar la protección de los derechos humanos y la justicia social, así como para contribuir a la seguridad regional. Sin embargo, la combinación del rápido incremento de la violencia con la falta de contención del deterioro de la seguridad ciudadana ha decelerado el progreso de la reforma policial en la región. Esta crisis ha expuesto la ineficiencia del tradicional accionar policial, que se había basado en respuestas centralizadas, estandarizadas y contundentes al crimen. Como resultado, gran parte de ALC se encuentra atrapada entre la permanencia de paradigmas policiales anticuados y la implementación de tácticas y tecnología modernas. Este compromiso anacrónico, no obstante, es insostenible.

Pero, ¿cuáles son las tendencias que definen a la policía moderna? Muchas de las características de las organizaciones policiales actuales se enfrentan a un gran desafío, ya que el surgimiento global de la

sociedad civil¹ ha llevado a muchos líderes y teóricos de la policía a sugerir que se han originado cambios fundamentales en la naturaleza y organización de la policía.

Este, concretamente, es el tema que queremos considerar en el módulo. A continuación, abordaremos el rol preventivo e investigativo de la policía, así como las corrientes actuales en el trabajo y las reformas policiales en ALC.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE:

Al final del módulo serás capaz de:

- ◆ Definir conceptos relacionados con la misión y función policial, sus modalidades de gestión y las distintas especialidades.
- ◆ Resumir los principales retos de las policías en ALC.
- ◆ Explicar los elementos claves de los procesos de modernización y reformas policiales.
- ◆ Identificar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, control y efectividad.

¹ La sociedad civil es el espacio social constituido por ciudadanos que desarrollan actividades conjuntas y voluntarias para influir el ámbito público. Estos grupos de ciudadanos inciden en políticas públicas sin formar parte del gobierno ni pertenecer a un partido político. Un ejemplo de la sociedad civil en acción puede ser un grupo de vecinos que decide congregarse en una plaza para protestar por una ola de robos, reclamando la renuncia del jefe de la policía y exigiendo un mayor número de agentes en la calle.

PREGUNTAS ORIENTADORAS:

- ◇ ¿Cuáles son los elementos claves para una reforma policial en ALC? Y, ¿cuáles son los retos?
- ◇ ¿Cuál es el punto de partida para incrementar la confianza de la ciudadanía en la policía?
- ◇ ¿Cuáles son las funciones de la policía? ¿Qué funciones no le competen a la policía?
- ◇ ¿Qué estrategia policial para combatir el crimen ha sido efectiva en ALC? ¿Qué evidencia existe?

2. INTRODUCCIÓN

La **policía** es la función gubernamental que se ocupa de la protección de la comunidad contra el crimen y el desorden a través de: (a) estrategias de prevención contra la delincuencia; (b) investigación después de que un crimen ha ocurrido; y, (c) asistencia autoritativa o ceremonial al público, como por ejemplo, dirección de tránsito o escolta de dignatarios.

El trabajo policial implica, entonces, un conjunto de actividades destinadas a preservar la seguridad del orden social que, idealmente, deriva de un consenso de interés común. Si bien la vigilancia y la coerción adecuadamente reguladas son instrumentos disponibles a la policía para llevar a cabo su misión, los miembros de la organización no tienen la tarea de castigar a los delincuentes ni de ‘enseñar a los ciudadanos una lección.’

El estado de derecho requiere que la culpabilidad penal se establezca en un proceso abierto y disputado de procesamiento. Además, la gobernanza democrática faculta a las entidades no gubernamentales, como familias y grupos religiosos, para socializar a los miembros de la comunidad en la internalización del control ético. Este entendimiento del rol policial es el resultado de un proceso histórico prolongado que continúa evolucionando y adaptándose.

La primera **fuerza policial organizada** se remonta a la Oficina de Teniente General de Policía (*lieutenant général de police*, en francés), fundada en París por el rey Luis XIV en 1667, con el objetivo de fortalecer la estabilidad social mientras Francia se preparaba para una serie de guerras. Gradualmente, la institución se desarrolló como una burocracia nacional y se convirtió en el prototipo de las fuerzas policiales continentales, caracterizado por su cultura paramilitar, su asociación con un sistema judicial inquisitivo² y una amplia gama de poderes y responsabilidades, que iban desde el saneamiento ambiental y el control delictivo, hasta la protección de la soberanía nacional.

² Un sistema inquisitivo es un sistema judicial en el que el tribunal o el magistrado participa activamente en la investigación de los hechos del caso en juicios por escrito. En contraposición a un sistema acusatorio adversarial en el que el papel del tribunal o del magistrado es principalmente el de un árbitro imparcial entre la fiscalía y la defensa en juicios orales y públicos.

El sistema francés migró hacia toda Europa continental, particularmente a Austria y los estados germanos. La característica fundamental de este sistema es que el mandato de la policía abarca casi todos los servicios públicos, tal como se evidencia en los estados germanos, en donde el *Policeywissenschaft* - el primer concepto alemán de policía - coincidió con lo que se llamaría hoy el estado benefactor o de bienestar. En muchas instancias, estas fuerzas policiales continentales fueron creadas por el Estado para sus propios beneficios y, en consecuencia, la supresión de la disidencia política se convirtió en una de sus principales responsabilidades. La policía continental compartió la estructura, el entrenamiento y la subcultura de las fuerzas militares e incluso, hasta la actualidad, muchas agencias policiales están bajo la autoridad de sus Ministerios de Defensa.

La inteligencia doméstica y los controles antidisturbios siempre fueron tareas centrales de las fuerzas policiales continentales, que se percibían a sí mismas como defensoras de los órdenes socioeconómicos y políticos vigentes. Este modelo que conceptualiza a la policía como sirviente del Estado también dejó una profunda influencia en América Latina.

Durante la época colonial, los cabildos ejercían la función de policía en las alcaldías con la asistencia de los alguaciles o las milicias. Con la consolidación de los países latinoamericanos como estado-naciones a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se vio la necesidad de crear o reorganizar las policías nacionales para afianzar el control del Estado sobre el territorio y la población.

Las fuerzas militares son prototipos de las fuerzas policiales nacionales: Existe una única fuente de comando que fluye desde la cúpula hacia la base de una jerarquía extendida y, con la excepción de los estados federales de Argentina, Brasil y México, existe un número drásticamente limitado de organizaciones policiales. En un contexto de elevada desigualdad social y, por ende, extrema inestabilidad política, la misión de preservar la soberanía del Estado contra las amenazas internas ha prevalecido sobre el mandato de brindar seguridad a la comunidad.

La redefinición de la policía como aplicación de la ley penal se produjo a mediados del siglo XIX. Se dice que **la policía moderna** nació con la creación de la Policía Metropolitana de Londres en 1829, cuando Sir Robert Peel estableció una fuerza municipal uniformada para combatir la criminalidad y el desorden resultantes de la rápida urbanización.

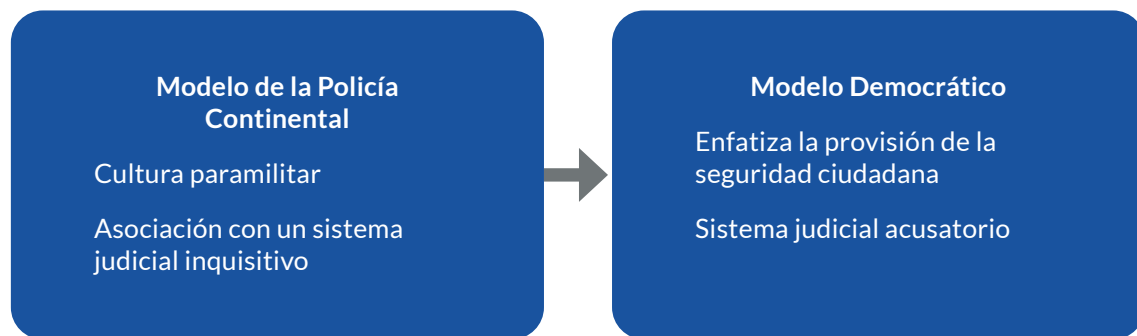
PRINCIPIOS DE PEEL

Robert Peel creó 9 principios que guían la actuación de la policía moderna:

1. La misión principal por la que existe la policía es *prevenir el crimen y el desorden* como una alternativa a la represión del crimen y el desorden por las fuerzas armadas y la severidad del castigo legal.
2. La habilidad de la policía para realizar sus funciones *depende de la aprobación pública* de sus acciones.
3. La policía debe asegurarse la *cooperación voluntaria del público* en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto.
4. El grado de colaboración del público disminuye *proporcionalmente* con la necesidad del uso de la fuerza.
5. La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos sino por la *demostración constante del servicio a la ley* absolutamente imparcial.
6. La policía solo debe *usar la fuerza* para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando el uso de la persuasión, el consejo y la advertencia se haya visto insuficiente.
7. La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la *policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía*. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que incumben a todos y cada uno de los ciudadanos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad.
8. La policía debe *restringir* de forma estricta su actuación a sus funciones concretas sin usurpar nunca los poderes de la judicatura.
9. La prueba de la *efectividad* de la policía está en la *ausencia de crimen y desorden*, no en la acción evidente de la policía tratando con la delincuencia.

La estrategia principal adoptada en Londres fue el **patrullaje preventivo** que proveyó una presencia policial visible en las calles las 24 horas del día. Este abordaje anglosajón de gestión policial que enfatiza la provisión de la seguridad ciudadana, a través de una burocracia descentralizada en un contexto judicial acusatorio, fue inmediatamente tomado como modelo a seguir por países de habla inglesa en primera instancia y más tarde, por otros en el resto del mundo.

Actualmente, la tendencia anglosajona es conocida también como **modelo democrático**, y muchos de sus principios y valores guían la reforma policial alrededor del mundo. Por otro lado, algunos elementos de la policía continental son considerados como medidas de emergencia que pueden ser adoptados temporariamente para enfrentar crisis causadas por insurgencias armadas, crimen organizado o violencia delictiva.



◆ LA POLICÍA DEMOCRÁTICA

El fin de la Guerra Fría trajo nuevas realidades y expectativas en todo el mundo. La consolidación de las instituciones democráticas, así como del estado de derecho, fue sin duda uno de los temas centrales de este proceso que sigue evolucionando.

La policía debe ser democrática en una sociedad democrática. Pero, ¿cuáles son las características clave de la policía democrática? El experto en la policía estadounidense David H. Bayley enumeró sus cuatro elementos esenciales (2006).

1. **Aplica la ley.** La policía debe rendir cuentas ante la ley y no ante el gobierno. La policía no hace leyes, las aplican bajo el escrutinio de los tribunales.

2. **Protege los derechos humanos.** La policía debe proteger los derechos humanos, especialmente aquellos que son necesarios para el tipo de actividad política que es el sello distintivo de la democracia, como las libertades de expresión, de asociación y de asambleas públicas.
3. **Rinde cuentas.** La policía debe rendir cuentas a entidades ajenas a su propia organización que están específicamente designadas y facultadas para regular la actividad policial. Estas entidades incluyen legislaturas, tribunales, comisiones de supervisión y los medios de comunicación. Para que la responsabilidad sea significativa, la actividad policial debe estar abierta a la observación y debe ser informada regularmente al público.
4. **Atiende a las necesidades de los ciudadanos.** La policía debe dar prioridad operativa a atender las necesidades de los ciudadanos y grupos privados. La policía alcanza su efectividad cuando responde a las necesidades desagregadas de la ciudadanía y no cuando responde a las directivas del gobierno central.

En esta nueva era de gestión policial democrática, todas las instituciones y las prácticas políticas aspiran ser legales, legítimas y profesionales. La **legalidad** se basa en la ejecución y el acatamiento de las normas catalogadas en la Constitución, códigos procesales, y reglamentos administrativos. La **legitimidad**, en cambio, se refiere al nivel de confianza, aprobación y cooperación públicas que gozan las dependencias y agentes estatales. El **profesionalismo** denota la toma de decisiones tácticas, apoyadas por una formación especializada, recursos adecuados, visiones estratégicas informadas y directrices éticas específicas. Finalmente, es imperativo que en lugar de rendir cuentas al Estado exclusivamente, las fuerzas policiales democráticas sean instituciones de servicio del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

3. REFORMAS DE LA POLICÍA EN ALC

La ola más duradera y profunda de redemocratización en América Latina comenzó con la caída de los regímenes militares en América del Sur en la década de los ochenta, y se amplió con el fin de las guerras civiles en América Central en los años noventa.

Por lo general, las reformas en ALC se han enfocado en mejorar y ampliar el sistema existente, a través del aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura sin antes evaluar la eficacia de la actuación policial para proponer cambios en la estructura y funciones de la policía (Arias, Rosadas-Granado y Saín, 2012). Las perspectivas tradicionales de la reforma policial incorporan elementos relevantes de una reforma, pero no ofrecen una visión holística del tema. Podemos destacar como las principales perspectivas, la visión normativa, la organizacional y la comunitarista.

Tabla 1. Visiones tradicionales de la reforma policial

Visión normativa	Se enfoca en la reformulación de leyes y normas que regulan la seguridad pública con la “ilusión ingenua” de que estos cambios llevarán a una reestructuración de las instituciones policiales.
Visión organizacional	Se centra en el rediseño de los programas de formación policial y la estructura organizacional centralizada, con el propósito de impulsar cambios en la cultura institucional y así evitar las conductas inadecuadas. Sin embargo, se limita a cambiar los aspectos formales de la organización sin revisar las competencias y funciones de las distintas unidades y prácticas policiales.
Visión comunitarista	Propone la participación ciudadana en temas de seguridad local y monitoreo del desempeño policial, con la esperanza de hacer más eficiente y honesta la actuación policial. Esto conllevaría a “una ruptura, al menos local, del monopolio de la policía sobre la seguridad y sentaría nuevas bases institucionales para la policía”.

Fuente: Arias, P., Rosada-Granados, H., y Saín, M. F. (2012).

Dos fuerzas históricas han convergido para impulsar la reforma policial en ALC (Frühling, 2009). Por un lado, el fin de las largas y sangrientas guerras civiles trajo la garantía, por parte de potencias extranjeras y organizaciones transnacionales, de la introducción de la asistencia técnica y logística como parte de los esfuerzos de reconstrucción nacional en las sociedades post-conflictuales como El Salvador, Guatemala y Haití.

Por otro lado, el colapso de los regímenes autoritarios hirió mortalmente la credibilidad de las instituciones militares y paramilitares a quienes se atribuyó el fracaso crónico del Estado en países que comparativamente cuentan con más recursos, como Brasil, Argentina y Chile. Se considera a la subordinación de las fuerzas de seguridad a las autoridades civiles democráticamente constituidas como la piedra angular para el desarrollo de instituciones políticas viables.

Además de estas exigencias políticas, las conmociones causadas por las actividades de pandillas, la violencia homicida y la corrupción endémica, han abrumado a muchas fuerzas policiales en la región y exigen reformas desde todos los rincones del continente. Asimismo, el advenimiento de la participación popular en los procesos políticos, el clamor por el respeto a los derechos humanos y el reemplazo de la violencia política por la violencia criminal, revelaron la insuficiencia de las instituciones y prácticas policiales existentes (Frühling, 2003; Dammert, 2005).

Por una parte, las fuerzas policiales se han desplegado tradicionalmente como una extensión del poder ejecutivo para mantener la ley y el orden tal como lo definen las élites gobernantes; pero, por otro lado, décadas de conflictos armados internos han movido a las fuerzas de seguridad para luchar contra la insurgencia, muchas veces bajo el mando general de las fuerzas armadas.

Como resultado, las fuerzas policiales latinoamericanas tienden a ser centralizadas en su estructura, militarizadas en su organización y formación, y orientadas a la seguridad nacional en su ideología. Pero a medida que las instituciones y los valores democráticos se robustecen en todo el continente, se espera que el aparato de justicia penal equilibre la eficacia del control de la delincuencia con las debidas garantías procesales, y que las acciones policiales pasen de una preocupación manifiesta al mantenimiento de los órdenes constitucionales a la protección de los ciudadanos comunes contra la violencia, la delincuencia y el miedo a la inseguridad.

El dominio colonial británico y las poblaciones pequeñas han hecho que las fuerzas policiales en el Caribe sean más descentralizadas y menos militarizadas. Aunque libres de restricciones históricas y estructurales, la corrupción y la falta de rendición de cuentas de la policía, han debilitado su capacidad de lucha contra el crimen y el apoyo público a la institución. La democratización del accionar policial en el contexto caribeño debería tener como su mayor impulso, hacer que la policía esté más orientada a los servicios, sea más transparente y más receptiva a las preocupaciones de los ciudadanos. Así, al hacerlo, podrá desarrollar un estilo de actuación policial más consensuado.



REFORMAS POLICIALES EN AMÉRICA LATINA

Encontramos cuatro ejemplos que contaron con procesos distintos en reforma policial: dos casos enfocados en depuración de la policía y acercamiento a la comunidad, pero motivado por grupos políticos (Colombia y Honduras), un caso enfocado principalmente en reducir los abusos policiales y ganar la confianza de la ciudadanía (Brasil), y un caso con trasfondo diferente, que contaba originalmente con la confianza y aprobación de la población hacia la institución (Chile).

PAÍS	CAUSA	TIPO DE REFORMA	OBJETIVOS DE LA REFORMA	RESULTADOS A CORTO PLAZO
Chile Policia Nacional "Carabineros" 1990-2003	Transición democrática, percepción de incremento del crimen violento (1990).	Gradual: mejora de la efectividad policial, responsabilidad hacia la comunidad.	Mejorar el control civil sobre la policía, incrementar el control local, incrementar la transparencia.	Mejora gradual: los carabineros pueden controlar la agenda y el camino de las reformas, emergen con una posición más fuerte.
Colombia Policia Nacional 1993-2003	Ministro de Defensa Civil, 1991; Escándalos de corrupción 1994.	Gradual: purga de oficiales corruptos, introducción de reformas de gestión.	Desmilitarizar y democratizar la policía, mejorar la efectividad, reducir la corrupción, incrementar el control policial.	Efectos limitados: La policía resiste las reformas, reaparición de los escándalos de corrupción (2003), impacto de los medios de comunicación por el fuerte liderazgo.
Brasil (Sao Paulo) Área metropolitana 1992-2000	Desencanto de la comunidad de empresarios con la actuación policial.	Innovadora: creación de alianzas público-privadas para la reforma de la policía.	Promover la cooperación de la sociedad civil y su participación en la reforma policial, mejorar la eficacia y responsabilidad de la policía.	Mejora de la participación de la sociedad civil en la prevención del crimen y la represión. Mejora de la efectividad policial.
Honduras Policía Nacional, inició en 2012	Movimiento ciudadano que pedía la reforma policial.	Gradual: Reforma legal e institucional. Fortalecimiento del sistema de educación policial y de la investigación criminal. Depuración del personal policial.	Mejorar la confianza. Implementar un modelo de prevención de delitos y de violencia social. Coadyuvar en la reducción de la impunidad. Fomentar la corresponsabilidad ciudadana. Institucionalizar la transparencia, rendición de cuentas, Derechos Humanos y equidad de género.	Percepción generalizada de que la desconfianza ciudadana ha disminuido. Creación de un nuevo modelo de investigación y construcción de laboratorios. Creación de una nueva entidad de inteligencia. Avances en la profesionalización de los recursos humanos.

Fuente: BID (2018) y Dammert, L.y Bailey, J. (2005).

Mientras los planes de reforma son discutidos y experimentados, algunos cambios concretos y fundamentales se han arraigado. Si bien estas transformaciones no son radicales, sí apuntan a direcciones futuras que son alentadoras, alimentan la tracción de la reforma y hacen que las reversiones sistemáticas a las malas políticas y prácticas del pasado sean mucho menos probables.

3.1. RETOS DE LAS REFORMAS POLICIALES

Las reformas institucionales son difíciles de conseguir y las causas de un posible fracaso son múltiples. ALC comparten unas condiciones macro-sociales que demandan esfuerzos focalizados para mantener la estabilización y continuidad de cambios iniciados.

◆ VIOLENCIA CRIMINAL ALARMANTE

La violencia desenfrenada hace que ALC se encuentre entre los lugares más peligrosos del mundo y esto socava la reforma policial. Si bien la región alberga menos de 9% de la población global, representa 33% de los homicidios en el mundo (Jaitman y Machin, 2016). Tomemos este ejemplo.: España, que tiene 47 millones de habitantes, registra un promedio de 400 homicidios por año; América Central, con una población de 41 millones de habitantes, sufre cerca de 18.000 muertes violentas anuales.



◆ POPULISMO PENAL

Para enfrentar esta crisis, muchos países han respondido con mano dura a través del endurecimiento de sanciones penales, la restricción de protecciones constitucionales, la militarización de la policía, y la movilización de recursos militares en la supresión de pandillas. La acción delictiva y la reacción gubernamental muchas veces se entrelazan en un conflicto armado interno de baja intensidad.

El temor omnipresente al crimen y la violencia ha dado lugar al **populismo penal**, es decir a un deseo público insaciable de castigar duramente a cualquier persona o grupo de personas que se percibe como amenazante. Los políticos se sienten presionados por los medios de comunicación y los votantes para adoptar una postura “dura contra el crimen” y dispensar soluciones rápidas y drásticas al problema. Las leyes excesivamente severas, las prisiones superpobladas y las acusaciones de brutalidad policial o incluso de ejecuciones extrajudiciales comienzan a incrementar con la aprobación, o por lo menos tolerancia, del ciudadano común.

Las medidas progresivas y las prácticas basadas en la evidencia pueden ser fácilmente interpretadas como indulgentes con la delincuencia y resultar políticamente desagradables. Muchos de estos clamores resuenan con el pasado autoritario de las fuerzas de seguridad y por lo tanto pueden ser utilizados por los ejecutivos de la policía para resistir o posponer las reformas y así revertir a las prácticas pasadas de dudosa legalidad. Sin embargo, los sentimientos populistas son ambiguos; con planeamiento y destreza política, esta energía poderosa puede ser canalizada para apoyar profundas reformas policiales, como fue el caso de la Policía Federal Argentina entre 2010 y 2013 (Bonner, 2016).

◆ ESCASEZ DE RECURSOS QUE GENERA CORRUPCIÓN

La suficiencia de recursos logísticos y humanos no garantiza el éxito de la reforma, pero la falta de recursos asegura el fracaso de cualquier innovación. La convergencia de una burocracia estatal mal pagada y un lucrativo mercado de narcóticos generan incentivos y oportunidades para corrupción sistémica de la policía. El círculo vicioso de pobreza y desorganización paraliza y destruye. No es una coincidencia que Chile y Costa Rica, dos países menos afectados por el comercio transnacional de drogas ilícitas, sean también los dos países con las fuerzas policiales menos corruptas.

Es difícil tener impacto positivo en la comunidad cuando existen altos niveles de corrupción dentro de las fuerzas. Muchas de las reformas policiales empezaron como proyectos pilotos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento del Estado de los Estados Unidos, y otras entidades internacionales públicas o privadas, para solventar a países que muchas veces no cuentan con los recursos necesarios para continuar o expandir programas iniciados. Para que una reforma sea duradera, tiene que ser contextualizada ideológicamente, institucionalmente y financieramente.

3.2. ELEMENTOS CLAVE DE UNA REFORMA POLICIAL

No existen garantías de éxitos, pero sí condiciones favorables que se deben cultivar en cualquier intento de reforma.

◆ FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL HUMANO

Dos factores a considerar para garantizar el éxito de una reforma policial son la **reforma normativa** que revisa el marco institucional y los **cambios al perfil policial**, encaminados a dignificar y aumentar el prestigio del trabajo individual. Es esencial producir cambios en el perfil de ingreso y en el proceso de formación policial, para hacer a la profesión más atractiva y así facilitar la acumulación de capital humano; esto, a su vez, fomenta un aumento en la legitimidad y genera confianza. De esta manera, entonces, se transforma el oficio policial en una profesión (BID, 2018).

La **profesionalización policial** se refiere a la efectividad de la institución, como una policía productiva y eficiente. Un policía profesional es un agente bien formado y altamente capacitado, que lleva a cabo un trabajo orientado por las reglas. No solo es importante dejar por sentado claramente qué hace la policía sino cómo lo hace. De acuerdo con Schneider (2009), la verdadera profesionalización en la actuación de la policía se logra fortaleciendo los siguientes atributos:

- ◆ altos estándares de reclutamiento y selección;
- ◆ requisitos de educación formal;
- ◆ entrenamiento formal y certificación;

- ◇ entrenamiento especializado y certificación;
- ◇ oficiales de policía facultados para arrestar;
- ◇ agentes de policía armados;
- ◇ políticas formales para operaciones y funciones;
- ◇ policía comunitaria;
- ◇ acreditación.

PROFESIONALIZACIÓN POLICIAL

Los procesos de reforma policial en ALC no se han orientado a la profesionalización policial. Los policías de ALC tienen un promedio de alrededor de 300 policías por 100.000 habitantes, muy cerca al promedio de los países del Medio Oriente, y muy por encima al de los Estados Unidos (222). Cabe destacar que la mejora de la eficiencia y efectividad policial no se encuentra ligada a un mayor número de policías per cápita (PNUD, 2013). En la región, se han llevado a cabo varias reformas policiales en países como Chile, Colombia, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Barbados, Perú y República Dominicana. Los niveles de éxito de estas reformas han sido variados debido, entre otros, a la deficiencia de procesos de selección y formación del personal, la ausencia de una carrera policial, recursos financieros y tecnológicos insuficientes, y precarias condiciones de trabajo y remuneración (Arias, *et al.*, 2012). Por ejemplo, en varios países, el requisito básico para el ingreso a la carrera policial es educación primaria, y luego tienen una formación básica de seis meses. En algunos departamentos policiales de los Estados Unidos se requiere un mínimo de educación superior y el entrenamiento básico es de 16 meses y 14 de entrenamiento en campo (Neild, 2009). A esto se suma la falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y transparencia (Rico y Chinchilla, 2002), y la inexistencia de instrumentos de evaluación (Tudela, 2007).

Fuente: BID (2017).

◆ DESARROLLO ORGANIZACIONAL

La reforma de la policía es más que la adopción de un conjunto de habilidades técnicas o una colección de prácticas. Al contrario, es un proceso que requiere continuamente cierto grado de modificación cultural y reorganización estructural.

El **desarrollo organizacional** es un modelo diseñado para la mejora tanto técnica como humana dentro de la organización. Este esfuerzo busca alinear la estrategia, las personas y los procesos para lograr la efectividad institucional.

El uso de la investigación aplicada con un ciclo continuo de diagnóstico (recopilación de datos, análisis, planificación, implementación y retroalimentación) es un tratamiento separado que se desarrolla paralelamente al proceso de la reforma. La intervención apunta a dimensiones “duras” - estrategia, políticas, estructuras y sistemas - y cuestiones “blandas” como aquellas que desarrollan habilidades, comportamientos, actitudes y liderazgo adecuados que permitirán a la organización ofrecer un rendimiento óptimo.

Así como la planificación de la reforma de la policía debe establecer las etapas de cambio a implementar, los ejecutivos de la policía también deben trazar las etapas de crecimiento institucional para apoyar la reforma externa. Por lo tanto, cierta dosis de desarrollo organizacional debe ser parte de toda la planificación de la reforma policial.

◆ EVALUACIÓN DE PROCESO Y DE IMPACTO

La evaluación del programa es un método sistemático para recopilar, analizar y utilizar la información para responder preguntas sobre políticas y programas y, en particular, sobre su eficacia y eficiencia. Las partes interesadas a menudo quieren saber si las reformas que están financiando, implementando, votando, recibiendo u oponiéndose están produciendo el efecto deseado.

Hay dos tipos de evaluaciones que son críticas para el análisis de las reformas policiales: la evaluación de procesos y la evaluación de impacto. La primera valora la fidelidad y la eficiencia de la reforma, mientras que la última evalúa la eficacia.

La **evaluación de procesos** determina si las actividades del programa han sido implementadas como se esperaba y generaron los resultados esperados. Las conclusiones de una evaluación de procesos fortalecerán la capacidad de los reformadores para informar sobre sus innovaciones y utilizar la información para mejorar las actividades futuras.

Por otro lado, una **evaluación de impacto** analiza los cambios en el bienestar de individuos, hogares o comunidades que pueden atribuirse a un programa, intervención o política en particular. El foco central de esta evaluación es concluir qué habría sucedido a aquellos que recibieron la intervención si no hubiesen recibido el programa. Su objetivo es proporcionar retroalimentación para ayudar a mejorar el diseño de reformas. Además de permitir una mejor rendición de cuentas, las evaluaciones de impacto son una herramienta para el aprendizaje dinámico, lo que permite a los encargados de formular políticas mejorar los programas en curso y, en última instancia, asignar mejor los recursos entre programas o políticas.

◆ DISCURSO APOLÍTICO, CÍVICO Y CIENTÍFICO

En una democracia no hay reforma exitosa sin un apoyo popular duradero. La formulación de políticas en materia de justicia penal es extremadamente ideológica y partidista. El progreso de innovaciones es obstaculizado o facilitado por cambios en la ideología política dominante del momento.

La perspectiva conservadora enfatiza el estrecho control de los riesgos y el castigo severo de los culpables, mientras que el enfoque liberal destaca el empoderamiento de las personas y comunidades vulnerables. El populismo penal vigente en el continente, con sus poderosas demandas por mano dura, es ciertamente una presión abrumadora sobre el liderazgo político y achica el espacio para promover innovaciones. Las reformas son muy a menudo atrapadas entre los discursos de ser “duro contra el crimen” y ser “compasivo con los necesitados”. Suscribir a uno de los dos discursos rivales antagoniza a los partidarios del enfoque opuesto.

La historia ha demostrado que cuando los políticos cambian su retórica, abandonan los guiones tradicionales y adoptan los argumentos neutrales de eficacia y eficiencia, los ciudadanos se relajan y se vuelven más receptivos a las innovaciones (Sung y Belenko, 2006).

CONFIANZA CIUDADANA EN LA POLICÍA

En ALC, la policía es una de las instituciones con menores niveles de confianza ciudadana. En los últimos veinte años (1995-2015), la encuesta Latinobarómetro ha mostrado que la policía es una de instituciones que inspira menor confianza entre los ciudadanos de la región. Se estima que menos del 40% de los encuestados tienen confianza tanto en la policía como en el sistema judicial (Latinobarómetro, 2015). En el caso de los jóvenes, la confianza en la policía es aún menor: en América Central, México, la región Andina y el Cono Sur (con excepción de Brasil) los niveles de confianza no alcanzan el 20% (OIJ, 2013). A nivel regional, el 43% de los encuestados cree que la policía colude con actores criminales. Los países donde esta percepción es mayor son Honduras (63%), Guatemala (61%) y Bolivia (60%) (LAPOP-PNUD, 2012).

Fuente: BID (2017).



Ver video
pág. 477

Cuando se comunica a la gente la magnitud de reducción en la criminalidad que se puede esperar del cambio, o la cantidad de dinero de los contribuyentes que se puede ahorrar a largo plazo, van a escuchar estos argumentos basados en análisis científicos. Antes de comprometerse en esta persuasión racional, los reformadores deben primero hacer su tarea, familiarizándose con la naturaleza del problema, el marco teórico de la solución, y las historias de éxito relacionadas con la reforma planeada.

3.3. OBSTÁCULOS PARA EL ÉXITO DE LAS REFORMAS POLICIALES

Las reformas tienen sus propios ciclos de vida: nacen, crecen, maduran, envejecen y mueren. Algunas desaparecen prematuramente, mientras que otras viven una vida larga y gloriosa. Finalicemos esta discusión de la modernización policial con un recuento de lo que sabemos sobre barreras que obstaculizan reformas en justicia penal y los catalizadores que aumentan las posibilidades de éxito.

La reforma de la policía es riesgosa y tortuosa, y los esfuerzos para innovarla a menudo no alcanzan las expectativas. Las causas de fracaso son variadas, pero podemos destacar las tres más comunes: resistencia interna, innovaciones técnicas sin evoluciones culturales, e incapacidad para producir evidencia de efectividad (Skogan, 2008; Ikerd y Walker, 2010).

◆ RESISTENCIA INTERNA

Todos los niveles de la organización policial pueden rebelarse contra una reforma por diferentes razones. Términos como ‘descentralización’ hacen que los altos ejecutivos estén muy nerviosos. Se preocupan por la pereza, la corrupción, la brutalidad de sus subordinados, y no confían en los oficiales de base en cualquiera de esas dimensiones.

Los gerentes de nivel medio temen que se les retire la autoridad y se la deleguen a niveles inferiores. Las oportunidades de promoción para los gerentes intermedios pueden verse limitadas por la reducción de las capas de gestión y el aplastamiento de la estructura de rango formal. Los jefes policiales suelen estar orientados por el mando y el control y sentirse más cómodos cuando todo se hace por el libro. Es tentador esquivar la resistencia interna mediante la creación de unidades especializadas con un comando paralelo. Un riesgo de esta estrategia es que los oficiales que sirven en estas unidades nunca se convierten en miembros de pleno derecho de la fuerza a los ojos de sus compañeros.

Los policías de base ven el entusiasmo de funcionarios públicos y activistas de la comunidad como politiquero y rechazan las reformas como caprichos pasajeros. Además, hay resistencia al cambio porque se requiere que los oficiales hagan muchos de sus trabajos rutinarios con nuevos procesos y protocolos.

INICIOS DE LA REFORMA POLICIAL DE HONDURAS

La Reforma Policial de Honduras se enmarcó en la implementación de la “Política Nacional de Justicia y Seguridad 2011-2022”. Sin embargo, el plan estratégico de seguridad, necesario para definir los objetivos, orientar las acciones para lograr los cambios en esta materia y dotar a la Policía Nacional (PN) de un documento rector, que diera cuerpo a la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana fue presentado formalmente a mediados de 2015. La razón principal del retraso es que al interior de la Secretaría de Seguridad (SS) todavía coexisten dos generaciones: una que reconoce la necesidad de impulsar un cambio y reformar a la PN; y otra que tiene resistencia al cambio. En años anteriores algunos de los actores en los niveles de mando institucional tenían esta resistencia, lo que representó el principal obstáculo para reconocer la necesidad de avanzar en la Reforma Policial. Incluso, el concepto de “reforma” en que insistían agencias de cooperación internacional y algunas organizaciones de la sociedad civil, no era aceptable para importantes grupos con influencia al interior de la SS y la PN. La manifestación desde la sociedad y por parte de algunos grupos políticos, que presionaban por tener más policías en la calle rápidamente, se presentaba también como obstáculo para iniciar el proceso de reforma.

Fuente: BID (2018)

Las horas extraordinarias voluntarias son una solución atractiva cuando hay resistencia a aceptar cambios en las actividades policiales. Por ejemplo, durante años, muchas fuerzas policiales pagaron a los oficiales voluntarios dinero extra por participar en proyectos de policía comunitaria. Ellos se involucraron en proyectos nuevos después de que terminaran su día de trabajo “real”. No solamente los oficiales pueden estar cansados al final del día, sino también parece poco probable que realmente harían las cosas de manera diferente durante esas dos o tres horas extras. La solución duradera es convertir a todos los miembros de la organización en partes interesadas en la reforma.

◆ INNOVACIONES TÉCNICAS SIN EVOLUCIONES CULTURALES

Las habilidades técnicas y los procedimientos operativos estándar por sí solos no cambian una organización o el entorno que la rodea. Las reformas ocurren porque hay gente que está decidida a cambiar radicalmente sus creencias para facilitar las transformaciones culturales.

Como una banda de hermanos que enfrentan constantes amenazas de violencia delictiva y frecuentes críticas del público, la policía en todas partes del mundo ha desarrollado una subcultura ocupacional que consagra la mentalidad de asedio de 'ellos-contra-nosotros' y valora la lealtad, el trabajo en equipo, la perseverancia y la camaradería para soportar los unos a los otros en situaciones emocionalmente gravables.

La desventaja de estos atributos incluye actitudes como el cinismo, el secretismo, el prejuicio, la sospecha y el autoritarismo que resisten a los cambios impuestos desde fuera de su universo paramilitar. Esta visión del mundo a menudo choca contra los principios de transparencia y rendición de cuentas que la policía democrática exige. Las reformas fracasan porque por el pesimismo o la resignación, los reformadores omiten el paso de aflojar el suelo de la cultura policial antes de sembrar las semillas del cambio.

◆ INCAPACIDAD PARA PRODUCIR EVIDENCIA DE EFECTIVIDAD.

Si no documentamos lo que hacen los oficiales y desconocemos si están siendo efectivos, no sabremos si existe un cambio. Por ejemplo, el componente de resolución de problemas de la policía comunitaria cambia la unidad de trabajo de incidentes individuales a grupos de problemas y estos son muy difíciles de contar. También es complejo evaluar si la resolución de problemas es eficaz y determinar si los policías individuales están haciendo un trabajo bueno o malo.

Como resultado, tanto el desempeño individual como la productividad de la unidad son difíciles de medir y recompensar. La incapacidad de medir lo que importa en el trabajo policial (como el miedo al crimen, la confianza del público y la legitimidad de la policía), presionará inevitablemente a la jerarquía para que cambie su atención a lo que puede medir (como los incidentes de delitos reportados por el público); ante este fracaso de medir lo que importa, los policías revierten a las prácticas viejas.

3.4. LOGROS DE LAS REFORMAS POLICIALES

◆ EL REEMPLAZO DE LA DOCTRINA DE 'SEGURIDAD NACIONAL' POR EL DISCURSO DE 'SEGURIDAD CIUDADANA'

Décadas de participación en la represión de la insurgencia y la consiguiente subordinación de las fuerzas policiales al mando militar fomentaron una aceptación instintiva de la doctrina de la seguridad nacional. Fuerzas de seguridad, tanto militares como policiales, fueron vistas como guardianas que garantizaban el orden constitucional y la paz interna; incluso, algunas fuerzas policiales formaron parte de las juntas gobernantes durante el régimen militar. Como tales, estuvieron acostumbradas a definir elementos domésticos que amenazaban a los intereses nacionales como enemigos que debían ser neutralizados ideológicamente y físicamente. El rendimiento policial se medía a través de batallas ganadas y enemigos eliminados.

La profunda reflexión colectiva y el activismo de los observatorios cívicos han creado un nuevo marco directivo para la misión policial en las dos últimas décadas. Este nuevo concepto de **seguridad ciudadana** es tanto un derecho de la ciudadanía a vivir sin temor a la delincuencia y a la violencia, como la responsabilidad del Estado de proteger la integridad física, el patrimonio material y la libertad personal de sus ciudadanos.

Como proveedores de servicios de seguridad, la policía es evaluada por su impacto en la convivencia comunitaria, satisfacción ciudadana, y confianza pública. Bajo un mandato mucho más restricto, ahora se espera que los policías sean especialistas en la prevención de delitos en la comunidad y que actúen como expertos en la colección de evidencia y testimonios en la etapa investigativa del proceso penal.

◆ DESMILITARIZACIÓN INSTITUCIONAL

La subordinación policial de comando a las fuerzas militares terminó formalmente después del advenimiento de la democracia y del fin de los conflictos civiles. Se establecieron nuevas policías civiles nacionales en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Los ministerios de justicia, seguridad pública o interior tienen ahora jurisdicción sobre los policías nacionales; asimismo, autoridades provinciales y municipales han recuperado control sobre policías locales en países con una estructura federal como Argentina y Brasil. Se han

creado salvaguardias para impedir la transferencia lateral de oficiales militares a las fuerzas policiales; en América Central, los oficiales de la policía civil nacional que comenzaron sus carreras como miembros de las antiguas policías militares se retirarán pronto.

La **desmilitarización funcional** también se está afianzando. Actualmente, en los países de ALC se reconoce la necesidad de separar la defensa nacional de la seguridad ciudadana, y entre las primeras acciones está establecer la diferencia funcional entre el ejército y la policía a nivel institucional o incluso en la constitución.

El proceso, aunque alentador, no es ni completo ni irreversible. La organización y el entrenamiento de las fuerzas permanecen en gran parte paramilitarizados donde la disciplina, la obediencia y el comando vertical siguen siendo la regla. Los cadetes son generalmente reclutados entre las poblaciones rurales o de clase baja y sometidos a una formación segregada que refuerza la mentalidad de asedio de “ellos-contra-nosotros.”

La formación policial todavía es esencialmente legal-militar; y el pensamiento crítico, la resolución de problemas y la solución de conflictos rara vez se incluyen en los planes de estudios. Como la policía se está convirtiendo cada vez más en una profesión de cuello blanco que requiere una toma de decisiones basada en informáticas que incorpora inteligencia criminal, análisis estadístico y un conjunto de tecnología que incluye *software* de detección de disparos, cámaras de vigilancia y análisis predictivo. Se necesitan estándares de reclutamiento más altos para seleccionar a los futuros oficiales con capacidad de análisis en tiempo real para diseñar estrategias de reducción del delito adaptadas a las necesidades de la comunidad.

Acontecimientos recientes también han demostrado que la alta incidencia de la violencia y el consiguiente populismo penal pueden fácilmente desencadenar la remilitarización de la seguridad ciudadana mediante el rescate de viejos enfoques autoritarios o incluso el retorno del personal militar para hacer frente a la inseguridad ciudadana.

◆ EXPERIMENTACIÓN E INNOVACIÓN

Se han ensayado más reestructuraciones organizacionales, cambios de supervisión, mejoras tecnológicas y modernizaciones tácticas en ALC en los últimos veinte años que en toda su historia.

Un auténtico deseo de una gestión policial democrática y eficaz ha abierto el continente a una serie de experimentos audaces y creativos, desde el asalto a puntos calientes hasta la introducción de supervisión externa y civil. Estas innovaciones se respaldan por la sofisticación de una nueva generación de académicos, así como por el compromiso de una sociedad civil vibrante que ha ayudado a canalizar la asistencia externa a áreas de seguridad ciudadana que necesitan mucho cambio.

Se han llevado a cabo nuevas intervenciones en diferentes ciudades para crear alternativas a los enfoques tradicionales, mientras que continuos simposios y conferencias en temas de seguridad cultivaron una red cada vez más extensa de líderes, expertos y pensadores que elaboran y recomiendan nuevas políticas y revisan críticamente las prácticas implementadas.

SEMANA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA DEL BID

Desde hace 10 años, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organiza anualmente la “Semana de la Seguridad Ciudadana”, el mayor evento regional dedicado a temas de seguridad y justicia en ALC.

El objetivo de la Semana de la Seguridad Ciudadana es ofrecer a los responsables de políticas públicas en seguridad, a directores de programas, expertos, académicos y sociedad civil en general interesada en temas de prevención y control de violencias y delitos de esta región, una plataforma de diálogo e intercambio de experiencias y buenas prácticas. El evento consta de dos actividades principales: el Diálogo Regional de Políticas, donde Ministros de Seguridad/Interior de toda la región discutan los desafíos y avances en las políticas de seguridad ciudadana y justicia, y, la Clínica de Convivencia y Seguridad Ciudadana, un espacio dedicado al intercambio de conocimientos técnicos y especializados.



Ver video
pág. 478

Sin embargo, debemos admitir que estos refrescantes progresos no han transformado la perspectiva de la policía ni mucho menos la calidad de la seguridad ciudadana en el continente. Con la excepción de las reestructuraciones organizacionales codificadas en las legislaciones, no muchos proyectos piloto sobrevivieron más allá del periodo inicial de financiación ni mucho menos fueron replicados en otras jurisdicciones y pocos se convirtieron en componentes regulares o prácticas rutinarias del sistema de justicia penal.

4. LA POLICÍA COMUNITARIA

La **policía preventiva** que busca actuar como una fuerza disuasoria a la perpetración del crimen ha sido el sello de calidad de la policía moderna desde el establecimiento de la Policía Metropolitana de Londres en 1829.

Una de las estrategias más usadas para facilitar la transición a una gestión policial preventiva y democrática es la de la **policía comunitaria**. Es importante destacar que policía democrática y policía comunitaria no son conceptos sinónimos.

La policía democrática es un conjunto de principios generales de gestión policial, mientras que la policía comunitaria es una estrategia específica de prestación de servicios policiales para aplicar algunos de esos principios (Shilston, 2015).

En este apartado examinaremos primero la historia y el contexto del nacimiento de esta estrategia policial y luego identificaremos los elementos centrales que la definen, con el propósito de resaltar la importancia del razonamiento basado en la evidencia y la continua reflexión contextual en la reforma policial.

4.1. ANTECEDENTES DE LA POLICÍA COMUNITARIA

Aunque los franceses y los británicos lideraron la creación de la policía moderna, fueron los estadounidenses quienes tomaron el trabajo de modificar continuamente el trabajo policial para responder a nuevas demandas de seguridad. Estas reformas tuvieron profundas influencias en el pensamiento y la práctica policiales. La evolución de la policía estadounidense se puede ubicar en tres etapas diferentes: política (1938-1900), progresista (1900-1970) y comunitaria (1970-presente). Para más información sobre las etapas política y progresistas [consulta la lectura “Etapas de la policía estadounidense” \(lectura opcional\)](#).

Las protestas del movimiento de los derechos civiles de los años sesenta atrajeron la atención del gobierno estadounidense a las fuentes de discriminación y tensión racial, incluida la policía. Así comenzaron las reformas que originarían la policía comunitaria.

La **patrulla en equipo** (*Team Policing*), introducida a principios de los años setenta en la ciudad de Nueva York, se centró en servicios de patrulla descentralizada durante todo el día por un equipo fijo de oficiales en un área geográfica específica (Rosenbaum y Lurigio, 1994). Este enfoque fue la manifestación más temprana de la policía comunitaria.

En un intento por facilitar una relación más estrecha con la comunidad, las operaciones de la policía se reestructuraron en torno de los límites geográficos. Además, a los oficiales de línea se les otorgó un mayor poder de decisión para ayudarles a ser más receptivos a los problemas de los vecindarios. Aunque fue innovadora, la firme oposición de los ejecutivos de la policía a la descentralización obstaculizó la implementación exitosa de esta estrategia, y la patrulla en equipo pronto fue abandonada.

En los años setenta, los académicos comenzaron a examinar mucho más de cerca el papel de la policía y la eficacia de las estrategias policiales tradicionales. El experimento de patrulla de Kansas City demostró que aumentar la patrulla motorizada de rutina y el tiempo de respuesta a las llamadas de emergencia, no tuvo ningún impacto de importancia sobre la reducción de delincuencia, en el alivio del miedo al crimen y en el aumento de la satisfacción pública (Kelling *et al.*, 1974).

Al mismo tiempo, la **patrulla a pie** empezó a captar la atención nacional. En Flint, Michigan, Newark y Nueva Jersey, se crearon programas que obligaron a los policías a salir de sus vehículos patrulleros y a caminar rondas (Trojanowicz, 1982). Los resultados fueron alentadores, la patrulla a pie consiguió lo que la patrulla motorizada no pudo conseguir: una reducción en el miedo de la comunidad y un aumento en la satisfacción pública.

El profesor Herman Goldstein mostró cómo una mayor cooperación entre la policía y la comunidad podría hacer más que reducir el miedo al crimen (1979). Una familiaridad íntima con los residentes locales también podría proporcionar a la policía un recurso invaluable para identificar y resolver las causas subyacentes de problemas comunitarios aparentemente no relacionados e intratables.

◆ LA FORMALIZACIÓN DEL MODELO COMUNITARIO

El interés en el desarrollo de la policía comunitaria se aceleró con la publicación de un artículo titulado “Ventanas Rotas” por James Q. Wilson y George L. Kelling, en 1982. Según estos autores, los oficiales en patrulla a pie deben enfocarse en problemas como los autos abandonados o los borrachos que vagan por las esquinas de las calles, es decir en la reducción de la calidad de la vida en el vecindario. Al igual que una ventana rota, el auto abandonado y el grupo ruidoso de borrachos representan los primeros signos de desorden social. Dejado sin control, pueden hacer que los ciudadanos teman por su seguridad personal y crear la impresión de que a nadie le importa el barrio.

Con el tiempo, esta conducta desatendida aumenta el nivel de temor experimentado por los ciudadanos, que comienzan a retirarse de la vida vecinal. A medida que los residentes se retiran a sus hogares, o incluso optan por abandonar el área por completo, los controles de la comunidad local enervan y elementos desordenados se apoderan del vecindario. Eventualmente, este proceso de deterioro del vecindario puede conducir a un aumento de la delincuencia predatoria. Los autores sostienen que al patrullar a ritmo lento y centrarse en los problemas iniciales del desorden social, la policía puede reducir el miedo al crimen y detener el proceso de decadencia del vecindario.

El trabajo de Goldstein, así como el de Wilson y Kelling inspiraron numerosas iniciativas orientadas al problema y la comunidad en los años ochenta. Entre esas iniciativas está **la policía orientada a los problemas** (POP, o *Problem Oriented Policing*, en inglés) con la cual se asignaban pequeñas unidades compuestas de quince policías a problemas específicos y los hacían responsables de su exitosa resolución (Pate y Anna, 1989). También se encuentran aquellas orientadas a la comunidad en la que los policías actuaban como organizadores de la comunidad e intermediarios entre los ciudadanos y otras agencias para hacer frente a la violencia.

Estas iniciativas fueron exitosas, pero, lo que es más importante, demostraron que la policía era capaz de adoptar un nuevo papel y reducir la criminalidad.

POLICÍA COMUNITARIA O POLICÍA DE PROXIMIDAD

El concepto de policía comunitaria ha sido utilizado para describir una variedad de programas (Skolnick y Bayley, 1988). No obstante, la policía comunitaria consiste en un cambio organizacional, cultura policial y en el proceso de toma de decisiones sobre la prestación misma del servicio de vigilancia y la cercanía con la comunidad, donde las prioridades y los medios para alcanzarlas son definidos por la comunidad y la policía asignada a dicha área. Es decir, es un proceso y no un producto, que se organiza alrededor de tres elementos: participación ciudadana, resolución de problemas y descentralización (Skogan, 2005). El éxito de estas actuaciones depende de la capacidad de la policía para escuchar a los ciudadanos, tomar en cuenta la identificación que los propios ciudadanos hacen de sus problemas y buscar resolverlos (Wycoff, 1988).

Fuente: BID (2017)

◆ LA POPULARIZACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DE LA POLICÍA COMUNITARIA

En los años noventa, la policía comunitaria se había convertido en un poderoso movimiento internacional y en parte de la jerga de la policía cotidiana. Alentados por los fondos federales disponibles a través de la Oficina de Servicios de Policía Orientada a la Comunidad, los departamentos policiales de Estados Unidos cambiaron su atención hacia la implementación de **reformas de la policía comunitaria**.

Esta reforma de la policía comunitaria reflejó una tendencia subyacente más general que influyó también en la estructura, gestión y prácticas de las grandes corporaciones del sector privado. En lugar de enfatizar el control a través de una estricta jerarquía vertical, se promovió la reducción de los niveles de gestión, la accesibilidad de los recursos de la organización y la autonomía de los supervisores y sus subordinados en el proceso de toma de decisiones. Por último, la satisfacción de los ciudadanos con los servicios policiales se convirtió en un criterio importante para medir el desempeño de la policía.

El impulso detrás de la policía comunitaria no muestra signos de desaceleración y se ha expandido más allá de Estados Unidos, un país que tiene la organización policial más fragmentada del mundo con alrededor de 18.000 fuerzas nacionales, estatales y municipales de diferente tamaño.

Las reformas estadounidenses han tenido aplicación limitada en América Latina, en donde, salvo los sistemas federales de Argentina, Brasil y México, existe una sola fuerza policial nacional o una policía preventiva y una policía judicial nacional. Este alto grado de centralización en la organización se debe a la economía, eficiencia y uniformidad en prácticas policiales.

Pero la centralización *per se* no impide la implementación de una policía comunitaria. En países tan diversos como Singapur, Países Bajos, Australia o Francia, se han implementado programas de policía comunitaria con diferentes grados de éxito. A pesar de que las fuerzas policiales de América Latina tardaron en adoptar los preceptos filosóficos, elementos tácticos y cambios organizacionales acordes con el modelo de policía comunitaria, su constante adopción sugiere que va a jugar un papel fundamental en la evolución regional de la gestión policial en las próximas décadas.



4.2. EL MODELO TRINITARIO DE LA POLICÍA COMUNITARIA

La **policía comunitaria** es una filosofía que promueve estrategias organizacionales que apoyan el uso sistemático de coaliciones comunitarias y técnicas de resolución de problemas para abordar de manera proactiva las condiciones inmediatas que dan lugar a delincuencia, desorden social y miedo a la criminalidad.

Podemos resumir la esencia de la policía comunitaria en tres componentes básicos: alianzas comunitarias, transformaciones organizacionales y resolución proactiva de problemas.



a. Alianzas comunitarias

La policía comunitaria, reconociendo que la policía rara vez puede resolver los problemas de seguridad pública por sí sola, promueve cooperaciones e interacciones con las partes interesadas pertinentes en la comunidad.

La gama de socios potenciales es grande y estas colaboraciones son fundamentales para el logro de tres objetivos principales de la policía comunitaria:

- ◆ **Identificación de problemas:** Actuar proactivamente en la identificación de problemas subyacentes que pueden ser resueltos para reducir la delincuencia y el desorden en sus raíces.
- ◆ **Planeación de actividades conjuntas:** Planear actividades conjuntas que conducen a la resolución de los problemas. El público debe desempeñar un papel en la **priorización y el abordaje de los problemas de seguridad.**
- ◆ **Fortalecimiento de la legitimidad policial:** Fortalecer la legitimidad policial a través de una mejora en la confianza pública.

◆ ALIADOS EN LA COMUNIDAD

Los cuerpos policiales pueden asociarse con otras agencias gubernamentales para identificar las preocupaciones de la comunidad y ofrecer soluciones alternativas. Ejemplos de dichas agencias incluyen órganos legislativos, fiscalías o procuradurías, autoridades locales, autoridades carcelarias o de supervisión comunitaria, departamentos de obras públicas, fuerzas policiales en zonas aledañas, servicios de salud pública, servicios de manutención de niños y escuelas.

Además de las dependencias estatales, los individuos que viven, trabajan o tienen un interés en la comunidad, como por ejemplo voluntarios, activistas, líderes comunitarios formales e informales, residentes, visitantes y turistas, son un valioso recurso para identificar las preocupaciones comunes. Estos ciudadanos pueden estar comprometidos en lograr metas específicas en reuniones de consejos municipales, de asociaciones vecinales y de reuniones organizadas por la policía. Detrás de los ciudadanos individuales están las organizaciones cívicas que prestan servicios a la comunidad y abogan por ella. Estos grupos sin fines de lucro comparten intereses comunes y pueden incluir entidades tales como observatorios ciudadanos, clubes de servicio, grupos de apoyo social, asociaciones mutuales, corporaciones de desarrollo comunitario y agrupaciones religiosas.

Las empresas con fines de lucro también tienen un gran interés en el bienestar de la comunidad y a menudo aportan recursos considerables para abordar problemas de interés mutuo. Las empresas pueden ayudar a identificar conflictos y proporcionar recursos

para las respuestas, incluyendo su propia tecnología de seguridad y conexiones sociales. Las cámaras de comercio locales y los centros de información para turistas también pueden ayudar a difundir información sobre las iniciativas de colaboración entre la policía y los establecimientos comerciales, así como las medidas de prevención del delito.

Los medios de comunicación masivos representan un poderoso mecanismo para influir en la comunidad y ayudar con la divulgación de las preocupaciones de la comunidad y las soluciones disponibles, tales como servicios de agencias gubernamentales o comunitarias o nuevas leyes o reglamentos que serán promulgados. Además, los medios de comunicación tienen un impacto significativo en la percepción pública de la policía, los problemas de la delincuencia y el temor a la delincuencia. Tecnologías de la información, tales como sitios web, proporcionan información sobre las alertas de delitos e incluyen direcciones de correo electrónico de oficiales policiales para que los ciudadanos puedan proporcionar consejos, dar retroalimentación y comunicar preocupaciones. Por supuesto, el uso de la tecnología nunca debe reemplazar encuentros directos, espontáneos o planeados.



Principales aliados en la comunidad. Se destacan las agencias gubernamentales; individuos y organizaciones cívicas; empresas con fines lucrativos, cámaras de comercio locales y centros de información para turistas; y los medios de comunicación masiva.

La policía requiere la cooperación voluntaria del público para ser eficaz en el control y prevención de la delincuencia. Los ciudadanos son más propensos a cumplir y cooperar con la policía y obedecer la ley cuando ven a la policía como una fuerza legítima y positiva.

La vía más común que la policía puede utilizar para aumentar la percepción pública de su legitimidad es mediante el reforzamiento de la **justicia procedimental**. La justicia procedimental es la calidad de intercambios e interacciones entre la policía y los ciudadanos comunes y comprende cuatro componentes esenciales:

1. la participación ciudadana en los procedimientos antes de que una autoridad lleve a una decisión,
2. la neutralidad percibida de la autoridad en la toma de la decisión,
3. si la autoridad mostró dignidad y respeto a los ciudadanos a lo largo de la interacción, y
4. si la autoridad transmitió motivos y mensajes dignos de confianza (Mazerolle *et al.*, 2012).

Cada comunidad es única, con sus propias fortalezas y debilidades. Por lo tanto, cada alianza comunitaria debe comenzar con una cuidadosa evaluación de las condiciones y oportunidades que ofrece la población. Sin embargo, existen tres pautas básicas que deben guiar el trabajo con la comunidad.

En primer lugar, las organizaciones formales son tan importantes como los grupos informales de vecinos. Los primeros tienden a tener más recursos y mayor visibilidad, pero estos últimos suelen contar con mayores reservas de solidaridad y confianza. Ambos son fuerzas que deben ser alistadas y movilizadas para mejorar el bien común.

En segundo lugar, diferentes segmentos de la población utilizan distintos métodos de comunicación para informarse y expresarse. Por lo tanto, es fundamental que se utilicen múltiples canales de comunicación, como por ejemplo, boletines informativos, correos electrónicos, reuniones cara a cara, cuestionarios de encuestas, conversaciones informales en contactos de rutina, entre otros, para asegurar intercambios bidireccionales con la comunidad. Los portavoces de los miembros más vulnerables y con menos recursos de la deben ser siempre incluidos en el diálogo.

Finalmente, la policía debe resistir la tentación de cooptar y convertir a una camarilla de ciudadanos vociferantes o grupos poderosos como sus clientes principales. Cuando los intereses especiales de unos pocos se convierten en la comunidad ante los ojos de la policía, la corrupción crece y la confianza pública desaparece.

b. Transformaciones organizacionales

La filosofía de la policía comunitaria se centra en la forma en que las fuerzas policiales están organizadas y en cómo se puede cambiar la infraestructura para apoyar el cambio filosófico impuesto por el modelo.

Las organizaciones se pueden volver más simples o complejas según cuatro aspectos: estructura jerárquica, funcionamiento, diversidad ocupacional y geográficamente. Las organizaciones se vuelven más complejas verticalmente cuando agregan capas de mando o supervisión; funcionalmente, cuando incorporan nuevas divisiones o unidades; ocupacionalmente, cuando contratan empleados con diferentes especialidades y habilidades; y se hacen más complejas geográficamente cuando abren nuevos sitios en diferentes localizaciones geográficas (Maguire, 2014).

◆ SIMPLIFICACIONES VERTICALES Y FUNCIONALES

La implementación de la policía comunitaria requiere una reducción en la complejidad vertical al eliminar los diferentes niveles de mando que hacen que la toma de decisiones sea más eficiente. Se alienta la contracción del tamaño del aparato administrativo y de apoyo alojado en cuarteles generales o comisarias centrales para concentrar sus recursos en los barrios residenciales y las calles comerciales donde están las necesidades de la ciudadanía.

La descentralización del comando es un tipo de estructura organizativa en la que las operaciones diarias y las responsabilidades de toma de decisiones son delegadas por la alta dirección a comandantes de nivel medio y bajo dentro de la fuerza, lo que permite a la alta dirección centrarse más en las decisiones importantes. Puede generar tres ventajas:

- 1.** los oficiales de nivel inferior pueden ser empoderados al tener más autonomía para tomar sus propias decisiones, lo que les permite hacer un mejor uso del conocimiento y la experiencia que han adquirido;

2. Una vez aliviados de las operaciones diarias de microgestión, los comandantes superiores pueden enfocarse en el mapeo de los objetivos estratégicos y el monitoreo del desempeño agregado de la fuerza;
3. Una fuerza descentralizada responde a emergencias y necesidades locales de manera más rápida y efectiva debido a una toma de decisiones más eficiente.

También es deseable una reducción en la complejidad funcional. Esto se logra a menudo eliminando unidades especiales redundantes, capacitando a los oficiales de patrulla para convertirse en solucionadores de problemas, y proveyéndoles con autoridad y apoyo para realizar algunas de las tareas previamente manejadas por unidades especiales con agentes expertos en un determinado tema. La simplificación funcional consiste en capacitar agentes generalistas, que asuman una amplia variedad de tareas y que mantengan contactos constantes con la comunidad llevando a cabo tareas de interés general para toda la población.

Esta transición es muy difícil de implementar, porque corre en contra de la inercia organizacional hacia la multiplicación de unidades especializadas, como por ejemplo el control de estupefacientes, la violencia doméstica, la delincuencia juvenil, la vigilancia de buenas costumbres, la represión de pandillas, etc. Algunos de estos problemas aparentemente únicos que obligan a la creación de unidades especializadas son realmente diferentes manifestaciones de las mismas disfunciones básicas y son mejor tratados colectivamente.

Y la peor manera de instituir la policía comunitaria es agregar una unidad especializada de relaciones comunitarias mientras el resto de la fuerza realiza sus tareas como antes.

◆ COMPLEJIDADES OCUPACIONALES Y GEOGRÁFICAS

Paradójicamente, la adopción de la policía comunitaria puede aumentar la complejidad ocupacional de las fuerzas policiales mediante la contratación de una mezcla más diversa de profesionales con diferentes habilidades y cualificaciones.

Una de las formas de aumentar la diversidad ocupacional es a través de la **civilización del personal policial**. Esta estrategia mantiene por un lado a una mayoría de los agentes de policía como generalistas que patrullan las calles, interactúan con la comunidad, descubren y resuelven problemas e investigan delitos y, por el otro, se contratan a los civiles como especialistas para que desempeñen un papel de apoyo en la fuerza que se dedican a tareas técnicas como la gestión del sistema de información, el análisis del crimen, el procesamiento de los detenidos, etc.

Los beneficios de esta estrategia incluyen la desmilitarización de la imagen policial, la participación civil en el mantenimiento de la fuerza policial, el uso de recursos humanos, que de otro modo no están a disposición de la policía y, a veces, reducción de costos.

La policía comunitaria también crea fuertes presiones para aumentar la complejidad geográfica del trabajo policial mediante la apertura de nuevas casas de precinto y miniestaciones en los barrios.

Es indiscutible que la piedra angular de la transformación organizativa es que las fuerzas de policía se organizan en torno a asignaciones geográficas que facilitan un contacto más estrecho y más frecuente entre los agentes dedicados a esas áreas y los residentes que viven en ellas. Con el aumento de contacto viene una mayor comprensión de las prioridades y preocupaciones del vecindario y un mejor conocimiento de los recursos locales que podrían ser aprovechados para hacer frente a esas preocupaciones.

En este contexto, la descentralización geográfica de un departamento de policía a través de la implementación de subestaciones comunitarias y centros de comando móviles significa una reducción en la dependencia de las directivas centrales, la delegación de autoridad en la toma de decisiones y una estructura de rendición de cuentas menos jerárquica. La dispersión geográfica otorga a los policías de primera línea y a los jefes de los distritos más autoridad y discreción, y les permite encontrar soluciones creativas a problemas específicos en sus barrios sin las restricciones de políticas generales y rígidas. En este sentido, el potencial de descentralización jerárquica discutido anteriormente se maximiza cuando va acompañado de la descentralización geográfica.

◆ CULTURA Y TECNOLOGÍA

Para ser eficaz, la comunitarización de la policía debe ocurrir en todos los niveles de la organización y permear una variedad de estructuras y prácticas. Por ejemplo, los sistemas de evaluación del desempeño pueden diseñarse para evaluar oficiales y agentes basándose en sus esfuerzos para llegar a los miembros de la población. El reclutamiento de nuevos miembros favorece a los candidatos que tienen una orientación de servicio y de deber policial. Además, la educación continua que modelan las destrezas en el fortalecimiento de las alianzas comunitarias y la resolución de problemas puede convertirse en parte de la capacitación estándar en el servicio.

La policía comunitaria fomenta el uso de la tecnología para proporcionar a los oficiales acceso fácil a información oportuna sobre el crimen y las características de la comunidad, ya sea a través de computadoras portátiles en sus vehículos de patrulla o a través de dispositivos de datos personales. De igual manera, la tecnología puede respaldar las funciones de análisis del delito y el problema, permitiendo a las agencias reunir información más detallada sobre los delincuentes, las víctimas, los lugares de delincuencia y las preocupaciones sobre la calidad de vida y para mejorar aún más el análisis. La información es tan buena como su fuente, por lo tanto, no es útil si los datos son de dudosa calidad y precisión.

Gráfico 1. Uso de la tecnología para el análisis del delito



Fuente: www.carabineros.cl

La policía, en muchos países, está utilizando los Sistemas de Información Geográfica (SIG) para mapear el crimen, asignar oficiales y perfilar delincuentes. El mapeo del crimen identifica su distribución geográfica para desplegar agentes en los puntos calientes y para desarrollar otros planes de intervención. Muchas fuerzas policiales han desarrollado estadísticas computarizadas para ayudar con el análisis del crimen instantáneo, las técnicas de despliegue, la supresión activa de delitos triviales, el monitoreo de delitos emergentes y los programas de rendición de cuentas. El SIG también se utiliza para crear perfiles geográficos de delincuentes, un método de investigación que permite a la policía identificar ubicaciones de delitos conexos para ayudar a determinar dónde puede vivir un delincuente, especialmente en casos seriales.

c. Resolución proactiva de problemas

La policía comunitaria enfatiza la resolución proactiva de problemas de manera sistemática y rutinaria. Como hemos visto, en lugar de responder al crimen después de que ocurre, la policía comunitaria anima a las agencias a trabajar con las entidades cívicas, establecimientos de comercio y ciudadanos privados a desarrollar proactivamente soluciones a las condiciones subyacentes inmediatas que contribuyen a los problemas de seguridad pública.

La solución de problemas debe ser infundida en todas las operaciones policiales y orientar los esfuerzos de toma de decisiones. Se anima a las agencias a pensar de manera innovadora sobre sus respuestas, a involucrar recursos en la comunidad y a considerar que arrestos y el uso de fuerza son solo dos opciones en una amplia gama de posibles respuestas tácticas.

Un importante vehículo conceptual para ayudar a los oficiales a pensar en la resolución de problemas de una manera estructurada y disciplinada es el modelo de resolución de problemas SARA (por sus siglas en inglés *scanning, analysis, response, and assessment*; escaneo, análisis, respuesta y evaluación).

◆ ESCANEO: IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS

Los objetivos del escaneo son identificar un problema básico, determinar la naturaleza de ese problema, determinar el alcance de su gravedad y establecer medidas de línea de base. En esta fase se identifica normalmente una lista inclusiva de partes interesadas para el problema seleccionado.

Un problema puede ser pensado como dos o más incidentes similares en una o más maneras y que es motivo de preocupación para la policía y la comunidad. Los problemas pueden ser un tipo de comportamiento, un lugar, una persona o personas, un evento o tiempo especial, o una combinación de cualquiera de estos.

Se deben definir los problemas en términos descriptivos, precisos y específicos. La policía, con el aporte de la comunidad, debe identificar y priorizar estas preocupaciones.

Un ejemplo de la definición de problemas asociados puede ser el siguiente:

Problema identificado - Descripción	Categorías de Observación
Se cometieron siete robos y dos violaciones sexuales...	Número y tipos de problemas
...en la calle A entre la avenida X y la avenida Y en los últimos 30 días.	Tiempo y espacio
En todos estos incidentes, hubo un solo atacante y una víctima; y en todos los casos, fue la víctima quien hizo la llamada o informó a la policía. No hubo testigos que presenciaron estos incidentes.	Participantes y actividades
Los ataques siempre tuvieron lugar al final de la tarde después del anochecer.	Hora
Los robos ocurrieron en la calle mientras que las violaciones ocurrieron en un lote vacío y en un sitio de construcción.	Ubicación
Esta alta frecuencia de victimizaciones criminales es inusual en esta área que...	Comparación temporal / espacial
...es transitada por residentes locales que abandonan la parada del autobús para regresar a casa después del trabajo.	Condición ambiental 1
Las farolas que iluminan la calle no han sido bien mantenidas, solo seis de las 18 que cubren este tramo del camino han funcionado en los últimos tres meses.	Condición ambiental 2
El barrio es generalmente muy tranquilo y por ende la presencia policial es mínima.	Condición ambiental 3

◆ ANÁLISIS: QUÉ SE SABE SOBRE EL PROBLEMA

El análisis es el centro de gravedad del proceso de resolución de problemas. Los objetivos de esta fase son desarrollar una comprensión de la dinámica del problema y de los límites de las respuestas actuales, establecer una correlación entre incidentes y condiciones contextuales y desarrollar una comprensión de la causa y el efecto. Como parte de la fase de análisis, es importante averiguar lo más posible preguntando quién, qué, cuándo, dónde, cómo, por qué y por qué no acerca de la víctima, el delincuente y la ubicación del delito.

El análisis determina qué información se necesita. Esta debe ser una investigación amplia que no esté limitada por las perspectivas pasadas sobre el tema. Los datos pueden provenir de muchas fuentes, por lo que la recolección de datos para el análisis debe ser innovadora. Las fuentes potenciales de información podrían ser:

- ◆ Los inspectores municipales: pueden ver que se desarrolla un problema comunitario (desempleo por cuenta del cierre de una fábrica) antes de que esto sea evidente para los demás.
- ◆ Los dueños de bares: saben sobre el consumo de alcohol por menores de edad y otras malas prácticas de servicio entre sus competidores.
- ◆ Los directores de escuelas: saben sobre la intimidación y el vandalismo entre los estudiantes.
- ◆ Los propietarios de pequeños negocios: están atentos a los problemas relacionados con sus instalaciones. Por ejemplo, un farmacéutico sabe qué se le está robando de su tienda o si las personas intoxicadas están pasando el tiempo cerca.
- ◆ El personal de la sala de emergencias: ve muchas lesiones por delitos que registran pero que posiblemente no denuncien a la policía.
- ◆ Los refugios para mujeres golpeadas: saben mucho más sobre los patrones de violencia doméstica que la mayoría de los oficiales de policía.
- ◆ Los guardias de seguridad privados: suelen ser los primeros en conocer un incidente en particular. Pero también tienen información que puede contribuir a su comprensión general de las pautas delictivas locales.

Una fuente a menudo descuidada de información valiosa es la contenida en los archivos policiales. Una razón por la que esta fuente de información es descuidada es porque la búsqueda rápida de los archivos es a menudo imposible. Sin embargo, la tecnología ha hecho posible que los analistas del crimen automaticen el proceso de búsqueda.

◆ RESPUESTA: DESARROLLAR SOLUCIONES

La fase de respuesta del modelo SARA implica el desarrollo e implementación de estrategias para abordar un problema identificado mediante la búsqueda de respuestas estratégicas que sean amplias y desinhibidas para lograr reducciones duraderas en el número y la magnitud de los problemas. La respuesta debe seguir lógicamente los conocimientos adquiridos durante el análisis y debe ajustarse al problema específico. Los objetivos de la respuesta pueden variar desde eliminar totalmente el problema, reducir sustancialmente el problema, reducir la cantidad de daño causado por el problema o mejorar la calidad de la cohesión de la comunidad.

Bajo el modelo tradicional de la policía, la única herramienta real disponible para los oficiales era el arresto o la detención. En este nuevo abordaje, los oficiales utilizan cualquier recurso legítimo o legal disponible para resolver problemas. No hay un solo mejor método para una buena resolución a los problemas del vecindario. Lo que se recomienda es considerar varias posibles soluciones y elegir la mejor opción entre ellas. Un acercamiento posible es percibir cambios físicos y técnicos en el ambiente. La policía puede emplear varias estrategias de endurecimiento de objetivos como la instalación de cerrojos. También puede involucrar la asistencia de otras agencias gubernamentales en la toma de un papel activo para eliminar diversos deterioros físicos y conflictos sociales dentro de un vecindario.

Al notificar al organismo responsable, la policía puede resolver problemas tales como la aplicación de códigos laxos de construcción, recolección inadecuada de basura o mejora del alumbrado de las calles. Debido a que constantemente patrullan todas las áreas de una ciudad, la policía está en una posición única para proporcionar estos servicios. Puede encontrar a veces que su autoridad es insuficiente para tratar un problema específico. En tales casos, pueden pedir a los legisladores locales que promulguen ordenanzas que puedan aliviar ciertos problemas.

◆ EVALUACIÓN: MEDIR EL ÉXITO DE LAS RESPUESTAS

La evaluación intenta determinar si las estrategias de respuesta fueron exitosas, es decir si el problema disminuyó y si la respuesta contribuyó a la disminución. En la mayoría de las circunstancias, los problemas no se pueden hacer desaparecer por completo y los cambios suelen ser incrementales.

Para determinar si las condiciones han mejorado es necesario tener una medida de las condiciones antes de la solución que se aplicó. El uso de encuestas se ha convertido en una regla de medición estándar para la evaluación de soluciones de problemas. Los ciudadanos tienden a ser muy conscientes de las condiciones en sus vecindarios y las encuestas proporcionan un método para tomar ventaja de este conocimiento. Se pueden realizar pruebas estadísticas para examinar si las diferencias observadas en las condiciones probablemente no se deban a fluctuaciones al azar en las respuestas de las personas.

Los resultados de la evaluación no solo ayudan al esfuerzo actual, sino que también reúnen datos que construyen conocimiento para el futuro. Si las respuestas implementadas no son efectivas, la información recolectada durante el análisis debe ser revisada. Es posible que deba recopilarse nueva información antes de que se puedan desarrollar y probar nuevas soluciones. Todo el proceso debe ser visto como circular en lugar de lineal, lo que significa que nuevos escaneos, análisis, o respuestas pueden ser necesarios.

MODELO SARA: ACOSO ESCOLAR EN CHULA VISTA, CALIFORNIA, ESTADOS UNIDOS

El acoso escolar es la forma de violencia menos denunciada en las escuelas. Las víctimas del maltrato psicofísico crónico por parte de otros estudiantes a menudo sufren de baja autoestima, depresión, absentismo escolar, problemas de salud psicosomáticos e ideas suicidas. En 2002, el Departamento de Policía de Chula Vista (DPCV) en el estado de California diseñó un proyecto para aplicar los principios SARA al problema de acoso escolar en tres escuelas primarias.

Escaneo

El distrito escolar encuestaba a los estudiantes cada 2 años sobre sus sentimientos de seguridad en la escuela. DPCV obtuvo y analizó datos de esta encuesta. También realizaron 54 observaciones separadas de 45 minutos en las escuelas. Un equipo de policías también diseñó y administró cuestionarios para maestros y padres. En base a los resultados de la encuesta para los padres, un sorprendente 28% dijo que el acoso o hostigamiento era una parte normal del crecimiento. Esto indica al personal policial que las influencias externas a la escuela pueden afectar la forma en que los niños tratan a los demás y cómo esperan ser tratados.

Análisis

El primer paso fue determinar la frecuencia, las ubicaciones y las formas de acoso que tienen lugar en el campus. La encuesta de estudiantes reveló que el 18% de los estudiantes se identificaron como “víctimas crónicas” e informaron haber sido intimidados al menos una vez a la semana o más. De los estudiantes que informaron haber sido víctimas de acoso escolar, el 43% dijo que había estado sucediendo alrededor de 6 meses o más. La mayoría de los hostigamientos ocurrían en el comedor, la clase de educación física y los baños dentro de la escuela. Las observaciones ambientales indicaron que la ausencia o la escasez de adultos en los baños de estudiantes y los comedores permitieron que algunos estudiantes maltrataran a otros.

Respuesta

1. Se crearon reglas específicas contra el acoso y se capacitó a todo el personal docente sobre cómo identificar las conductas de acoso.
2. Se crearon pautas sobre cómo responder a las víctimas del acoso y a los estudiantes que acosan.
3. Se contrataron consejeros externos para brindar apoyo a las víctimas y sus familias y para enseñarles a desarrollar un plan de seguridad.
4. El diseño de los baños se cambió para permitir que la puerta se deje abierta sin invadir la privacidad del estudiante.
5. Una escuela implementó un programa de pase de baño para limitar el número de estudiantes en el baño en un momento dado.

Evaluación

Después de tres años de implementación, DPCV realizó una evaluación de impacto a través de encuestas estudiantiles. Se notó una reducción en acoso escolar de 31% en los baños, de 34% en las clases de educación física y de 20% en los comedores. La evidencia también indica que los estudiantes aprendieron a generalizar su aprendizaje y a monitorear el comportamiento de sus pares fuera del ámbito escolar donde la supervisión adulta es mínima. El nivel de acoso reportado por los jóvenes disminuyó por 37% en las paradas de autobuses y por 31 en los autobuses escolares.

Culuko, M. (2011).

PROYECTO DE INTERVENCIÓN DEL MERCADO PERSA BÍO-BÍO DE SANTIAGO

Desarrollado por la 4ta Comisaría de Santiago de Carabineros de Chile

Los objetivos específicos del proyecto fueron disminuir la victimización, la presencia de comercio ilegal y el temor de los vecinos y visitantes del mercado de ser víctimas de un delito.

Escaneo

Mediante el escaneo con base en la aplicación de metodologías validadas institucionalmente se encontró que el comercio ilegal de cachorros caninos era la causa principal del resto de las actividades delictivas que se producían en la zona. La información requerida para el diagnóstico se recolectó a través de entrevistas, encuestas y reuniones con representantes de las organizaciones sociales del área, particularmente con las organizaciones que agrupan a los locatarios del mercado.

Análisis

Adicionalmente a la recolección de información cualitativa, se realizó un trabajo de inteligencia por parte de la Sección de Investigación Policial (SIP) para estudiar los patrones delictuales de la zona. El análisis de los datos de

percepción y de inteligencia arrojó como resultado que la venta ilegal de cachorros caninos era el principal determinante de la actividad delictiva que se originaba en el mercado. Se estudiaron las características y dinámicas de la venta de cachorros con la finalidad de definir la mejor estrategia para combatir ese delito.

Respuesta

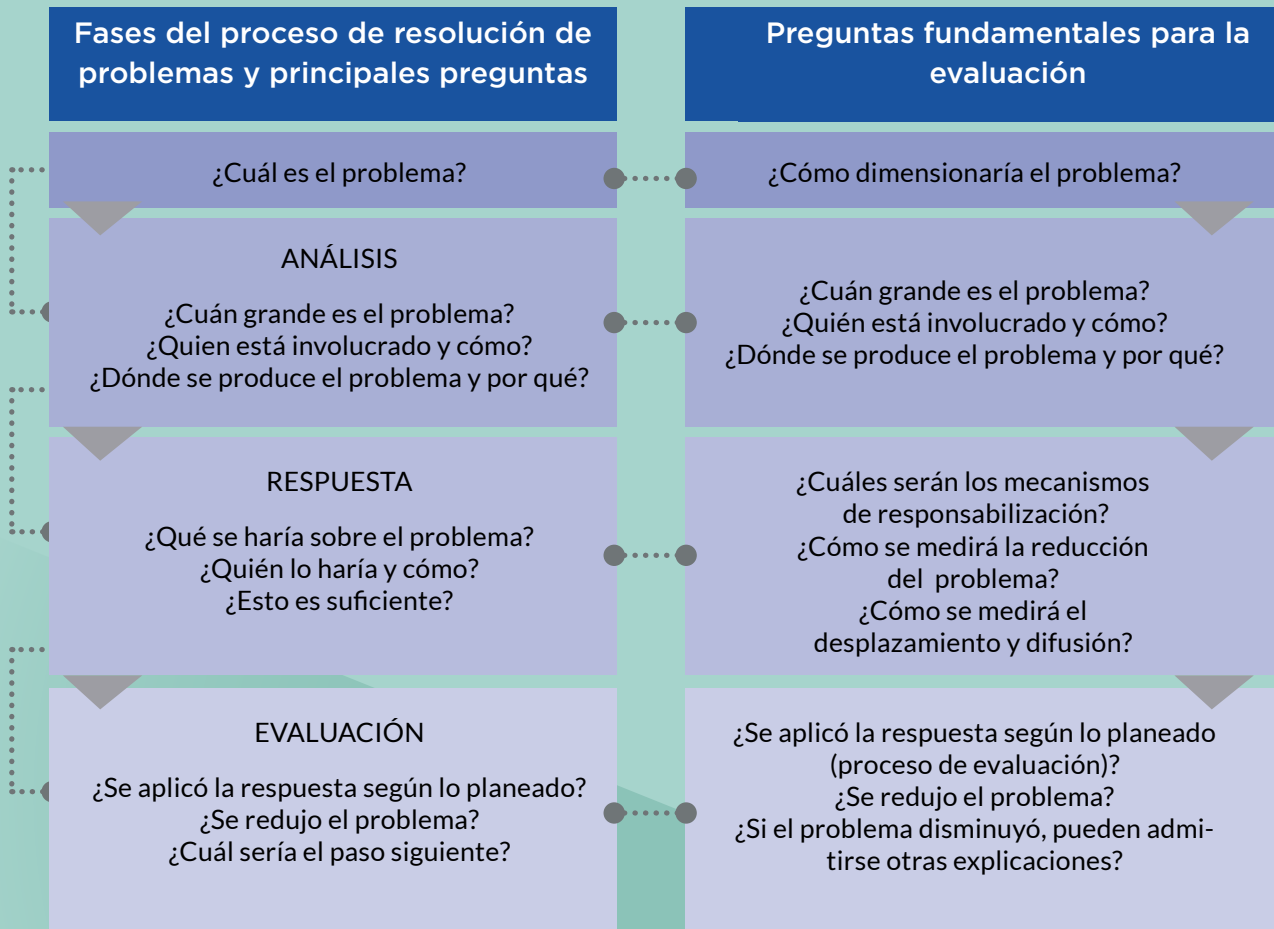
El 3 de octubre de 2009 entró en vigencia la ley No. 20.380, sobre la protección de animales, lo cual permitía contar entre una herramienta de persecución penal. Se construyó una red interinstitucional y de organizaciones privadas y comunitarias para financiar el cuidado de las mascotas y la compra de medicamentos y vacunas. Se instaló también un espacio para la atención de los animales en el cuartel policial de la 4ta Comisaría.

Evaluación

Los casos policiales se redujeron 38% después de 2 años de iniciada la intervención. Con respecto al temor de los vecinos de ser víctimas de un delito se entrevistó a los dirigentes de las organizaciones de dueños de locales del mercado quienes reportaron que los locatarios volvieron a invertir en los locales, la permanencia de los arrendatarios aumentó, el público se incrementó notoriamente, especialmente subió la visita de familias con niños pequeños y se dejaron de vender perros.

Fuente: Huenumil y Muñoz (2012).

FLUJO DE APLICACIÓN DEL MÉTODO-MODELO SARA



Fuente: Eck J. E. (2002).

4.3. MODIFICACIONES Y REPLICACIONES EN ALC

ALC se unieron al movimiento de la policía comunitaria relativamente tarde. Vale la pena recordar que el pensamiento policial en la región se ha orientado hacia la imposición vertical de seguridad por parte del Estado por más de un siglo, mientras que la policía comunitaria propone una coproducción de orden entre los ciudadanos y su policía local. Este reto es esencialmente cultural y demanda que residentes de la comunidad se conviertan en ciudadanos a través de participaciones cívicas en el ámbito público. Dada la singularidad de sus problemas de seguridad y su dinámica sociopolítica, las experiencias de la región han arrojado luz sobre las limitaciones del marco conceptual y las posibilidades de su implementación. Aquí echaremos un vistazo a las trayectorias de dos países muy diferentes: Brasil y Nicaragua.

◆ BRASIL

El primer caso de policía comunitaria en América Latina fue implementado en 1997 en São Paulo (Brasil), con apoyo financiero y técnico de Estados Unidos, Canadá, Francia y Japón (Frühling, 2011). Su objetivo era transformar la policía militar en una organización que colaborara con la comunidad, fortaleciera el estado de derecho y redujera la criminalidad.³

El programa desplegó efectivos policiales en 41 zonas diferentes, con el objetivo de proporcionar seguridad ciudadana y también servicios públicos básicos. En total, más de 50 por ciento (199) de las 386 subcomisaría de São Paulo emplearon la policía comunitaria y 16.000 policías completaron cursos de capacitación.

También se formaron consejos comunitarios donde miembros de la comunidad expresaron sus demandas y discutieron problemas de seguridad; la policía tomaba notas durante las reuniones pero no hubo seguimiento riguroso de los temas discutidos (Frühling, 2009). Aunque las encuestas mostraron resultados positivos a corto plazo, el programa nunca fue sistemáticamente evaluado y, por tanto, su impacto real fue desconocido.

³ En Brasil, cada estado federal, incluyendo el Distrito Federal, cuenta con una policía militar que está subordinada al mando civil del gobernador. Las policías militares no pertenecen a las fuerzas armadas de Brasil, sino que son fuerzas de seguridad pública que tienen por función primordial la prevención del delito y la preservación del orden público. Cada estado organiza su propia policía militar con diferentes estructuras, reglamentos, y uniformes.

En 2000, un proyecto nuevo comenzó en la favela infestada por la violencia de Tubarão en Río de Janeiro (Arias, 2004). La policía se basó en el modelo de la “Operación cese del fuego” de Boston⁴ para crear una disuasión fiable que tomó una postura firme contra el abuso policial e involucró a líderes comunitarios y organizaciones no gubernamentales.

El programa intentó prevenir la violencia de las pandillas haciendo creer a los pandilleros que la violencia y el uso de armas recibirían castigos severos, lo que les persuadiría de cambiar su comportamiento. Un mensaje directo y explícito de “disuasión minorista” se dirigió a una pequeña audiencia (todos los jóvenes involucrados en pandillas) en lugar de a una audiencia general (todos los jóvenes de Río).

Durante el transcurso del programa, el alcalde siguió una línea dura para controlar la corrupción policial removiendo a 41 de los 100 policías asignados por razones disciplinarias, y los grupos cívicos prestaron servicios públicos que los narcotraficantes habían hecho previamente. A pesar del entusiasmo inicial, este programa demostró un alto nivel de fragilidad: a raíz de la muerte del líder de una pandilla de la favela vecina, crecieron tensiones y choques entre la policía y los pandilleros y el alcalde que estableció el programa dejó su posición. En pocos años, la violencia y el tráfico de drogas volvieron a sus niveles anteriores.

El próximo programa de vigilancia comunitaria se inició en las favelas Pavao-Pavazinho / Cantagalo de 2000-2002 y las favelas Cavelo de 2002 a 2004 en Río (Frühling, 2011). El programa conocido como Agrupamiento Policial para Áreas Especiales (APAE) buscaba reducir la presencia de armas de fuego, alejar a los jóvenes del crimen y eliminar la violencia policial. El programa mostró una promesa inicial y luego se expandió a otras favelas, incluyendo Vila Cruzeiro (Riccio *et al.*, 2013). El impacto del programa en la delincuencia no estaba claro, variaba dependiendo de quién hablara. Pero hubo consenso de que las interferencias políticas indebidas y la dependencia de los residentes vulnerables de la economía clandestina habían causado daños irreparables a la alianza comunitaria que dejó de ser un amortiguador contra el desorden.

4 “Operación cese del fuego” es una estrategia policial orientada a la resolución de problemas que busca reducir la violencia de las pandillas, la posesión ilegal de armas y la violencia armada en las comunidades. Se probó por primera vez en Boston en 1996. La intervención se basa en la suposición de que los delitos pueden evitarse cuando el infractor percibe que los costos de cometer el delito superan los beneficios de cometer un delito. Está dirigido a jóvenes de alto riesgo y combina esfuerzos agresivos de la policía y la fiscalía. Los objetivos del programa son llevar a cabo una estrategia integral para detener y enjuiciar a los delincuentes portadores de armas de fuego, avisar a los demás de que los delincuentes enfrentan un castigo serio por llevar armas de fuego ilegales y disuadir a jóvenes a no seguir el mismo camino criminal.

En 2008, el gobernador del estado de Río de Janeiro, Sérgio Cabral, lanzó el programa UPP (Unidad de Policía Pacificadora) en la Dona Marta y luego en Cidade de Deus en 2009 (Riccio *et al.*, 2013). El objetivo era nuevamente pedir a la policía que restableciera la seguridad y el orden en las favelas y que organizaciones gubernamentales y cívicas reemplazaran a los grupos delictivos como proveedores de servicios públicos.

En enero de 2010, la policía declaró pacificadas a seis favelas, incluyendo Cidade de Deus, y anunció planes para pacificar 34 más (Margolic, 2010). Estos fueron operativos paramilitares preanunciados que chocaron frontalmente con elementos delictivos y no duraron más de unos pocos días. Inmediatamente después de la finalización de la operación, el gobierno envió limpiadores de calles y se lanzó una intensa campaña de relaciones públicas, incluyendo pancartas, procesiones policiales y actividades infantiles, como paseos en pony en los caballos montados de la policía.

El programa se esforzó en prevenir la corrupción policial y reclutó directamente a los cadetes de la escuela de policía, sin pasar por los canales tradicionales de contratación. El gobernador indicó que el programa proporcionó servicios por un valor de 235 millones de dólares a los residentes y mejoró sus condiciones de vida después de la operación inicial (Watts, 2013). A partir de 2014, el programa mantuvo 38 estaciones en la zona y más de 9.000 oficiales en la comunidad.

El programa UPP ganó un amplio apoyo en los primeros días. Las encuestas informaron que hubo una reducción en el número de crímenes violentos y homicidios, un aumento en el reporte de delitos a la policía y un menor temor a discutir sobre narcotráfico en público (Cunha, 2012). Amnistía Internacional también encontró que los asesinatos policiales de civiles habían disminuido en 50% en Río de Janeiro.

A pesar de este éxito temprano, el programa mostró dificultades más tarde. Primero, era demasiado caro. Suponiendo que la cifra de 9.000 policías en 38 favelas sea representativa para las necesidades de todas las favelas de Río, el Estado tendría que desplegar 250.000 efectivos para cubrir las 1.000 favelas con policía comunitaria (Margolic, 2010). Si los proyectos de desarrollo también se expandieran a una tasa similar, el gobierno estaría comprometiendo más de 6 mil millones de dólares a la expansión de los servicios sociales en las favelas. De hecho, el gobierno no fue capaz de mantener la misma inversión en servicios por mucho tiempo, lo que fue culpado al regreso del crimen organizado y la violencia. (Watts 2013). Segundo, hubo evidencia de desplazamiento criminal: las

pandillas de narcotraficantes armadas migraron de favelas con UPP a favelas sin presencia policial durante el auge de la intervención (Goulart, 2012). Finalmente, las acusaciones de corrupción oficial y brutalidad policial resurgieron.

A pesar del tamaño de las ciudades brasileñas y el nivel de crimen que enfrentan, las barreras que desafían la implementación de la policía comunitaria en Sao Paulo y Río de Janeiro se encuentran también en otras metrópolis populosas o violentas del continente. Estos factores incluyen la simbiosis socioeconómica entre narcotraficantes y pobladores empobrecidos de las favelas, corrupción gubernamental y la conceptualización de la policía comunitaria como el despliegue de unidades especializadas en contextos de violencia desenfrenada y escasez de recursos públicos. Estas barreras parecen haber limitado la efectividad de la policía comunitaria en estas iniciativas audaces y encomiables. Las experiencias pioneras de Brasil proporcionan materiales ricos para la reflexión y el aprendizaje.

◆ NICARAGUA

Nicaragua es particular en diversos sentidos en comparación a otros países de la región. Ha mantenido una trayectoria democrática desde 1984; el tráfico de drogas y la violencia de pandillas que han devastado a los países vecinos de Centroamérica nunca han ganado una posición firme en el país; ha sostenido un hábito de consenso en la formulación de políticas; y una policía nacional que desde su origen mostró y estandarizó una orientación a la comunidad.

Con estas ventajas a su favor, la Policía Nacional de Nicaragua, la fuerza más pequeña con el presupuesto más bajo en la región, publicó la Doctrina Policial en 1996, donde el delito se definió como un problema social y la prevención del delito a través de coaliciones comunitarias fue nombrada como prioridad máxima. En el año siguiente se aprobó el “Plan mediano plazo como guía para la acción”, que hizo del fortalecimiento de la legitimidad institucional y del afianzamiento de sus relaciones con la comunidad objetivos estratégicos clave de los servicios policiales. Estos pronunciamientos oficiales culminaron en el lanzamiento del Modelo Preventivo-Proactivo-Comunitario (PCP) en 2007.

El Modelo PCP empezó con un método de cinco puntos que guiaron la planificación y ejecución del trabajo policial. Estos puntos son:

“(1) *Insumos*: Consulta con la comunidad a nivel local para abordar los problemas más sentidos de la comunidad, dándole prioridad de forma jerárquica a cada uno e insertándolos en el Plan Operativo Anual. (2) *Estrategia*: Con los insumos el jefe de la delegación, debe planificar con el fin de enfrentar la problemática planeada en la comunidad. (3) *Acción*: Es la ejecución de planes operativos con el fin de garantizar los objetivos jerarquizados en conjunto con la comunidad. (4) *Comunicación*: Informar los logros obtenidos a la comunidad a través de reuniones, asambleas, contactos, visitas a casas, medios de comunicación y publicidad. (5) *Retroalimentación*: Intercambiar las experiencias, logros y dificultades con el fin de mejorar continuamente los resultados”(Castro, 2012: 29).

Los notables programas comunitarios auspiciados por la policía han incluido la organización de empleo y educación para jóvenes considerados en riesgo, procedentes de barrios pobres y violentos (McDermott, 2016). Con el respaldo de los líderes locales, la policía ha organizado eventos sociales y comunitarios para reunir a los jóvenes y sus familias, tales como torneos de fútbol. La policía también ha estado activa en apoyar programas de rehabilitación de drogadicción para muchos quienes están en riesgo o ya han tenido problemas con la ley.

Nunca se evaluó metodológicamente la fidelidad de implementación ni el impacto del programa; no se sabe cómo fueron introducidos los procedimientos y las tácticas ni qué cambios en la población fueron observados. Sí hubo autocríticas y reflexiones; por ejemplo, se reconoció que había una falta de coordinación entre planificación y la asignación de recursos y que el diseño del nuevo plan de estudios para el adiestramiento de policía se estancó (División de Desarrollo, Programas y Proyectos, 2011).

Es muy probable que en lugar de modificar radicalmente lo que la Policía Nacional de Nicaragua había estado haciendo, el Modelo PCP simplemente formalizó y profundizó algunos principios básicos de servicios orientados a la comunidad que ha caracterizado a la policía nicaragüense desde su creación en 1979.

Las evidencias indirectas son positivas. Según las estadísticas de las Naciones Unidas, Nicaragua ocupa el tercer lugar en tener la tasa de robo más baja de América Latina.

Nicaragua tuvo solo 72 robos por cada 100.000 habitantes, mientras que en lugares como Argentina se registraron 973, México 688, Chile 468 y Costa Rica 398, (UNDP, 2013). Su tasa de homicidios fue solo una fracción de los registrados en los países vecinos, como El Salvador y Honduras al norte, dos de los países más violentos y penetrados por el narcotráfico y las maras. El mismo informe también encontró que los nicaragüenses ocupaban el segundo lugar en el continente en su confianza pública en el sistema de justicia penal.

LA REFORMA POLICIAL DE HONDURAS BASADA EN LA POLICÍA COMUNITARIA

Honduras

Entre 2004 y 2011, los índices de violencia e inseguridad en Honduras crecieron de manera alarmante. La tasa de homicidios en este periodo presentó un crecimiento constante que casi triplicó el número de homicidios. Los problemas de inseguridad aunados a la escasa capacidad del sistema de justicia para resolver los casos de investigación judicial, con solo un pequeño porcentaje de los casos con una sentencia condenatoria, se tradujo en desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones responsables de dar seguridad y procurar justicia a la población. En específico, la Policía Nacional (PN) contaba con una muy baja credibilidad y confianza por parte de la población.

En 2011, Honduras recibió un fuerte apoyo de la comunidad internacional para analizar la situación de la violencia y seguridad ciudadana. Todos los diagnósticos apuntaban a la necesidad de generar una policía transparente y efectiva, donde el sistema de educación era un elemento clave para abordar. Al igual que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), varias organizaciones realizaron importantes diagnósticos sobre la situación, incluyendo a la Organización de Estados Americanos (OEA) quien preparó “Un examen del sistema nacional de seguridad ciudadana de Honduras” 2012; el Banco Mundial, con “Informe Estratégico sobre violencia, criminalidad y seguridad ciudadana en Honduras” 2011; y los Gobiernos de Colombia y Chile, los cuales también realizaron un diagnóstico sobre la situación de la policía y el sistema de investigación criminal.



Ver video
pág. 479

En el 2012, a solicitud del Gobierno de Honduras, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo de inversión con co-financiamiento de la cooperación del Gobierno de Suiza –COSUDE-, focalizado para acompañar los esfuerzos del Gobierno de Honduras, en la reforma de la Policía Nacional. Se trataba de apoyar un programa en un sector de alta sensibilidad y en un contexto de enormes complejidades, que permitiera dar respuesta efectiva a la demanda ciudadana de contar con una mejor policía. Esta operación básicamente enfatizaba el apoyo al sistema educativo de escala básica policial y el fortalecimiento de las funciones policiales en investigación criminal, impulsando una filosofía de **policía comunitaria**. Los principales objetivos del Programa fueron: contribuir a la prevención y resolución del delito, a través del mejoramiento de: (i) la efectividad de la gestión institucional y operativa de la Secretaría de Seguridad-Policía Nacional; (ii) la capacidad de investigación del delito y (iii) la gestión a nivel territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios beneficiados.

La declaración del presidente de la República a principios de 2015 en el sentido de que ese año sería el “del fortalecimiento de la Policía Nacional”, dio el respaldo político que se necesitaba para avanzar hacia una real reforma de la PN, que se reconoce mediante la asignación de una mayor cantidad de recursos presupuestales asignados a la Secretaría de Seguridad. En ese momento los intereses políticos se alinearon con los institucionales, dotando a la Secretaría de Seguridad de una base sólida para dar paso a la Reforma Policial.

La **Policía Comunitaria** se introdujo como eje transversal de la función policial en la los planes de estudio de los centros educativos del Sistema de Educación Policial (SEP). Los esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento del Instituto Tecnológico Policial (ITP), institución destinada a la formación de los policías de la escala básica, considerando que estos elementos representaban la mayor cantidad de miembros de la Policía y que eran los que tenían el contacto más directo con la ciudadanía.

Entre las reformas al sistema de educación policial se destacan:

- ◇ Nuevo perfil de ingreso. Hasta el año 2012, la escolaridad mínima requerida era haber concluido la primaria (6° grado). Actualmente los aspirantes deben contar con la educación secundaria completa (12 años de escolaridad) reconocida por el Consejo de Educación Superior de Honduras, lo que promueve que los estudiantes presenten mejores bases para el aprendizaje y una mayor socialización.
- ◇ Controles para la selección de aspirantes. Antes de ingresar al ITP, los aspirantes deben aprobar las pruebas de confianza: pruebas psicométricas, toxicológicas y estudio socioeconómico; eventualmente los aspirantes deben sujetarse a prueba de polígrafo. El hecho de que las pruebas de confianza sean aplicadas por una Institución ajena al SEP y al ITP, garantiza la imparcialidad en el proceso de selección.
- ◇ Nuevo plan de estudios. A partir de 2014 la formación de las nuevas promociones tiene una duración de once meses bajo un nuevo currículum, de los cuales diez meses corresponden a la formación en las instalaciones del ITP, más un mes de prácticas policiales en las calles, bajo supervisión. La formación policial actual tiene una orientación hacia competencias, con tres ejes. El primero se refiere propiamente a las formaciones policiales y los otros dos corresponden a preceptos de orden transversal que pasan por toda la Reforma Policial: Policía Comunitaria y Derechos Humanos. Una fortaleza del nuevo modelo de formación, es que actualmente se están realizando las gestiones ante el Consejo de Educación Superior de Honduras para que se reconozca la formación en el ITP como Técnico Superior no Universitario en Técnicas Policiales, por lo que los egresados contarán con este título; además de que en el contexto del SEP, la formación en el ITP será equiparable al primer año de formación en la Academia Nacional de Policía (ANAPO), Institución encargada de la formación de los Oficiales. De esta forma, por primera vez los policías de la escala básica podrán aspirar a ingresar a la ANAPO, ampliando su horizonte de desarrollo y con el reconocimiento del primer año de formación.

- ◇ Profesionalización docente. Junto con la renovación de los planes de estudios se realizó un diseño del perfil profesional que deberían cubrir los docentes y se verificó qué profesores no cumplían con éste. Además, se detectaron expertos por área dentro de la Policía Nacional para incorporarse al ITP y espacios de enseñanza que no estaban cubiertos con el personal contratado.
- ◇ Mejores condiciones laborales. Las transformaciones en el SEP se han acompañado de mejoras en algunas condiciones de trabajo de los elementos policiales. Primeramente, en 2015 se autorizó un incremento salarial. Asimismo, se han mejorado las prestaciones recibidas, entre las cuales se encuentran: seguro médico hospitalario y seguro de vida, servicio de previsión social bajo un régimen de riesgo especial y seguro de seguridad social, además de alimentación y jubilación a 22 años de servicio. Lo anterior, sin menoscabo de las obligaciones históricas como uniformes, armas y municiones.

Fuente: BID (2018)

4.4. EVALUACIONES DE LOS RESULTADOS

La policía comunitaria ya tiene más de 30 años de existencia desde su inyección en los Estados Unidos. ¿Ha cumplido con sus promesas? Evaluaciones han arrojado algunas respuestas.

◆ IMPACTO DE LA ALIANZA COMUNITARIA

Los programas diseñados para incrementar las interacciones entre la policía y la comunidad o hacer que la policía sea más visible y accesible, como patrullas a pie, oficinas satelitales en los vecindarios, boletines y reuniones comunitarias, redujeron el temor al crimen y las percepciones de desorden (Mastrofski, 2004). Los estudios también demostraron que las coaliciones comunitarias aumentan la legitimidad de la policía, convirtiendo a los ciudadanos en más propensos a reconocer y obedecer la autoridad policial (Gill *et al.*, 2014).

POLICÍA COMUNITARIA Y SUS RESULTADOS

Reducción de la delincuencia

Los programas “Plan Cuadrante de Carabineros” y “Comuna Segura” en Chile, y el “Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes” en Colombia, han tenido resultados positivos en reducir las tasas de criminalidad de ciertos tipos de delitos. Una evaluación sobre la efectividad de esta última intervención demostró una reducción del 22% de los homicidios en las ocho ciudades intervenidas. De igual forma, mejoró el sentido de responsabilidad de los policías con los ciudadanos y su nivel de motivación (Mejía *et al.*, 2013).

Confianza y legitimidad

Las estaciones de policía comunitaria en ciertas áreas de Sao Paulo en Brasil redujeron los niveles de miedo al crimen e incrementaron la confianza en la policía en los barrios seleccionados (Frühling *et al.*, y Kahn, 2000). Por otra parte, existe evidencia cualitativa sobre los esfuerzos realizados en los países del Caribe por aumentar la confianza y legitimidad de las agencias policiales mediante un enfoque de policía comunitaria. Por ejemplo, en Barbados, una encuesta de seguridad ciudadana en el 2010 demostró una valoración ciudadana muy positiva hacia su policía comunitaria, en comparación con los otros siete países del Caribe (PNUD, 2013).

Fuente: BID (2017)

Pero lamentablemente, las interacciones entre la policía y la comunidad no han tenido impacto significativo o duradero en los niveles actuales de delincuencia y desorden. Han surgido varias explicaciones.

En primer lugar, las alianzas comunitarias por lo general movilizan a los ciudadanos con un nivel socioeconómico medio y a los grupos vecinales que representan sus intereses; los miembros de la población con mayor nivel de pobreza, que son más dependientes de los servicios policiales, paradójicamente son los menos propensos a participar en estos comités y reuniones.

En segundo lugar, la mayoría de los ciudadanos que participan en reuniones comunitarias están allí para expresar sus necesidades y quejas, pero pocos de ellos se movilizan para actuar conjuntamente fuera de estas reuniones. Si bien los intercambios de información son sin duda uno de los propósitos de las reuniones comunitarias, la falta de acciones colectivas significa que el esperado incremento en eficacia colectiva o poder autoregulator nunca se ha realizado, especialmente entre los ciudadanos más desfavorecidos y las familias vulnerables.

Experiencias de ALC también indican que sin transparencia y rendición de cuentas, las alianzas comunitarias fácilmente degeneran en clientelismo y corrupción. A menudo, lo que originalmente es diseñado como una asociación para resolver problemas en la comunidad se transforma en un intercambio de bienes y servicios gubernamentales por la lealtad política de los que los reciben, creando relaciones asimétricas entre políticos, policías y grupos seleccionados de ciudadanos como patrones, intermediarios y clientes. La salud de estas alianzas depende de su membresía, siempre es útil tener una participación más amplia y representativa de la comunidad en los comités y las reuniones, incluyendo entidades cívicas creíbles, grupos religiosos que sirven a los más vulnerables y los medios de comunicación.

Es también evidente que no todas las causas de la criminalidad se encuentran dentro de la comunidad y que no todas las comunidades poseen los recursos necesarios para resolver los problemas que aquejan a sus residentes. Tampoco todas las formas de criminalidad son susceptibles de abordar con la comunidad. Por ejemplo, en casos de crimen organizado agudo que comprometen al tejido social y lo permean o en casos que involucrar a la comunidad podría ponerla en riesgo.

Después de todo, cada comunidad está situada en una estructura mucho más amplia de estratificación socioeconómica que prescribe las posibilidades y limitaciones de cada comunidad. El reconocimiento de esta realidad también sugiere que el activismo fuera de la comunidad y el empoderamiento de los residentes deben ser parte de la colaboración entre la policía y los ciudadanos.

◆ IMPACTO DE LAS TRANSFORMACIONES ORGANIZACIONALES

La policía comunitaria fracasó al cambiar la organización vertical alrededor de una cadena de mando jerárquica en las fuerzas policiales nacionales. Esta estructura de fuerza plantea obstáculos rígidos a los ideales de descentralización, desburocratización y civilización. Incluso los departamentos municipales de policía en los Estados Unidos, que son mucho más aplanados en su estructura, no han podido revertir la inercia de las complejidades verticales y funcionales; las capas jerárquicas permanecen sin cambios y el número de unidades especializadas simplemente sigue creciendo (Maguire, 2014). Sin embargo, la policía comunitaria aumentó la descentralización espacial en todos lados y la civilización de las fuerzas policiales municipales de los Estados Unidos.

La adopción de las miniestaciones satelitales, los centros de comando móviles y la patrulla a pie han aumentado la visibilidad de la presencia policial en las grandes ciudades, aunque no está claro si los contactos cara a cara entre policías y ciudadanos se han vuelto más comunes con el tiempo. En Estados Unidos, el crecimiento de los empleados civiles superó el crecimiento de los policías juramentados en 265% entre 1975 y 2009; en 2013, 22% del personal a tiempo completo en los departamentos de policía municipales eran empleados civiles (Reaves, 2015).

Más importante aún, los esfuerzos continuos de contratación han aumentado la representación de las mujeres, las minorías étnicas e individuos con una educación universitaria dentro del personal policial, acortando la distancia social entre la policía y la comunidad.

No se dispone de datos del personal comparables para ALC, con la excepción de Nicaragua. En Nicaragua, no solamente hay una alta representación de mujeres en el personal policial, sino que más mujeres que hombres participaron en las 82 reuniones comunitarias que se realizaron en el territorio nacional entre abril y octubre de 2012 (Castro, 2012).

Vale la pena recordar que es beneficioso que la policía del pueblo comparta características demográficas similares con el pueblo que proclama servir. Esta gradual civilización del personal policial, junto con el creciente número de oficiales con formación universitaria, ha aumentado considerablemente la complejidad ocupacional de las fuerzas policiales en las grandes ciudades estadounidenses. El tiempo dirá si la misma civilización puede ocurrir en ALC.

◆ IMPACTO DE LA POLICÍA DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS

La **policía orientada a los problemas (POP)** es un método que abiertamente reclama la reducción de la delincuencia y el desorden como su objetivo, que se lograría tratando proactivamente las condiciones y los problemas que han causado el crimen y el desorden en primer lugar. Investigadores encontraron un impacto general modesto pero estadísticamente significativo del POP sobre el crimen y el desorden (Weisburd *et al.*, 2008).

Otras investigaciones también traen otros descubrimientos. Primero, la POP fue más efectiva cuando la institución entera fue orientada hacia la resolución de problemas que cuando unidades especiales fueron creadas para realizar esta tarea. En segundo lugar, las expectativas del programa deben ser realistas y las asignaciones de tareas razonables. El número de casos asignados a cada policía debe mantenerse en un nivel manejable y no se debe esperar que los policías se ocupen de otros problemas mayores en un corto período de tiempo. En promedio, se obtuvieron mejores resultados cuando cada agente recibió no más de 12 puntos calientes o problemas a la vez (Braga *et al.*, 1999), pero la carga de trabajo llegó a 200 problemas por policía en algunas jurisdicciones, lo que redujo su eficacia (Sherman *et al.*, 1989).

La policía orientada a los problemas (POP) es más efectiva cuando:

1. Es adoptada por toda la institución y no solamente por algunas unidades especiales
2. Cada policía recibe no más de 12 puntos calientes o problemas a la vez
3. Orientada a delitos de desórdenes públicos, pero puede aplicarse con éxito también a una diversidad de conductas delictivas.

A pesar de que se observaron efectos mayores en los delitos de desórdenes públicos, como por ejemplo vagabundeo, ruidos, consumo público de alcohol, entre otros, la POP puede aplicarse con éxito a una diversidad de conductas delictivas en una variedad de situaciones, desde la reincidencia entre reclusos puestos en libertad condicional hasta la violencia común y las ventas de drogas. La eficacia probada de la POP es realmente llamativa teniendo en cuenta la gran cantidad de investigaciones que demuestran la ineficacia de muchos esfuerzos de prevención de la delincuencia policial.

PUNTOS CALIENTES Y SUS RESULTADOS

Numerosos estudios han confirmado “la ley de concentración del delito en el lugar”, demostrando que la delincuencia se concentra en ciertas zonas geográficas. La concentración del delito es estable en tiempo y espacio en un pequeño número de puntos calientes (“hotspots”), y solo en un número limitado y concreto de segmentos de calle de las ciudades (Eck y Weisburd, 1995; Evans y Herbert, 1989; Felson, 1987; Gill *et al.*, 2016; Ajzenman y Jaitman, 2016; Pierce *et al.*, 1988; Sherman, 1989; Weisburd, Maher, y Sherman, 1992; Weisburd y Green, 1995).

Un análisis cuidadoso de los problemas de la delincuencia en los puntos calientes producirá estrategias policiales que no solo responden al crimen, sino que también lo pueden prevenir al entender y atender las situaciones y dinámicas que provocan los delitos en aquellos lugares específicos (Braga y Weisburd, 2012).

Varias evaluaciones de intervenciones de patrullaje enfocadas en lugares específicos han mostrado resultados positivos (Braga *et al.*, 2014; Weisburd y Eck, 2004). Los ensayos controlados aleatorios sobre las intervenciones policiales de puntos calientes, en general, muestran una disminución estadísticamente significativa de la delincuencia, un desplazamiento espacial inmediato no significativo y alguna evidencia de difusión de los beneficios (Bowers *et al.*, 2011).

Fuente: BID (2017).

◆ LECCIONES A APRENDER

La policía comunitaria es la última reafirmación de los valores de la policía democrática expuestos por Sir Robert Peel en 1829; como tal, está aquí para quedarse. Como hemos visto, se fundamenta en la creación de alianza comunitaria, en transformaciones organizacionales y se enfoca en la resolución de problemas. Cuando los tres componentes básicos del modelo comunitario (alianzas comunitarias, transformaciones organizacionales

y resolución proactiva de problemas) son cuidadosamente implementados, mejora la legitimidad de la policía, reduce el miedo a la delincuencia, desmilitariza la aplicación de la ley, y disminuye la delincuencia y el desorden.

La policía comunitaria no es solo un programa, es una filosofía de servicio a la ciudadanía. Añadir unidades especiales de relaciones comunitarias no es policía comunitaria y no cambia la cultura policial.



Una reforma seria tiene implicaciones estratégicas (alianzas comunitarias), tácticas (resolución de problemas) y organizativas (descentralización y desburocratización).

La evidencia indica que las reestructuraciones organizacionales son la reforma más difícil de promover y, cuando se implementa, toma tiempo para que se materialicen los beneficios. Sin embargo, sin transformaciones organizacionales, la desmilitarización nunca es completa y la profesionalización de la fuerza pronto perderá su ímpetu. Repasemos los cambios necesarios. La policía debe:

- ◇ simplificar la burocracia y destinar más recursos a los objetivos de la organización que a la propia organización;
- ◇ deformalizar la institución y eliminar las reglas y políticas innecesarias;
- ◇ reducir las unidades especializadas para fomentar la resolución de problemas en toda la institución;
- ◇ aplanar la jerarquía organizacional para mejorar las comunicaciones y la toma de decisiones;
- ◇ contratar más civiles para mejorar la eficiencia y efectividad del trabajo policial;
- ◇ y rendir cuentas a la comunidad por medio de los mecanismos legales, administrativos, y cívicos.

Al alterar estos arreglos administrativos, la policía puede desarrollar servicios más flexibles y más efectivos.

Las fuerzas policiales basan su cultura principalmente en la historia, las experiencias de los oficiales, el estilo de liderazgo y los métodos pasados de manejar el cambio. Para asegurar que la policía comunitaria se convierta en parte de la cultura organizacional y no simplemente en un programa fugaz o periférico, una agencia de seguridad debe vincular la policía comunitaria a cómo recluta, entrena, evalúa, promueve, recompensa y disciplina a sus miembros.

Una reforma exitosa es evolutiva, se produce como resultado de refinar las prácticas del pasado, experimentar nuevas estrategias y, a veces, aceptar pequeñas victorias en lugar de grandes victorias. El proceso puede ser gradual, los objetivos deben ser sin embargo claros desde el comienzo. Planificación, acción y perseverancia serán finalmente recompensados.

5. PROFESIONALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Además de su rol preventivo de la violencia y crimen, la policía tiene también el importante rol de llevar a cabo la investigación criminal. La **investigación criminal** se refiere al proceso de recolección de información sobre un delito con el fin de determinar si efectivamente se ha cometido, identificar al perpetrador, aprehender al perpetrador y proporcionar evidencia para apoyar una acusación y una condena en un tribunal.

En contraste con la función preventiva de la policía que es generalmente conducida por agentes de patrulla uniformados, la función investigadora es especializada y asignada a detectives con entrenamiento avanzado. Por lo tanto, se requiere de mayores recursos para garantizar profesionales bien preparados para realizar este tipo de actividad. En los países de habla inglesa, cerca de 15% de los policías son detectives especializados en la investigación criminal y 60% de los policías realizan patrullaje preventivo (Bayley, 1998).

La investigación criminal es la más paradójica de todas las tareas policiales. A diferencia de las representaciones en las películas de Hollywood, es una de las tareas de la policía más fastidiosas. Los detectives pasan la mayor parte de su tiempo entrevistando a los testigos y procesando el papeleo. La gran mayoría de los delitos que la policía investiga es llevada a su atención por el público; la policía descubre muy pocos crímenes por su propia cuenta, excepto en casos de vicios (prostitución, abuso de drogas, y juegos ilegales) y crímenes organizados.

El método básico para resolver casi todos los delitos es la identificación del sospechoso por un testigo. Sin esta identificación, según estadísticas estadounidenses, la probabilidad de resolver cualquier delito cae a 10% (Bayley, 1998). El bajo porcentaje de resolución de los delitos se debe en su mayoría a que la policía, aun contando con la contribución tremenda de la ciencia forense, recopila pruebas para el enjuiciamiento y la condena una tiene a un sospechoso, en lugar de recopilarlas para su identificación. La evidencia sugiere que el papel de testigos es también crítico en la investigación criminal de la región. Un estudio realizado entre la Policía de Investigaciones de Chile y los Fiscales del Ministerio Público concluyó que la búsqueda de testigos y las entrevistas a testigos representaron

45% de todas las tareas investigativas (Barros Lezaeta, 2006). El tratamiento de evidencias solo constituyó 9% de las actividades de los detectives sondeados.

Sin embargo, política y legalmente, la investigación criminal es de máxima importancia porque la calidad de todo el proceso penal depende de la calidad de la investigación inicial, y por eso se ha desarrollado una jurisprudencia masiva en torno al registro y la incautación, el arresto y el interrogatorio. Una investigación debidamente ejecutada castiga el delito y protege los derechos humanos simultáneamente; una investigación mal conducida genera impunidad y oprime a los ciudadanos. [Para más información, consulta la lectura “Abusos y buenos usos de la investigación criminal” y “Errores judiciales y su prevención” \(lecturas opcionales\).](#)

La investigación criminal es uno de los eslabones más débiles de los servicios policiales en la región (Ungar, 2011). Debido a la falta de capacitación, financiamiento y confianza social, los detectives a menudo recurren a redadas masivas en barrios pobres, intimidación de testigos y detenciones indiscriminadas para obtener testimonios y evidencia. Esta crisis es grave porque la investigación policial determina la credibilidad y la legitimidad del sistema judicial.

A medida que el sistema acusatorio de justicia penal se arraiga en ALC, se necesita un modelo de investigación criminal proactiva y efectiva que empodere el aparato de procuración de justicia.

Los hábitos procesales anticuados que solo reaccionaban formalmente a sospechosos detenidos in fraganti ya no pueden ser aceptados. Por ello, se necesitan implementar protocolos realistas, consistentes y transparentes de selección y priorización de casos a investigar, así como crear espacios para la recolección eficiente de información, por un lado, y el flujo y uso de esta información entre la Policía y la Fiscalía (o el Ministerio Público), por otro (La Rota y Bernal, 2012).

La región necesita fuerzas policiales con una capacidad investigativa robusta. Pero fortalecer esta capacidad demanda no solo el adiestramiento de investigadores y peritos sino también la capacitación de una vasta cantidad de agentes de patrulla, cuyas intervenciones iniciales deciden la suerte de muchas investigaciones.

5.1. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

En prácticamente todo el continente latinoamericano, los procesos de redemocratización vinieron acompañados de reformas a sus sistemas de justicia penal con profundas transformaciones en sus códigos y prácticas procesales.

En muchos casos, la reforma procesal terminó con el sistema inquisitivo y estableció un esquema acusatorio.⁵ Dos de las principales diferencias entre el viejo sistema y el nuevo son la división de las funciones de investigar, procesar y dictar sentencias en las causas y la creación del Ministerio Público, cuyos fiscales son los encargados de dirigir las investigaciones, formalizar y acusar a los imputados.⁶ Durante la investigación, el fiscal debe dirigir la acción policial e indagar lo que perjudique al sospechoso; por su puesto, el principio de objetividad lo obliga también a averiguar aquello que lo favorezca.

La atención de las reformas procesales se enfocó en la reestructuración del aparato judicial con muy poca preocupación por la redefinición del papel policial en la investigación criminal en los años iniciales. En algunos casos, como en la provincia de Córdoba de Argentina, los policías judiciales fueron prácticamente absorbidos por la fiscalía y pasaron a ser, funcionalmente, actuarios y escribientes dependientes de la fiscalía (CEJA, 2005). En otras jurisdicciones, como fue el caso de Costa Rica, la fuerza policial dominó a los fiscales del Ministerio Público y se convirtió en el comandante *de facto* en la investigación criminal. La relación entre las dos instituciones es un delicado equilibrio de poderes.

En teoría, la fiscalía debe siempre tener conocimiento de un caso nuevo para que pueda hacer la coordinación y la planificación de la investigación, así como la dirección de la

5 En el sistema inquisitivo los procesos y juicios penales son burocráticos, escritos en expedientes prolongados y solo el que tiene interés jurídico accede al expediente. Las funciones de acusación y de enjuiciamiento se encuentran reunidas en una sola persona (el magistrado), frente a la cual el acusado está en una posición de inferioridad. El acusado es segregado de la sociedad mediante la prisión preventiva.

En el sistema acusatorio las audiencias son públicas, con presencia del juez y de las partes (el fiscal y la defensa) que intervienen en el procedimiento. La presentación de pruebas constituye una carga exclusiva de las partes y la libertad de la persona es respetada hasta que se dicte sentencia condenatoria.

6 El Ministerio Público o la Fiscalía es un organismo autónomo, que no es parte de ninguno de los poderes del Estado, y que se encarga de dirigir la investigación de los delitos, formalizar la investigación en contra de determinadas personas, acusar a los presuntos responsables y proteger a víctimas y testigos. El fiscal es el representante del Ministerio Público, que se encarga de investigar los delitos y si el caso lo amerita, llevar ante los tribunales a los imputados como autores, cómplices o encubridores. En los juicios, defenderá los intereses del Estado y presentará evidencias en contra del acusado.

evidencia. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los casos son descubiertos o reportados a la policía. Aquí el control real de la fiscalía sobre la investigación depende de la información que la policía proporciona y el momento en que la proporciona. Esto conduce a una paradójica dependencia de la fiscalía en la policía.

Podemos decir que la fiscalía, como el conductor *de jure* del proceso, da órdenes a la policía en el marco de una investigación y utiliza los materiales probatorios proporcionados por la policía para iniciar acusaciones formales ante el juez. La policía a su vez, como el conductor *de facto* de la investigación, es generalmente la primera en conocer el delito, entrevistar a las víctimas, testigos y sospechosos y recopilar todos tipos de evidencia. Es decir que tiene un control casi total sobre la investigación en su accionar diario, especialmente sobre aquella de delitos menores.

En los casos de delitos graves o de conmoción social, la fiscalía es generalmente notificada inmediatamente y asume la plena responsabilidad de una investigación desde el comienzo. En cambio, en los delitos menores de alto volumen, el fiscal es informado sobre el caso al final de la investigación policial cuando el caso es entregado para la acusación y el procesamiento, y no para dirigir la investigación.

Los recursos son limitados por definición. Unidades de investigación criminal se ven obligadas a concentrar su personal en la investigación de delitos graves que atraen atención social; los delitos menores, como hurto o asalto, simplemente reciben pesquisas de mucha menor intensidad o no reciben ninguna investigación más allá de la redacción del informe policial.

Todos los casos deben ser registrados e investigados, pero la forma de la investigación varía de caso a caso. ¿Qué casos justifican la presencia policial en la escena? ¿Qué casos merecen una investigación intensa en la escena y un seguimiento prolongado? ¿Qué casos valen la búsqueda proactiva, la detención y el interrogatorio de sospechosos? Hay buenas razones administrativas y estratégicas para estas decisiones, pero cuando estas decisiones no son discutidas y coordinadas abiertamente entre la policía y la fiscalía, se puede sembrar una desconfianza destructiva entre las dos instituciones.

La toma de decisiones policiales en la investigación criminal también debe explicarse clara y empáticamente al público, especialmente a las víctimas de delitos menores, para evitar daños graves e innecesarios a la imagen pública de la policía. Delitos menores son

muchísimo más comunes que los crímenes graves, por ende, su ocurrencia y la respuesta policial a esa ocurrencia son experiencias profundas vividas por muchos ciudadanos. Memorias colectivas de incompetencia o indiferencia policial antagonizan la comunidad contra la policía.

5.2. GESTIÓN Y SUPERVISIÓN

La gestión de investigaciones comienza con la clasificación de los delitos reportados y continúa con la priorización de los casos. La delincuencia puede clasificarse de acuerdo a su naturaleza y su gravedad, a saber, delitos graves, delitos de alto volumen, delincuencia organizada o crimen transfronterizo. Como hemos visto, todos los informes de victimización y las solicitudes de asistencia recibidos del público se examinan y se priorizan para asignar recursos de acuerdo a las prioridades estratégicas; algunos informes de presuntos delitos se asignan a la investigación y otros no.

Hay una controversia en la idea de equilibrar la demanda del público de que la policía responda a cada delito reportado con su capacidad real para satisfacer esa demanda, pero esto es exactamente lo que los responsables de la toma de decisiones estratégicas deben hacer. Además de establecer y comunicar prioridades estratégicas, los supervisores tienen una participación directa en la gestión de las investigaciones de delitos más graves y de alto perfil.

La manera más simple y más barata de satisfacer las demandas de coordinar una investigación es a través del uso de la tecnología de la información. Las aplicaciones de *software* están disponibles para registrar el progreso de la investigación y las actividades de los detectives y para manejar la información recolectada durante una investigación. Por ejemplo, los sistemas populares como *RESOLVER*, *Dynamic Public Safety* y otros permiten el almacenamiento y recuperación de la información recolectada durante una investigación.

Estos sistemas de información pueden mejorar la capacidad del supervisor para monitorear el progreso de una investigación y revisar la documentación relacionada con el proceso, lo que a su vez facilita que el supervisor realice evaluaciones efectivas sobre si la investigación se está llevando a cabo apropiadamente.

Estos sistemas de información, sin embargo, no pueden analizar la evidencia o tomar decisiones sobre la dirección que una investigación debe tomar. Estas funciones deben ser asumidas por los administradores después de considerar y coordinar los diversos elementos de una investigación.

Muchas fuerzas de policía nacionales europeas y departamentos de policía municipales estadounidenses han desarrollado directrices y normas para ayudar a la toma de decisiones.⁷ Estas pautas presentan un modelo altamente estructurado para el manejo de una investigación y guían lo que en realidad es una tarea altamente compleja y desordenada que requiere que los administradores piensen creativamente en lugar de seguir un marco genérico preconcebido.

La supervisión de investigadores policiales es esencial para el funcionamiento correcto de las investigaciones y para la rendición de cuentas. Sin embargo, la supervisión es particularmente difícil por varias razones. En primer lugar, los agentes que llevan a cabo la investigación suelen estar fuera de la estación sin contacto directo con sus supervisores y en situaciones en que deben utilizar su discreción. La naturaleza misma de la investigación criminal significa que los agentes de investigación deben interactuar con los delincuentes, lo que permite oportunidades de mala conducta como sobornos por los delincuentes y/o violación de los derechos de los sospechosos.

Aún más importante, el enfoque de la supervisión suele situarse en el producto final de la investigación, es decir en la identificación, el arresto y la acusación de un sospechoso, y no en la calidad de la conducta cotidiana de la investigación. Como resultado de estos factores, la supervisión dentro de la unidad de investigación criminal es muchas veces de estilo carismático y no burocrático, basada en la confianza y la personalidad y no en el seguimiento de los procedimientos.

Por lo tanto, aumentar la transparencia del proceso investigativo es fundamental para la auditoría del proceso. Un método que se ha experimentado para aumento de la transparencia del proceso investigativo es el **análisis de actividad** en la gestión. Esto requiere que cada investigador presente retroactivamente un registro detallado de sus actividades

⁷ Uno de los modelos más implementados y evaluados en el Reino Unido es el modelo THRIVE (Threat, Harm, Risk, Investigation, Vulnerability, and Engagement - Amenaza, Daño, Riesgo, Investigación, Vulnerabilidad y Compromiso). Ha sido trasladado en múltiples directrices departamentales; un buen ejemplo es el Procedimiento de Gestión de Incidentes y de Despliegue publicado por la Policía de North Yorkshire (Police and Crime Commissioner, 2014).

durante un período aleatorio de 48 horas una vez al año. La información proporciona una foto instantánea de cómo se utiliza el tiempo y la energía de un investigador típico.

Otro aspecto importante para mejorar la rendición de cuentas es desarrollar un **sistema de evaluación del desempeño** que se centre tanto en el proceso como en el resultado de la investigación criminal. En el proceso de supervisión y evaluación de desempeño, las denuncias civiles y las advertencias judiciales deben tomarse muy en serio y ser escudriñadas con cuidado, de la misma forma que se debe celebrar el esclarecimiento de los crímenes mayores o de alto volumen y recompensar a los investigadores con justicia.

El uso de sistemas de información anteriormente discutidos puede ser de una ayuda enorme para permitir la rendición de cuentas. Los investigadores deben ser capaces de justificar por qué se tomó una decisión y estar seguros de que otros serán capaces de entender sus razones. La toma de decisiones auditable permite a los investigadores recordar y justificar una investigación en particular mucho tiempo después de que el evento haya tenido lugar. Con el acceso a un registro de las decisiones tomadas en el momento de la investigación es más probable que proporcione información con precisión y credibilidad. Sin transparencia no hay rendición de cuentas.

6. CONTROL Y EFECTIVIDAD DEL TRABAJO POLICIAL

◆ POLICÍA, SEGURIDAD CIUDADANA Y EL ESTADO DE DERECHO

La policía, como un brazo coercitivo del Estado que interactúa con la ciudadanía a diario, se ha convertido en una de las instituciones más visibles sometidas a revisión y reforma tanto en las democracias consolidadas, así como en la reconstrucción del Estado en las sociedades en transición.

Se espera que las políticas y los comportamientos de la policía, tanto en su rol preventivo cuanto investigativo, se rijan por los principios democráticos de participación pública y rendición de cuentas, mientras que los resultados de estas políticas y comportamientos se juzgan por su eficiencia y eficacia. Además, el consenso sobre la necesidad de mantener una policía moderna basada en evidencias científicas es mundial y cada vez más poderoso.

◆ TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICAS

La transparencia es la obligación del gobierno de compartir información con los ciudadanos; está en el corazón de cómo los agentes del Estado rinden cuentas a los ciudadanos como servidores públicos. No debemos olvidar que son los ciudadanos quienes eligen a los líderes políticos para supervisar la institución policial y aportan ingresos fiscales para pagar sus gastos. Estudios realizados en diferentes países coinciden en que la transparencia en las organizaciones policiales mejora la satisfacción del público, fortalece la moral de la policía y reduce la corrupción (Park y Blenkinsopp, 2011; Saunders *et al.*, 2014).

La información a ser difundida periódicamente puede incluir estadísticas organizacionales, datos de tendencias delictivas e informes sobre mala conducta policial. Pero aún más importante, la transparencia policial se define por una cultura de apertura a las pesquisas periodísticas, a las investigaciones académicas y a la curiosidad comunitaria, incluyendo los paseos civiles.

La policía, por naturaleza, sospecha de los medios de comunicación, quienes son guardianes, a menudo vistos como problemáticos sensacionalistas por la policía. Sin embargo, la **apertura a las pesquisas periodísticas** es fundamental, si consideramos que no habrá una buena policía sin una buena imagen pública en esta era de la información. Por lo tanto, es recomendable que las fuerzas policiales contraten civiles capacitados en comunicaciones o en relaciones públicas para relacionarse de manera proactiva con las agencias de noticias y con los reporteros individuales para fomentar confianza y una imagen positiva. Por ejemplo, la División de Relaciones Públicas de la Policía Nacional de Nicaragua mantiene contactos cercanos con la prensa hasta el punto de celebrar el Día Nacional del Periodista con profesionales de radio y televisión nacional en un acto formal seguido de un desayuno festivo todos los años.

Permitir **investigaciones académicas**, de forma que los investigadores provenientes de universidades y observatorios tengan acceso a datos, informes y miembros de la institución, crea trabajo extra indeseado para el personal policial; pero estos contactos son también valiosas oportunidades para construir la infraestructura informática y capacidades analíticas para sujetar métodos científicos al servicio de la policía. Las fuerzas policiales más progresistas e influyentes del mundo tienden a ser aquellas que han establecido relaciones de colaboración con organizaciones e investigadores académicos. El caso de los Estados Unidos, el país que ha producido la mayor cantidad de modelos teóricos y evaluaciones empíricas sobre temas policiales, es ilustrativo. En una encuesta nacional representativa de 871 agencias policiales, cerca de un tercio de las fuerzas policiales sondeadas reportaron que habían participado en por lo menos un consorcio investigativo liderado por académicos universitarios o investigadores independientes en los cinco años previos (Rojek, Smith y Alpert, 2012).

Por último, un **paseo civil** es un arreglo para que un ciudadano adulto se siente en el asiento del pasajero de un vehículo de patrulla para observar el día de trabajo de un oficial de policía. Los ciudadanos se inscriben en estos paseos por diferentes razones: los jóvenes pueden considerar la carrera de la policía, los periodistas pueden desear escribir informes especiales, o quizás la gente simplemente quiere conocer a sus oficiales de policía y sus rutinas de trabajo.

Algunas fuerzas policiales usan las redes sociales para involucrar a los ciudadanos en paseos virtuales a través de la disseminación en tiempo real de audios y videos de policías en patrulla. Los debates recientes sobre el uso obligatorio de cámaras llevadas al cuerpo

son parte de este esfuerzo de aumentar la transparencia, y revelan la compleja interacción entre los derechos de los ciudadanos y los derechos de la policía.

La **rendición de cuentas** (*accountability*, en inglés) es fundamental para mantener la confianza del público en el sistema penal y para la profesionalización del trabajo policial.

La rendición de cuentas de la policía los involucra como agentes individuales, así como a los organismos encargados de la aplicación de la ley como instituciones. Se espera que la policía respete las leyes que regulan el debido procedimiento, la búsqueda y la incautación, los arrestos, y el uso de fuerza y armamento, así como otros reglamentos relacionados a la discriminación, la igualdad de empleo, el acoso sexual, etc. Infracciones policíacas deben ser objetivamente y justamente abordadas por organismos designados a sancionar a la parte infractora o remediar la conducta infractora.

En general, podemos distinguir cuatro mecanismos de rendición de cuentas policial: control del Estado, control externo independiente, control interno dentro de la organización, y control social o público. Se logran mejores resultados cuando los cuatro mecanismos están constituidos y operan independientemente los unos de los otros.

◆ CONTROL DEL ESTADO

Los tres poderes del gobierno (legislativo, judicial y ejecutivo) proporcionan la arquitectura básica para la responsabilidad policial en una democracia. Los líderes de la policía responden directamente a la cúpula ejecutiva democráticamente elegida, así como sus oficiales designados como los ministros de interior, de seguridad pública o de justicia. A menudo se requiere que los jefes de la policía comparezcan ante la legislatura para responder preguntas. Cuando existe un poder judicial fuerte e independiente, se pueden presentar casos contra la policía en los tribunales que puedan dar lugar a una nueva jurisprudencia y orientación normativa sobre cuestiones de rendición de cuentas y de apelaciones policiales.



Ver video
pág.a 480

LAS UNIDADES DE POLICÍA PACIFICADORA EN RÍO DE JANEIRO


En Río de Janeiro, con el proyecto denominado 'Unidad de Policía Pacificadora' (UPP) se buscaba acabar con los enfrentamientos armados y recuperar los territorios marginales donde la presencia criminal era tan imponente que hasta la conducta social de los habitantes estaba regulada por el jefe criminal local. A diferencia de la respuesta tradicional del Estado basada en las invasiones policiales con alto poder de fuego, el UPP pretendía acercarse a las comunidades a través de su permanencia y construcción social del territorio. Esto con la finalidad de facilitar la prestación de servicios básicos por parte del Estado, formalizar las actividades productivas e integrar a los miembros de las favelas a la sociedad, además de reducir el crimen y la violencia. Una evaluación exploratoria de 2012 encontró que un impacto significativo del proyecto sobre la reducción de los homicidios y la violencia armada.

Fuente: Cano (2014)

◆ CONTROL EXTERNO INDEPENDIENTE

La naturaleza compleja de la policía y las amplias facultades otorgadas a la policía exigen que se establezcan controles adicionales. Requerir que la policía rinda cuentas ante un órgano de supervisión civil independiente añade una garantía importante. Instituciones como las Comisiones de Derechos Humanos, los Ombudsmans y las Juntas Civiles Revisoras de Denuncias investigan alegaciones de mala conducta, determinan la veracidad de la acusación y recomiendan medidas disciplinarias o acciones legales; desempeñan un papel valioso en el control del abuso del poder policial.

El establecimiento de Ombudsman en ALC surgió como reacción a la debilidad institucional que afligió a muchos Estados en las décadas de 1970 y 1980, y esta institución ha adaptado diferentes designaciones en diferentes países. Se les autoriza competencia para realizar investigaciones y transferir los expedientes al Ministerio Público o la Fiscalía para que este pueda iniciar los procesos judiciales cuando existen hechos delictivos que ameritan persecución penal. El cumplimiento de sus decisiones se deriva del prestigio y autonomía de su titular en cada una de sus acciones y posiciones, así como de la calidad de sus intervenciones.

- 
- **Defensor del Pueblo**
Ecuador, Bolivia, Paraguay, Perú, Venezuela, Colombia y Argentina
 - Procurador Federal de los Derechos del Ciudadano**
Brasil
 - Procurador de Derechos Humanos**
Nicaragua y Guatemala
 - Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos**
El Salvador
 - Defensor de los Habitantes**
Costa Rica
 - Comisionados Nacionales de Derechos Humanos**
Honduras y México
 - **Ombudsman**
Puerto Rico, Barbados y Bermuda.

◆ CONTROL INTERNO DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN POLICIAL

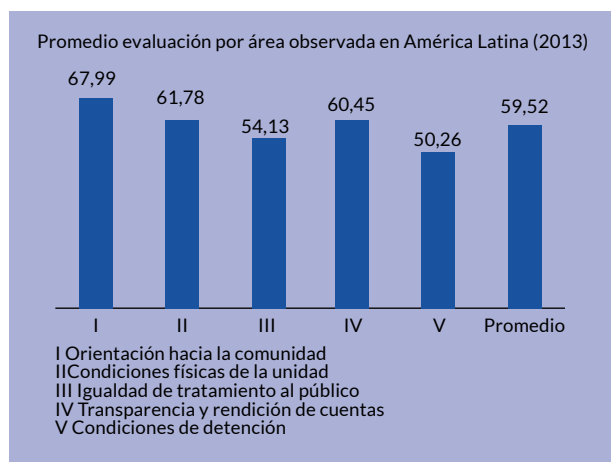
El control interno dentro de la organización policial puede tomar la forma de reglamentos contra mala conducta, mecanismos de supervisión, sistemas disciplinarios, evaluación de desempeño y requerimientos de adiestramiento continuo. Como hemos visto, el uso de sistemas de información y la supervisión de investigadores policiales a través de análisis de actividad o de un sistema de evaluación de desempeño, son iniciativas importantes para aumentar la transparencia del proceso investigativo y mejorar la rendición de cuentas. El reto en muchas instancias es que las políticas y procedimientos internos simplemente no se implementan adecuadamente, o en algunos casos, no se implementan en absoluto.

En todas las fuerzas policiales de la región encontramos unidades de control o asuntos internos que investigan sospechas creíbles sobre hechos que agentes de la misma institución han podido hacer al margen de la ley o de la ética profesional. Implementar una investigación honesta y justa que descubra la verdad es la misión de la función de asuntos internos de una fuerza policial, y es esencial mantener un proceso que proteja los derechos de todos los involucrados, incluido el agente acusado.

Muchas veces investigaciones y disciplinas internas no son confiadas por otros policías de la misma institución ni por la comunidad. Para fortalecer la confianza de la propia fuerza, así como la del público, es importante que estas unidades de asuntos internos cuenten con suficientes recursos humanos y logísticos para que las investigaciones sean de alta calidad, se completen dentro de un periodo razonablemente corto y produzcan resultados que puedan ser frecuentemente corroborados por fiscales y jueces.

◆ CONTROL SOCIAL O PÚBLICO

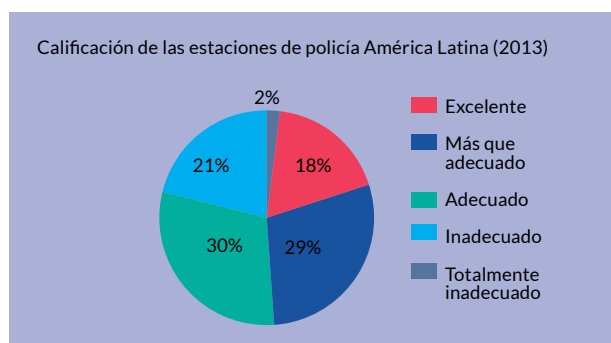
En una democracia, la policía debe rendir cuentas a los medios de comunicación, así como a grupos comerciales y cívicos. De esta manera, los ciudadanos ordinarios participan activamente en el sistema de rendición de cuentas. La opinión pública es un instrumento poderoso, pero vulnerable a abusos al mismo tiempo. Es aconsejable que la policía tienda la mano a la comunidad para negociar mecanismos que son apropiados y aceptables para todos.



Realizado anualmente entre 2005 y 2013, el programa buscaba estándares mundiales de funcionamiento policial; fortalecer la transparencia de la policía; realizar supervisión ciudadana de las policía; otorgar a la sociedad civil una oportunidad para que conozca y observe las estaciones de policía de su sector y familiarizarse con la diversidad del trabajo que en ellas se realiza.

Grupos organizados de visitantes acuden y observan su unidad policial. Utilizan un kit de observación integrado por 25 preguntas en cinco áreas. El kit fue elaborado de acuerdo con normas y estándares extraídos de convenios y pactos internacionales sobre gestión policial y Derechos Humanos. Es un instrumento simple, aplicable tanto a unidades policiales complejas, de grandes ciudades, como a pequeñas unidades rurales.

Anualmente, participaron alrededor de 25 países en el mundo.



Puntajes generales estaciones por país observado (2013)

	Media	Mínimo	Máximo
Chile	73,24	39,00	100,00
Nicaragua	70,03	46,00	81,25
El Salvador	60,15	41,00	77,19
Guatemala	55,04	40,25	68,17
Honduras	51,68	39,00	64,38
Perú	46,97	32,67	64,33

Fuente: CESC (2014).

◆ EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD

Una crítica reciente de la gestión policial en América Latina se centra en la continua preocupación por el alineamiento teórico, legal e ideológico a expensas de medir los resultados empíricos de los servicios policiales (Aparicio, 2016).

¿Qué tan seguros estamos de que nuestros programas, procedimientos y políticas están logrando los resultados deseados? ¿Son las decisiones basadas en datos claros y confiables? ¿Podemos señalar pruebas empíricas que apoyan los esfuerzos policiales en la región? ¿Están los países de la región gastando su dinero y utilizando a su personal de la manera más eficiente? ¿Saben qué funciona y qué no funciona? Respuestas a estas preguntas definen si la fuerza policial es una institución que cumple con su misión y resuelve los problemas que debe resolver. Con demasiada frecuencia, las fuerzas policiales están ocupadas hasta el agotamiento realizando actividades y servicios sin preguntar qué impacto real tienen en la comunidad.

La **eficiencia** es la habilidad medible de evitar desperdicios en materiales, energía, esfuerzos, dinero y tiempo en producir el resultado deseado. Las fuerzas policiales deben aprender a evaluar la demanda de su servicio en la comunidad, por ejemplo patrullas preventivas, educación comunitaria, investigación criminal, etc., y qué tan bien movilizan recursos adecuados para satisfacer esa demanda.

La **efectividad** es, en cambio, la capacidad de producir un resultado deseado. Cuando un servicio policial se considera efectivo, esto significa que tiene un impacto previsto o esperado. A pesar de la multiplicidad de sus tareas, las organizaciones policiales y sus imágenes se miden principalmente por la percepción pública de su eficacia en el control del crimen, su integridad ética y su trato de la ciudadanía. Estos logros no se demuestran con palabras, sino que se prueban con datos.

◆ POLICÍA BASADA EN EVIDENCIA

A medida que la democratización de las instituciones policiales ganaba impulso en todo el mundo, surgió otro movimiento para ayudar a establecer nuevos estándares: la policía basada en la evidencia. Las prácticas policiales deben basarse en pruebas científicas de lo que funciona mejor (Sherman, 1998; Sherman y Murray, 2015). Mientras que la ciencia

tuvo un mayor impacto inicial en profesiones médicas, agrícolas y de gestión durante el siglo XX, la policía en las últimas décadas ha progresado rápidamente para ponerse al día.

La **policía basada en la evidencia** no se refiere a la adopción de tecnología, sino al uso de métodos científicos para evaluar organizaciones y prácticas e identificar estrategias y tácticas que produzcan mejores resultados. En términos más sencillos, la policía basada en la evidencia utiliza la investigación científica y la mejor evidencia para guiar su accionar y dar forma a la mejor práctica.

Es un esfuerzo sistemático para analizar y codificar la experiencia no sistemática como base para el trabajo de la policía, refinándolo mediante evaluaciones empíricas de diferentes hipótesis. La consecuencia de este proceso es una mejora tanto en la eficacia como en la eficiencia.

La policía basada en la evidencia anima a la gerencia a usar estrategias y métodos probados para mejorar el control de la delincuencia, las relaciones comunitarias y la gestión interna. Las agencias también adquieren conocimientos teóricos y habilidades analíticas para generar sus propios estudios y datos que mejoren su capacidad para prevenir y reducir la delincuencia. Al entender cómo los delitos se distribuyen tanto geográficamente como temporalmente, así como qué factores ambientales y situacionales crean oportunidades para el crimen, la policía puede lograr más eficiencia en su asignación de recursos y ser más efectiva para abordar los problemas específicos de delincuencia en sus comunidades.



PLAN NACIONAL DE VIGILANCIA COMUNITARIA POR CUADRANTES (PNVCC) DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

El PNVCC forma parte de un proceso de cambios en la gestión y tácticas policiales que se han ido realizando en Colombia a partir de la experiencia adquirida con la implementación de los modelos de policía comunitaria llevados a cabo en los años noventa. Estos cambios ponen énfasis en ofrecer un servicio policial orientado a la solución de problemas. En 2010, el PNVCC se implementó en las Policías Metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, y Pereira y algunos de sus municipios aledaños.

En el nivel operativo, se utiliza la Tabla de Acciones Mínimas requeridas (TAMIR), una herramienta que facilita la planeación y seguimiento de las actividades de cada patrulla, con base en el conocimiento profundo del territorio en materia delictiva, social, geográfica, entre otras.

En el nivel técnico, se dota a las estaciones de policía con Centros de Información Estratégica Policial Seccional (Salas CIEPS), donde se instalan equipos de cómputo para acceder a información georreferenciada y así realizar diagnósticos que guíen la toma de decisiones.

En el nivel gerencial, se invitó a participar a los miembros de la comunidad en la planeación de las actividades policiales. Asimismo, se introdujeron prácticas de empoderamiento del personal de vigilancia a través de la generación de espacios para la retroalimentación, aprendizaje continuo y la toma de decisiones conjunta.

Para evaluar y mejorar el programa se diseñaron estrategias de seguimiento a su implementación y evaluación de su impacto. Esto permitió a la policía identificar áreas de oportunidad y ajustar el diseño del programa. A su vez, la evaluación de impacto encontró un efecto positivo del programa en la reducción de distintas tasas de criminalidad y delitos. El PNVCC redujo 11% el total de delitos, 10.7% la tasa de homicidios, 38% la tasa de hurto de vehículos, 15% el tráfico de armas, 90% la tasa de extorsión y 62% las riñas en vía pública.

7. CONCLUSIÓN

Si bien la misión policial ha sufrido grandes cambios a lo largo del tiempo, hoy la función de la policía como fuerza de prevención del desorden y de la violencia es bien difundida. ALC necesita crear una fuerza policial que se acerque más a algo parecido a los preceptos de Robert Peel, para contar con una policía que se especialice en la protección del ciudadano común y que goce de legitimidad en la población.

Muchos esfuerzos de reformas parecen haber sido motivados por eventos puntuales, que han generado un aumento de las demandas públicas por soluciones inmediatas, que tienden a ser visibles, cuando realmente las reformas importantes son evoluciones institucionales de largo plazo e invisibles.

El miedo a la inseguridad genera llamados a las políticas más duras contra el crimen. La dura labor de reforma policial dio paso a períodos de “contrarreforma” caracterizados por una rendición de cuentas debilitada, la militarización de la seguridad ciudadana, la corrupción desenfrenada y el abuso de la fuerza brutal.

Durante los últimos 20 años, se han invertido cantidades importantes de recursos financieros, políticos y humanos en reformar a la policía en la región. Sin embargo, muchas de estas reformas no lograron los resultados esperados por falta de apoyo político y financiero, por adopción de modelos no verificados, o por resistencias internas al cambio. A lo largo de este módulo vimos que la modernización policial en ALC requiere principalmente de la rendición de cuentas, la participación comunitaria y prácticas basadas en la evidencia.

Rendición de cuentas: Una policía moderna demanda que sus miembros sean responsables de sus acciones ante la ley y ante la comunidad. Para evitar abusos policiales, los fiscales deben estar preparados para investigar las faltas de conducta de la policía, los auditores de los asuntos internos deben estar dispuestos a denunciar irregularidades de sus colegas, las comisiones cívicas independientes deben estar facultadas para revisar denuncias civiles contra la policía y la prensa debe ser bienvenida para realizar sus trabajos periodísticos. Además, sanciones contra los infractores policiales demuestran que el Estado de Derecho comienza con un Estado que respeta la ley.

Prácticas basadas en la evidencia: Ser eficaz en la prevención y la investigación también es una forma de rendición de cuentas. El accionar policial debe ser apoyado y justificado por evidencia de efectividad. Debemos evaluar continuamente el desempeño policial a medida que brindan servicios al público para generar evidencia que pueda guiar nuestros planeamientos y políticas. Además, si podemos demostrar científicamente la eficacia de nuestros servicios, podremos ganar el apoyo de la sociedad. Eficacia policial sin legitimidad es opresiva y una policía democrática sin eficacia antidelictiva es demagógica.

Participación comunitaria: Robert Peel dijo: “la policía es el público y el público es la policía. La policía es solo miembros del público que son pagados para prestar atención a tiempo completo a los deberes que incumben a todo ciudadano en el interés del bienestar y la existencia de la comunidad”. Tanto en la prevención de delitos como en la investigación criminal, la cooperación del público juega un papel decisivo. Una sociedad civil vibrante puede generar dolor de cabeza a la policía en el corto plazo, pero siempre se convertirá en un catalizador de una buena actuación policial a largo plazo; como tal, deben ser bienvenidos por la institución policial. Cuando la seguridad ciudadana es entendida como una coproducción entre la policía y la ciudadanía, cómo fomentar una alianza comunitaria efectiva, pasa a ser el desafío central de la gestión policial.

La modernización policial es más que la adopción de un conjunto de habilidades técnicas o una colección de prácticas. Es también una transformación cultural. Así, para su éxito, es esencial convertir a todos los miembros de la organización en partes interesadas de la reforma y ganar el apoyo, la confianza y el respecto sostenido de la ciudadanía.

La percepción pública de la policía y el crimen, ya sea real o exagerada, es a menudo el impulso de la reforma policial. La consulta con la sociedad civil ayuda a la policía a enfocar sus actividades en las necesidades de los ciudadanos privados y permite al Estado diseñar políticas de seguridad pública que cumplan con las expectativas de la sociedad. Dejemos que la visión de una policía del pueblo, por el pueblo y para el pueblo guíe todos nuestros esfuerzos de reforma.

8. GLOSARIO

Brutalidad Policial (*Police Brutality*): abuso de autoridad por la policía en el desempeño de sus funciones oficiales, que se manifiesta por la imposición injustificada de fuerza excesiva. Si bien el término se aplica generalmente en el contexto de causar daño físico, también puede implicar daño psicológico mediante el uso de tácticas de intimidación más allá del alcance del procedimiento policial sancionado.

Errores Judiciales (*Miscarriage of Justice*): se refieren a la condena y el castigo de personas inocentes por delitos que no cometieron. También conocido como condenas erróneas, son considerados como una de las formas más graves de abuso de los derechos humanos.

Justicia Procedimental (*Procedural Justice*): se refiere a la equidad y la transparencia de los procesos mediante los cuales se toman las decisiones. En el ámbito policial, refiere a la forma en que la policía interactúa con el público, y cómo las características de esas interacciones moldean las opiniones del público sobre la policía, su disposición a obedecer la ley y las tasas reales de criminalidad. Se basa en cuatro principios centrales: “tratar a las personas con dignidad y respeto, dar voz a los ciudadanos durante los encuentros, ser neutrales en la toma de decisiones y transmitir motivos confiables”.

Legitimidad Policial (*Police Legitimacy*): condición que permite a la policía ejercer su autoridad para mantener el orden social, gestionar conflictos y resolver problemas en sus comunidades, con la adhesión voluntaria de los ciudadanos a la norma, quienes sienten afinidad con los valores morales de la institución, a la que reconocen una actuación fundada en la legalidad.

Militarización de la Policía (*Militarization of the Police*): proceso de transformación filosófica y estratégica en el que el uso de la fuerza violenta es considerado como una respuesta apropiada y necesaria en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Se refiere al uso de equipos y tácticas militares por parte de los policías.

Policía Comunitaria (*Community Policing*): filosofía de servicio completo personalizado, donde el mismo oficial patrulla y trabaja en la misma área de manera permanente, desde un lugar descentralizado, trabajando en una asociación proactiva con los ciudadanos para identificar y resolver problemas.

Policía de Puntos Calientes (*Hot Spots Policing*): la vigilancia de puntos calientes se centra en áreas geográficas pequeñas o lugares donde se concentra el delito. En general, se considera que los puntos calientes son lugares pequeños en los que la ocurrencia del delito es tan frecuente que es altamente predecible, al menos durante un período de un año. El atractivo de concentrar recursos limitados en un pequeño número de áreas delictivas de alta actividad se basa en la creencia de que si se puede prevenir la delincuencia en estos puntos conflictivos, también se puede reducir el crimen total en la ciudad.

Policía Orientada a Problemas (*Problem-Oriented Policing*): método analítico utilizado por la policía para desarrollar estrategias que prevengan y reduzcan los delitos, violencias y otros problemas que afectan la convivencia. Bajo el modelo POP, se espera que las agencias policiales analicen sistemáticamente los problemas de una comunidad, busquen soluciones efectivas a ellos y evalúen el impacto de sus esfuerzos.

Policía de Tolerancia Cero (*Zero Tolerance Policing*): forma de vigilancia diseñada para reprimir cualquier pequeña infracción -como merodear o grafiti- que pueda convertirse en una actividad delictiva más grave. La tolerancia cero implica que la estricta aplicación de la ley es la única solución para todos los problemas delictivos.

Supervisión y Rendición de Cuentas (*Accountability*): es el reconocimiento y la asunción de responsabilidad por las acciones, decisiones y políticas, incluida la administración, la gobernanza y la implementación dentro del alcance de la función o puesto de trabajo y que abarca la obligación de informar, explicar y responder por las consecuencias resultantes. En el ámbito policial implica responsabilizar tanto a los agentes de policía individuales como a los organismos de seguridad pública por la prestación efectiva de los servicios básicos de control del delito y el mantenimiento del orden, mientras se tratan a las personas de manera justa y dentro de los límites de la ley.

Uso de la Fuerza (*use of force*): El uso de la fuerza, en el contexto del trabajo policial, se define como la cantidad de esfuerzo físico requerido por la policía para obtener la obediencia debida de un sujeto o para proteger su propia vida o la vida de otras personas. Los policías deben usar solo la cantidad de fuerza necesaria para mitigar un incidente, hacer un arresto o protegerse a sí mismos o a otros de cualquier daño. Los niveles, o el continuo, de uso de la fuerza policial incluyen comandos verbales, restricciones físicas, fuerza no-letal y fuerza letal.

◆ SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
APAE	Agrupamiento policial para Áreas Especiales- <i>Police grouping for Special Areas</i>
CEJA- JSCA	Centro de Estudio de Justicia de las Américas- <i>Justice Studies Center of the Americas</i>
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile- <i>Center for studies on Public Safety University of Chile</i>
PCP	Modelo Preventivo- Proactivo-Comunitario- <i>Preventive-Proactive-Community Model</i>
PNUD- UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- <i>United Nations Development Programme</i>
POP	Policía orientada a la solución de los problemas- <i>Problem Oriented Policing</i>
SARA	Escaneo, análisis, respuesta y evaluación - <i>Scanning, analysis, response, and assessment</i>
UPP	Unidad de Policía Pacificadora (Brasil)

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, J. (2016). Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo. *Revista Criminalidad*, 58(3): 119-132.
- Arias, E. D. (2004). Faith in our neighbors: Networks and social order in three Brazilian favelas. *Latin American Politics and Society*, 46(1): 1-38.
- Arias, P., Rosada-Granados, H., y Saín, M. F. (2012). *Reformas policiales en América Latina*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/la-seguridad/09383.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia*. Washington DC: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Cómo Reformar a la Policía en América Latina: la Experiencia de Honduras*. Washington DC: BID. Trabajo en progreso.
- Barros Lezaeta, L. (2006). *Labor policial e investigación criminal: La visión de los detectives*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Bayley, D. H. (1998). *What works in policing?* Nueva York: Oxford University Press.
- Bayley, D. H. (2006). *Changing the guard: Developing democratic police abroad*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bonner, M. D. (2016). Rethinking debates on media and police reform in Argentina. *Policing and Society*, 26(8): 925-943.
- Braga, A. A., Weisburd, D., Waring, E. J., Mazerolle, L. G., Spelman, W. y Gajewski, F. (1999). Problem-oriented policing in violent crime places: A randomized controlled experiment. *Criminology*, 37(3): 541-580.

- Cano (2014) en *Experiencias en América Latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.
- Castro Rivera, E. (2012). Modelo policial comunitario proactivo de Nicaragua: Realidad social y realidad jurídica. *Cuadernos de Investigación*, 2(4): 2-67.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). (2005). *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*. Santiago de Chile: CEJA.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) (2014). *Informe Regional Programa de Visitas a Estaciones de Policía*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Culuko, M. (2011). Acoso en Chula Vista. En G. Jones y M. Molina (Eds.), *Crime analysis: Case studies*. Washington, DC: Police Foundation:1-14.
- Cunha, V. (2012). Pesquisa aponta que UPPs provocaram redução no número de assassinatos. *Jornal O Dia*.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Siglo XXI. Disponibl en: <https://goo.gl/GuHP22>
- División de Desarrollo, Programas y Proyectos. (2011). *Sistematización del modelo comunitario proactivo de Nicaragua*. Managua: Policía Nacional de Nicaragua.
- Eck J. E. (2002). *La Evaluación de las Respuestas a los Problemas: Una guía introductoria para la resolución de problemas por parte de la policía*. Herramienta Guía N° 1. Disponible en www.popcenter.org {15-01-08} Traducción CESC.
- Eck, J. E. y Spelman, W. (1987). *Problem-solving policing in Newport News*. Washington D.C.: Police Executive Research Forum.
- Frühling, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Universidad de Chile.

- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Quito: FLACSO: Ecuador .
- Frühling, H. (2011). A realistic look at Latin American community policing programmes. *Policing & Society*, 22(1): 76-88.
- Fundación Paz Ciudadana, IACA y Motorola Solutions Foundation (2012), en *Buenas Prácticas para el análisis delictual en América Latina*.
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z. y Bennett, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10(4): 399-428.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, 25: 236-258.
- Goulart, G. (2012). Chart shows pacified favelas have criminals migrated to Niterói. *O Globo*.
- Kassin, S. M. (2006). A critical appraisal of modern police interrogations. Williamson T. (Ed.), *Investigative interviewing: Rights, research, regulation*. Devon: Willan Publishing: 207-228.
- Kelling, G., Pate, A., Dickman, D. y Brown, C (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment: A technical report*. Washington D.C.: Police Foundation.
- Huenumil y Muñoz (2012), en *Buenas Prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Fundación Paz Ciudadana, IACA y Motorola Solutions Foundation.
- High-Value Detainee Interrogation Group. (2016). *Interrogation best practices*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice.
- Instituto de Asuntos Públicos (2014). *Experiencias en América Latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

- Ikerd, T. y Walker, S. (2010). *Making police reforms endure: The keys for success*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice.
- Jaitman, L. y Machin, S. (2016). *Crime and violence in Latin America and the Caribbean: Towards evidence-based policies*. Londres: Center for Analysis of Social Exclusion.
- La Rota, M. E. y Bernal, C. (2012). *Experiencias de los países de América Latina en la investigación de delitos complejos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Llorente M. et al. (2014) en *Experiencias en América Latina, el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.
- Maguire, E. R. (2014). Police organizations and the iron cage of rationality. Reising, M. y Kane, R. (Eds), *Oxford handbook on police and policing*. Nueva York: Oxford University Press: 68-100.
- Margolic, M. (2010). Brazil purifies the 'City of God.' *Newsweek*.
- Mastrofski, S. D. (2004). Community policing: A skeptical view. En D. Weisburd y Braga, A. A. (Eds.), *Police innovations: Contrasting perspectives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E., y Manning, M. (2012). *Legitimacy in Policing: A Systematic Review*. Disponible en: <http://library.college.police.uk/docs/Mazerolle-Legitimacy-Review-2013.pdf>
- McDermott, M. (2016, November). *Analysis: What's behind Nicaragua's crime and security success?* Caracas: Telesur.
- Park, H. y Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2): 254-274.

- Pate, A. M. y Annan, S. O. (1989). *The Baltimore community policing experiment: Summary report*. Washington D.C.: Police Foundation.
- Police and Crime Commissioner. (2014). *Incident management and deployment procedure*. North Yorkshire: North Yorkshire Police. Disponible en: <https://northyorkshire.police.uk/content/uploads/2016/10/Incident-Management-and-Deployment-Procedure.pdf>
- Police Foundation. (1981). *Newark foot patrol experiment*. Washington D.C.: Police Foundation.
- Reaves, B. A. (2015). *Local police departments, 2013: Personnel, policies, and practices*. Washington D.C.: Bureau of Justice Statistics.
- Riccio, V., Ruediger, M. A., Ross, S. T. y Skogan, W. (2013). Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro. *Police Practice and Research*, 14(4): 308-318.
- Rojek, J., Smith, H. P. y Alpert, G. P. (2012). The prevalence and characteristics of police practitioner–researcher partnerships. *Police Quarterly*, 15(3): 241-261.
- Rosenbaum, D. y Lurigio, A. (1994). An inside look at community policing reform: Definitions, organizational changes, and evaluation findings. *Crime & Delinquency*, 40(3): 299-314.
- Tudela Poblete, P. (Ed). (2012) *Buenas prácticas para el análisis delictual de América Latina*. Fundación Paz Ciudadana, IACA y Motorola Solutions Foundation. Disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2012/06/buenas-practicas-para-el-analisis-delictual.pdf>
- Saunders, J., Popper, S. W., Morral, A. R., Davis, R. C., Berrebi, C., Leuschner, K., Efron, S., Segalovitz, B. y Riley, K. J. (2014). *Effective policing for 21st-century Israel*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Shepherd, E. y Milne, R. (1999). Full and faithful: Ensuring quality practice and integrity of outcome in witness interviews. Heaton-Armstrong, A., Wolchover, D. y Shepherd, E. (Eds.), *Analysing witness testimony*. Londres: Blackstone Press: 124-145.

- Sherman, L. W. (1998). *Ideas in American policing*. Washington D. C.: Police Foundation.
- Sherman, L. W. y Murray, A. (2015). Evidence-based policing: From academics to professionals. *International Criminal Justice Review*, 25(1): 7-10.
- Sherman, L. W., y Eck, J. E. (2002). Policing for crime prevention. Sherman, L. W., Farrington, D. P., Welsh, B. C. y MacKenzie, D. L. (Eds.), *Evidence-based crime prevention*. Nueva York: Routledge, 295-329.
- Shilston, T. (2015). Democratic policing, community policing and the fallacy of conflation in international police development missions. *International Journal of Police Science & Management*, 17(4): 207-215.
- Skogan, W. (2008). Why reforms fail? *Policing & Society*, 18(1): 23-34.
- Sung, H.-E., y Belenko, S. (2006). From diversion experiment to policy movement: A case study of prosecutorial innovation in the United States. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 22(3): 220-240.
- Ungar, M. (2011). *Policing democracy: Overcoming obstacles to citizen security in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- United Nations Development Programme. (UNDP). (2013). *Regional human development report 2013-2014: Citizen security with a human face: Evidence and proposals for Latin America*. Nueva York: UNDP.
- Watts, J. (2013). World Cup 2014: Rio's favela pacification turns into slick operation. *The Guardian*. (07/10/2013). Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2013/oct/07/2014-world-cup-rio-favela-pacification> .
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., y Eck, J. E. (2008). *The effects of problem-oriented policing on crime and disorder*: Oslo: Campbell.
- Wilson, J. Q., y Kelling, G. L. (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, 249(3): 29-38.

LECTURAS OPCIONALES

ETAPAS DE LA POLICÍA ESTADOUNIDENSE

◆ LA ERA DE LA POLICÍA POLÍTICA (1838-1900)

El primer departamento de policía moderna en Estados Unidos fue establecido en Boston en 1838. A fines del siglo XIX, las máquinas políticas controlaban la administración de las grandes ciudades; los capitanes y los sargentos de policía para cada precinto fueron escogidos por los líderes políticos locales, que a menudo poseían tabernas, antros de apuestas ilegales o prostíbulos.

Estos políticos corruptos utilizaban a la policía para intimidar a los votantes, hostigar a los opositores y proteger sus inversiones en la bebida ilegal, los juegos de azar y la prostitución. En algunas jurisdicciones, la policía recibió compensaciones por parte de los fiscales por extraer confesiones o admisión de culpabilidad de los sospechosos. La policía fue la principal fuente de escándalos. Mientras que los británicos rápidamente abrazaron a la Policía Metropolitana como uno de sus símbolos nacionales más queridos, los estadounidenses odiaban a su policía.

◆ LA ERA DE LA POLICÍA PROGRESISTA (1900-1970)

La **Era Progresista** fue un período de activismo social y de reforma política en los Estados Unidos que se extendió desde la década de 1890 hasta los años veinte. El movimiento se dirigió principalmente a las máquinas políticas y promovió el **profesionalismo en la policía** como uno de los componentes básicos de la limpieza de la política municipal.

La preocupación por la corrupción y la brutalidad en las fuerzas policiales resultó en la toma de control estatal de algunos departamentos municipales y se crearon nuevas policías para eliminar las influencias corruptoras de la política local. La Asociación Internacional de Jefes de Policía recomendó inmediatamente la adopción de un sistema de servidores civiles y la concentración de la autoridad administrativa en las manos de

gerentes ejecutivos para que pudieran controlar a los capitanes del precinto que contaban con conexiones políticas muchas veces cuestionables.

Los reformadores también intentaron cambiar el papel de la policía en la sociedad. Hasta este momento, la policía estadounidense se encargaba de los códigos de salud y construcción, localizaban viviendas para los desamparados, construían y supervisaban parques de recreo para los niños e incluso buscaban trabajos para exconvictos.

Los reformadores creían que estos deberes proporcionaban demasiadas oportunidades para el favoritismo político y desperdiciaban demasiados recursos que se podían emplear para combatir la delincuencia. Pidieron a la policía que renunciara al trabajo social y se concentrara en la aplicación de la ley.

Pero mientras los ideales del “buen gobierno” estimularon el surgimiento del modelo profesional, su fuerza impulsora más poderosa fue la tecnología, incluyendo las ciencias forenses de la balística, la química y la huella digital, en cierta medida, pero sobre todo los inventos de transporte y comunicación como el automóvil, el teléfono y la radio. El vehículo de patrulla equipado con radio permitió a los policías responder a las llamadas de servicio recibidas por la central telefónica de la policía. Estas posibilidades tecnológicas sacaron a los agentes de la acera y los puso dentro de los vehículos con luces intermitentes y sirenas prendidas, corriendo de incidente a incidente observando a la multitud solo a distancia.

◆ ABUSOS Y BUENOS USOS DE LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Las prácticas de **investigación criminal basadas** en la evidencia afirman que la integración de la sabiduría profesional con la mejor evidencia científica es el medio más factible y práctico de tomar buenas decisiones. Se trata de asegurar la combinación de la sabiduría tradicional con conocimientos sólidamente probados con métodos científicos.

De todas las acciones rutinarias en la investigación policial, vamos a enfocarnos en la entrevista e interrogatorio de sospechosos como un ejemplo de cómo directrices de buenas prácticas pueden reducir abusos y mejorar la eficacia investigadora.

◆ ABUSOS EN INTERROGATORIOS DE SOSPECHOSOS

En el pasado, la policía administraba a menudo tormentos al sospechoso durante el interrogatorio, infligiendo, por ejemplo, dolor físico o sufrimiento mental para extraer confesiones y todo tipo de información. A pesar del cambio de paradigma procesal sísmico, los interrogatorios modernos continúan poniendo a personas inocentes en riesgo de inculparse o confesar crímenes que no cometieron.

La forma más frecuente y civilizada de abuso es el aislamiento prolongado acompañado de fatiga, sentimientos de impotencia y privación de sueño, alimentos y otras necesidades biológicas, lo que provoca estados mentales que dificultan la toma de decisiones complejas. Estudios estadísticos muestran que mientras la mayoría de las interrogaciones duran 1-2 horas, y que 3-4 horas son generalmente suficientes, los interrogatorios que dieron casos documentados de confesión falsa duraron mucho más: 34% duró 6-12 horas; 39% duró 12-24 horas, y la media fue de 16,3 horas (Kassin, 2006).

Un segundo problema se refiere a la presentación de pruebas falsas. Esta táctica a menudo toma la forma de mentir a los sospechosos en cuestiones como por ejemplo, sobre una coartada que supuestamente no pudo corroborar la historia del sospechoso, una identificación de testigo ocular que no se hizo realmente, huellas dactilares, pelo o sangre que no se encontraron, o pruebas de polígrafo que no fallaron en realidad.

La tercera preocupación es el uso de la minimización, es decir el proceso por el cual la policía sugiere a un sospechoso que el crimen en cuestión fue provocado, un accidente o de alguna otra manera justificable. Lleva al sospecho a inferir que sería tratado con clemencia si confiesa, aún cuando no se han hecho promesas explícitas.

◆ BUENAS PRÁCTICAS EN INTERROGATORIOS DE SOSPECHOSOS

El gobierno federal estadounidense encargó recientemente una revisión exhaustiva de las investigaciones científicas existentes, así como un número de estudios de laboratorio nuevos. Este proyecto produjo algunas pautas específicas en el interrogatorio de sospechosos de alto valor que cumplen las normas ético-legales internacionales y son efectivas para extraer información útil de los sospechosos (High-Value Detainee Interrogation

Group, 2016). El proceso de interrogatorio presentado en los párrafos siguientes es basado en conclusiones empíricas y está siendo ahora utilizado para desarrollar manuales de entrenamiento y supervisión.

En lugar de buscar la confesión, el propósito de un buen interrogatorio es obtener información valiosa (inteligencia). La interrogación efectiva es generalmente un esfuerzo grupal. Uno o dos interrogadores interactúan con el sospechoso y los otros miembros del equipo observan y proporcionan retroalimentación sobre la interacción de manera oportuna para que ajustes necesarios sean posibles. El equipo se prepara para un interrogatorio exponiendo primero los hechos, es decir, lo que se conoce definitivamente, y después lo que se cree sobre el sospechoso, sobre la base de la información disponible. Los hechos y la inteligencia se utilizan para hacer inferencias lógicas sobre las motivaciones del sospechoso y sobre lo que el sospechoso probablemente sabe.

El equipo de interrogación cuidadosamente planea y administra las primeras impresiones evaluando el tipo de persona al que el sospechoso tiene más probabilidades de responder y desarrollando una marca para el interrogador que es consistente con esta inferencia. Luego, los interrogadores construyen y mantienen una afinidad o *rapport* con el sospechoso durante el interrogatorio para que el sospechoso experimente un mayor sentido de control, aumentando su motivación para proporcionar información.

El equipo de interrogación emplea estrategias para fomentar la conversación y para objetivos específicos. La escucha activa, incluyendo el uso de parafraseo y resumen, reflejo y reflexión, etiquetado de la emoción y silencio, es fundamental para obtener información y se emplea para asegurar que el sospechoso se encargue de la mayor parte de la conversación. Los interrogadores hábiles usan la evidencia estratégicamente. Sin revelar la evidencia, el interrogador primero le pide al sospechoso que proporcione una narrativa libre sobre un tema en particular y que repita la misma narración; luego el interrogador sigue con preguntas específicas para hacer que el sospechoso se comprometa con la versión exacta del evento como lo describe. Una vez obtenidos estos detalles, el interrogador introduce una pieza de evidencia y le pide al sospechoso que explique. Este proceso continúa hasta que la evidencia se ha agotado.

El equipo de interrogación también puede usar técnicas que mejoren la memoria para guiar al sospechoso a regresar mentalmente al evento en cuestión y a pensar en lo que estaba experimentando con respecto a sus sentidos, incluyendo la vista, el oído, el olfato,

el tacto y el gusto. El ejercicio tiende a revelar información valiosa adicional. Los interrogadores se basan principalmente en señales verbales para la detección de engaño. Las señales verbales, incluyendo la presencia de citas, complicaciones, detalles verificables y correcciones espontáneas en la narración son más confiables que las señales no verbales.

Los interrogadores concluyen cada sesión de interrogación con una estrategia intencional y planificada. El cierre es parte del proceso de planificación y el proceso de retroalimentación continua del equipo de observación a medida que avanza el interrogatorio. Si se prevén sesiones de interrogación adicionales en el futuro, los interrogadores pueden proporcionar al sospechoso una anticipación de esas futuras sesiones y asegurar que el sospechoso tenga la sensación de que el contacto futuro será una experiencia positiva.

◆ ERRORES JUDICIALES Y SU PREVENCIÓN

Aunque hay muchas fuentes de errores judiciales, desde malas representaciones legales hasta testigos no aptos, la investigación policial siempre ha recibido el mayor escrutinio público y académico. De hecho, la manipulación maliciosa, el manejo incompetente, la conveniencia oportunista y la supervisión descuidada en la investigación han sido identificadas como las causas más comunes de condenas cuestionables.

La fabricación de pruebas, la identificación errónea de sospechosos, el análisis sesgado de pruebas físicas, las confesiones inválidas resultantes de la presión policial o de la vulnerabilidad mental de los sospechosos y el ocultamiento de pruebas de la defensa han generado muchas injusticias.

Cuando hablamos de un error judicial, nos preocupa menos si se ha alcanzado la verdad absoluta del veredicto (es decir, si todas las personas inocentes son absueltas y todos los acusados culpables son condenados), sino que nos alarmamos por la amplia brecha entre los valores reclamados para el proceso penal, tales como las protecciones contra la búsqueda y la incautación ilegales, la doble incriminación y la autoincriminación, así como el derecho de los sospechosos a contar con una defensa legal, ser informados de las acusaciones contra ellos y confrontar a los testigos.

Si bien la impunidad es un pecado de omisión que resulta en inseguridad y miedos, los errores judiciales son un pecado de comisión que cultiva la desconfianza en el sistema judicial porque ciudadanos inocentes son castigados por crímenes que no han cometido.

Por lo tanto, antes de tratar sobre el tema del error judicial, es importante recordar que existe la misma reserva de descontento en torno al fracaso de la policía para hacer algo en respuesta a los crímenes cometidos que sobre el papel de la policía en condenas injustas.

◆ LA CULTURA DE LA CONFESIÓN COMO UN FACTOR DE RIESGO

La cultura de la confesión ha gobernado el espíritu de la investigación policial alrededor del mundo. Tradicionalmente, la principal preocupación de los investigadores ha sido obtener una confesión del sospechoso. La confesión es vista como el fundamento de una investigación exitosa y el medio predominante por el cual se asegura una condena.

Este espíritu ha generado enfoques inaceptablemente opresivos, particularmente en la etapa de entrevistar a sospechosos en detención policial para obtener confesión. A falta de conductas ilegales, los investigadores también han aprovechado la vulnerabilidad y la sugestibilidad psicológica de los sospechosos sometidos a interrogatorios en las duras condiciones de detención.

¿Por qué la confesión se ha convertido en una preocupación central del proceso de investigación? Porque las investigaciones a menudo son cerradas prematuramente. El cierre prematuro se define como la disposición a sacar conclusiones inmaduras de la información procesada antes de una entrevista de investigación (Shepherd y Milne, 1999). Las investigaciones también pueden comenzar con cierto grado de apertura y la disposición de los detectives a considerar una variedad de posibles líneas de investigación, pero en una fase temprana del proceso, cierran alrededor de una hipótesis específica y un sospechoso en particular. Una vez que una persona se convierte en un sospechoso, se le coloca en una relación de confrontación con la policía y los investigadores dejan de ser neutrales y objetivos.

A partir de entonces, los investigadores parten de una premisa de culpa, entretejen selectivamente información disponible, o declaraciones de sospechosos y testigos, para producir una historia simplificada y coherente de lo sucedido. La mentalidad cerrada de los investigadores sustenta la construcción del caso hasta el extremo de excluir toda información que no se ajusta a la narración aceptada.

En esta cultura de la confesión, el factor más importante para el error judicial es la combinación de la necesidad de encontrar un culpable y la presencia de los sospechosos habituales. Hay una fuerte presión sobre los investigadores porque el sospechoso es una celebridad o porque el caso es indignante. Ni la malicia simple ni el desprecio voluntario por la verdad es necesario; la presión pública para encontrar a un culpable es suficiente.

◆ MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE ERRORES JUDICIALES

Debates sobre el problema han recomendado unas medidas que pueden reducir la posibilidad de errores judiciales.

- ◆ *Grabar todas las interrogaciones desde el principio hasta el final.* Las grabaciones audiovisuales aumentan la transparencia de este proceso de muy baja visibilidad y permiten al tribunal evaluar la voluntariedad de la declaración, la coerción de la entrevista y si los detalles contenidos en la declaración emanan directamente del sospechoso en lugar de haber sido proporcionados por el policía.
- ◆ *Prohibir el uso de tácticas de interrogación psicológicamente manipuladoras que producen falsas confesiones.* Tales tácticas incluyen el uso de minimización que promete indulgencia a cambio de una confesión y la presentación de pruebas falsas que pueden llevar a sospechosos inocentes a creer que no hay otras opciones para ellos sino confesar.
- ◆ *Proteger a las personas vulnerables en la sala de interrogatorios.* Los sospechosos de menores de edad y las personas con trastornos mentales son extremadamente susceptibles a las presiones y sugerencias de las figuras de autoridad. Las agencias policiales deberían examinar a los sospechosos de estas vulnerabilidades y requerir la presencia de un abogado antes y durante el interrogatorio.
- ◆ *Asegurar la comunicación apropiada del derecho del sospechoso a permanecer en silencio antes del interrogatorio.* La comunicación debe hacerse de una manera clara, consistente y comprensible.
- ◆ *Capacitar a los investigadores de la policía sobre los factores que contribuyen a confesiones falsas.* El entrenamiento debe hacer que los investigadores conozcan los

riesgos de confesiones falsas y los daños de las condenas injustas al sistema de justicia penal y a la comunidad en general. Lo que es más importante, los investigadores deben aprender a implementar las mejores prácticas en los interrogatorios policiales y actualizar regularmente sus habilidades en capacitaciones periódicas.

◆ BIBLIOGRAFÍA:

- ◆ High-Value Detainee Interrogation Group. (2016). *Interrogation best practices*. Washington D. C.: U.S. Department of Justice.
- ◆ Kassin, S. M. (2006). A critical appraisal of modern police interrogations. En T. Williamson (Ed.), *Investigative interviewing: Rights, research, regulation*. Devon: Willan Publishing: 207-228.
- ◆ Shepherd, E. y Milne, R. (1999). Full and faithful: Ensuring quality practice and integrity of outcome in witness interviews. A. Heaton-Armstrong, A., Wolchover, D. y Shepherd, E. (Eds.), *Analysing witness testimony*. Londres: Blackstone Press: 124-145.



Link de
pág. 397



Richard Aborn

Presidente de la Comisión
Ciudadana Contra
el Crimen, EEUU

¿CÓMO CONSTRUIR CONFIANZA Y LEGITIMIDAD DE LA POLICÍA?

www.iadb.org/ConfianzaLegitimidadPolicia



Richard Aborn, Presidente de la Comisión Ciudadana Contra el Crimen (EEUU), habla sobre la importancia de construir confianza y legitimidad de la policía en la comunidad

Descarga aquí el video



Link de
pág. 403



SEMANA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL BID

<http://www.iadb.org/VideoSemanaSeguridadCiudadana>

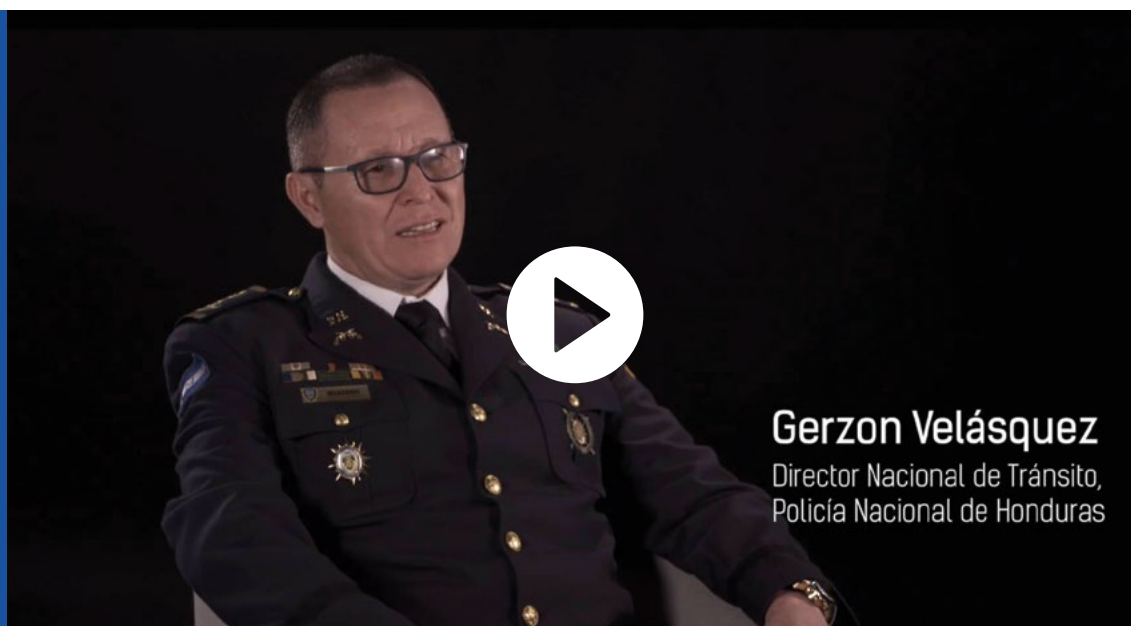


La Semana de la Seguridad Ciudadana está compuesta por el Diálogo Regional de Política y la Clínica Intensiva de Capacitación. Este evento reúne a expertos y responsables de políticas públicas para discutir los retos asociados con el crimen y la violencia en la región, y su impacto sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Descarga aquí el video



Link de
pág.431



Gerzon Velásquez
Director Nacional de Tránsito,
Policía Nacional de Honduras

¿CUÁLES SON LOS RESULTADOS DE LA REFORMA POLICIAL EN HONDURAS CINCO AÑOS DESPUÉS?

www.iadb.org/ReformaPoliciaHonduras



Gerzon Velasquez, Comisionado de la Policía Nacional de Honduras, habla sobre los avances en la modernización y profesionalización de la Policía Nacional de Honduras

Descarga aquí el video



Link de
pág. 451



Mauricio García

Especialista Senior en
Modernización del Estado,
Banco Interamericano de Desarrollo

¿CUÁLES SON LAS ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA PROBIDAD Y TRANSPARENCIA EN LOS CUERPOS POLICIALES?

www.iadb.org/TransparenciaPoliciasALC



Mauricio García, Especialista Líder del BID, habla sobre los elementos necesarios para mejorar la probidad y transparencia en los cuerpos policiales

Descarga aquí el video



6

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Curso: Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia

Autor del módulo

Alejandra Mera

Directora Escuela de Derecho
Universidad Diego Portales, Chile

Olga Espinoza

Profesora del Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile

Editores y colaboradores del módulo

Viviana Vélez-Grajales

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Bárbara Paola Cedillo López

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrés Restrepo Restrepo

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Karelía Villa Mar

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Andrea Cabezón

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Coordinadores académicos del curso

Karelía Villa Mar

División de Innovación para Servir al Ciudadano/BID

Alejandra Mohor

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)/Universidad de Chile

Diseño instruccional del curso

Ana Novinsky Leirner

Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)/BID

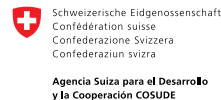
Edición, diseño y diagramación

Manthra Comunicación

Identidad visual y portada

Luna Cammarata y Amalia Alonso

Este curso fue desarrollado por el BID en colaboración con el Consorcio Académico de Universidad de Chile, John Jay College of Criminal Justice y Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA).





ÍNDICE

1. Presentación.....	485
2. Introducción: impartición de justicia integral.....	488
3. Justicia restaurativa.....	491
3.1. Concepto de justicia restaurativa.....	491
3.2. Procesos restaurativos.....	498
3.3. Resultados restaurativos.....	505
4. Justicia terapéutica.....	509
4.1. Tribunales enfocados a la solución de problemas.....	509
4.3. Efectividad de las Cortes de Drogas.....	514
5. Introducción: Reinserción de personas privadas de libertad.....	520
5.1. Desarrollo conceptual y teórico.....	521
6. Estado del arte en torno a la reinserción.....	530
6.1. Panorama institucional de la política penitenciaria.....	530
6.2. La gestión e infraestructura penitenciarias.....	534
6.3. La reinserción social de grupos vulnerables.....	539
6.4. Acciones programáticas de reinserción. ¿Experiencias promisorias?.....	543
7. Monitoreo y evaluación de programas de reinserción social.....	549
8. Desafíos pendientes y recomendaciones.....	557
9. Conclusiones.....	560
10. Glosario.....	563
11. Bibliografía.....	566
Lectura opcional.....	575

1. PRESENTACIÓN

Tanto en la literatura académica, como en discursos de campañas y planes de gobierno, es común encontrar una contraposición entre las exigencias de una política criminal y las de seguridad ciudadana. En este sentido, en muchas ocasiones se plantea, por ejemplo, que la libertad del imputado durante el proceso penal se contrapone a una política firme de seguridad ciudadana, así como que el aumento de las penas contribuye a lograr mayores niveles de seguridad.

Hace muchos años que la evidencia de las investigaciones criminológicas muestra que las intervenciones punitivas, especialmente el encarcelamiento, tienen efectos criminológicos perjudiciales para los delincuentes, especialmente en el ámbito de los delitos menores, aumentando, muchas veces, las probabilidades de reincidencia. Por su parte, las penas privativas de libertad no tienen mayores efectos disuasivos que las alternativas a la prisión y, por el contrario, medidas y sanciones alternativas a la privación de libertad han mostrado tener efectos positivos, especialmente en el ámbito de la justicia juvenil.

Esta evidencia nos invita a repensar el modo en que estamos abordando el conflicto de la criminalidad y las medidas adecuadas para abordarlo, con el objetivo de promover la seguridad ciudadana.

En este módulo plantearemos alternativas de política pública que permitan ampliar el ámbito de acceso a la justicia penal, así como soluciones más complejas y eficaces para abordar el delito y sus consecuencias. Es fundamental entender que hay mecanismos, técnicas, medidas y estrategias que posibilitan el logro de ambos objetivos: intervenir con procedimientos respetuosos de los derechos y garantías de los ciudadanos e incrementar los índices de seguridad ciudadana. En ese sentido, analizaremos los elementos que forman parte de una política criminal asentada en la reinserción social, entendiendo que a través de esta se promueve más seguridad y mejor calidad de vida para todas las personas.

OBJETIVOS DE APRENDIZAJE:

Al final del módulo serás capaz de:

- ◊ Identificar los principales conceptos de justicia penal asociados a la impartición de justicia integral y la reinserción social.
- ◊ Identificar los elementos clave de los mecanismos de impartición de justicia integral y gestión penitenciaria.
- ◊ Explicar los elementos claves de los modelos efectivos de impartición de justicia integral y reinserción.

PREGUNTAS ORIENTADORAS:

- ◊ ¿Es la justicia restaurativa compatible con una visión retributiva del sistema penal?
- ◊ ¿Qué programas de justicia restaurativa son más efectivos y cuáles condiciones deben darse para que cumplan sus objetivos?
- ◊ ¿Qué rol debe cumplir la desjudicialización en la justicia penal adolescente?
- ◊ ¿Es conveniente que se resuelvan delitos de violencia intrafamiliar en instancias de mediación?
- ◊ ¿Qué requisitos deben cumplirse para que los tribunales de tratamiento de drogas incidan en la reinserción y disminución de la reincidencia?
- ◊ ¿Es importante contar con información estadística en el sistema penitenciario?
- ◊ ¿Qué relevancia tiene la reinserción social en el diseño de políticas públicas relacionadas con la seguridad?
- ◊ ¿Todas las acciones que se realizan al interior de las cárceles son parte de una política de reinserción social?
- ◊ ¿Por qué incorporar la perspectiva de género en el diseño de una política de reinserción social?
- ◊ ¿Cómo evaluar el buen desempeño de una política de reinserción social?

ACCESO A LA JUSTICIA Y REINSERCIÓN SOCIAL



ACCESO A LA JUSTICIA

www.iadb.org/AccesoJusticiaALC



Arnaldo Posadas, Especialista Senior del BID, habla sobre los retos que enfrentan los sistemas de justicia penal en los países de América Latina y el Caribe

Descarga aquí el video

2. INTRODUCCIÓN: IMPARTICIÓN DE JUSTICIA INTEGRAL

Los sistemas de justicia criminal en América Latina y el Caribe (ALC), durante las últimas décadas, han vivido una transformación importante, transitando crecientemente desde **modelos inquisitivos a procesos acusatorios**¹.

El sistema de justicia penal, tradicionalmente, se ha definido como un proceso penal inquisitivo que se caracteriza, entre otras cosas, por el rol preponderante del juez y de las policías, la excesiva duración de los juicios, el elevado número de presos sin condena, y los abusos y faltas de garantías en los procesos. En este sentido, en la década de los noventa, muchos países latinoamericanos reformaron sus procesos penales (Duce y Pérez Perdomo, 2001).

Las reformas a la justicia penal se han llevado adelante en el contexto de democratización de los sistemas judiciales en la región, las cuales han exigido ajustar los sistemas penales a las garantías de debido proceso, consagradas en el sistema internacional, haciendo más efectiva la persecución criminal.

Estas reformas se han centrado en transformar el procedimiento penal de un sistema inquisitivo a uno acusatorio (Hammergren, 2007), en el que el Ministerio Público asume la dirección de la investigación, con facultades discrecionales para garantizar la eficiencia en los procesos, de tal forma que los fiscales investigan y acusan mientras los jueces se concentran en decidir las causas (UNODC, 2013). Los principales cambios en el procedimiento penal han incluido: implementación de juicios orales; énfasis en garantizar el debido proceso en las fases de investigación y acusación; fortalecimiento de fiscalías, procuradurías y ministerios públicos a cargo de la investigación; creación de medidas alternativas a la prisión preventiva y eliminación de jueces de instrucción (Duce *et al.*, 2003; Hammergren, 2007).

1 Los países del Caribe anglófono tienen una tradición jurídica de Derecho Común, que se basa en el sistema acusatorio adversarial.

No obstante, en la región aún existe cierto rechazo a la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio. Algunos de los impedimentos son: las características del nuevo sistema adversarial son comprendidos de manera deficiente; a pesar de que se ha adoptado el concepto de juicio oral y público, en la práctica se mantiene el componente escrito y el rol central de los jueces y policías; se acepta el activismo de los acusadores o se reconoce la amplitud del derecho a la defensa pero no se provee los recursos necesarios para que la defensa sea efectiva (Binder, 2004).

Los procesos de reforma de justicia penal en América Latina se han caracterizado, en su mayoría, por ser lentos, costosos y de implementación compleja. La mayoría de los países los han llevado a cabo para mejorar su capacidad, agilidad e independencia, aumentar la profesionalización del personal y ampliar el acceso de los ciudadanos a la justicia (UNODC, 2013).

Como se aprecia a continuación, la mayoría de los países de la región han implementado reformas a sus sistemas de justicia criminal desde 2000, pero solo alrededor de un 30% lo ha hecho de manera gradual, lo que permite ajustar y monitorear las reformas para lograr un mejor desempeño.

Tabla 1. Estado actual de la reforma procesal penal en América Latina

País	Entra en vigencia	Implementación Gradual
Argentina	1992 (vigente); 2014	X
Bolivia	2000	
Brasil	1941 (vigente); Proyecto de Ley	
Chile	2000	X
Colombia	2004	
Costa Rica	1998	
Ecuador	2014	
El Salvador	1998	
Guatemala	1994	
Honduras	2002	

País	Entra en vigencia	Implementación Gradual
México	2014	X
Nicaragua	2001	
Panamá	2009	X
Paraguay	2000	
Perú	2004	X
República Dominicana	2002	
Uruguay	2017	X
Venezuela	1999	

Fuente: González, 2017

En términos generales, puede afirmarse que estas reformas han contribuido a mejorar el **acceso a la justicia de los ciudadanos**, especialmente desde la perspectiva del debido proceso, de la representación legal y del acceso de las víctimas a participación y reparación (CEJA, 2007).

Sin embargo, han sido insuficientes en lograr un efectivo acceso a la justicia de la población en general. Algunas razones tienen que ver con elementos de diseño institucional y deficiencias en su implementación, y otras se vinculan a aspectos más generales de política criminal, como la selectividad del sistema, los programas de reinserción, etc.

Si bien las reformas a la justicia penal que se han llevado adelante en la región han sido necesarias y mejoraron la situación de los ciudadanos que toman contacto con el sistema de justicia, resultan insuficientes a la hora de resolver la conflictividad que subyace a las conductas criminales. En ciertas ocasiones la misma intervención penal se torna criminógena. Por ejemplo, cuando se condena a un joven ofensor sin antecedentes penales por cometer un delito menor es probable que sea expuesto a factores de riesgo dentro de la prisión, que incentiven futuras conductas delictuales. Esto sucede debido a la falta de mecanismos de clasificación de riesgo al ingresar a la prisión y de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como de penas distintas a la prisión. Además, en este contexto, generalmente las víctimas no encuentran respuestas adecuadas a sus intereses concretos.

Por esta razón, es necesario plantear el acceso a la justicia penal desde una perspectiva más amplia que la que proviene de la intervención judicial y el derecho a asistencia jurídica, sin desconocer que estos aspectos han sido fundamentales para avanzar en el acceso a la justicia durante los últimos años. El gran desafío radica en dar respuesta a la **rehabilitación** e identificar el tratamiento penal diferenciado que nos lleve a concebir la aplicación de la privación de la libertad como el último recurso para la rehabilitación. Como región, debemos transitar hacia un sistema alternativo a la prisión, que en los casos convenientes permita contar con una rehabilitación en comunidad, tomando en cuenta la promoción de una efectiva reintegración social.

Entre los mecanismos alternativos de solución de controversias mencionaremos dos que son de gran interés para ALC: la **justicia restaurativa** y la **justicia terapéutica**. Ambas ofrecen mecanismos útiles para que la justicia penal se vincule de una manera más significativa con la ciudadanía, entregue respuestas efectivas a los involucrados en los conflictos y contribuya a prevenir la reincidencia.



Ver video
pág. 578

No todos los mecanismos son adecuados para el logro de estos fines; cuando se busca integrarlos como una opción de política criminal debe atenderse tanto la evidencia de sus resultados, como los principios y orientaciones de diseño de programas efectivos.

3. JUSTICIA RESTAURATIVA

3.1. CONCEPTO DE JUSTICIA RESTAURATIVA

El movimiento de justicia restaurativa nace hace 40 años, aproximadamente. El lugar donde la literatura frecuentemente sitúa su primera experiencia es en Ontario, Canadá, cuando, en 1974, el *Mennonite Central Committee* introdujo la mediación penal para resolver algunos casos. De ahí en adelante puede afirmarse que los programas de justicia restaurativa han mostrado una expansión muy importante durante las últimas décadas (Dünkel *et al.*, 2015; Umbreit, 2001).

La justicia restaurativa tuvo mayor desarrollo en sus comienzos, en el mundo anglosajón, especialmente en el contexto de la justicia penal juvenil y referida a delitos de menor

gravedad. Sin embargo, ha encontrado un espacio significativo en los países de tradición continental europea, así como en delincuencia de mayor gravedad. Por otra parte, su crecimiento y expansión ha estado fuertemente vinculado con el movimiento en favor de las víctimas.

En ALC también se han incorporado, de manera paulatina, programas y mecanismos restaurativos durante las últimas décadas, pero su desarrollo aún es incipiente y en general ocupan un espacio reducido dentro de las soluciones que brindan los sistemas penales.

El concepto de justicia restaurativa se relaciona comúnmente con diferentes procesos, intervenciones, objetivos, contextos y fundamentos. Sin embargo, en el contexto de la justicia criminal se refiere a una manera específica de comprender el conflicto penal y a la forma de abordar sus consecuencias, tanto en el procedimiento, como en el contenido de la respuesta. Esta comprensión del conflicto penal sitúa a las partes (víctima y ofensor) y a sus intereses en el centro del proceso penal. Asimismo, ubica el encuentro y la **reparación** como objetivos principales de la intervención.

Esta aproximación es radicalmente distinta a la del sistema de justicia penal tradicional, el cual entiende el conflicto penal como un asunto entre el Estado y el imputado, derivado de la infracción de una norma por parte del ofensor, y cuyo objetivo principal es la imposición de una sanción retributiva. En cambio, la justicia restaurativa “es un proceso a través del cual las partes que se han visto involucradas en un delito resuelven de manera colectiva la forma de lidiar con las consecuencias inmediatas de este y sus repercusiones en el futuro” (Marshall, 1996).

Los elementos centrales de un programa de justicia restaurativa incluyen:

- ◊ La participación activa de las partes directamente involucradas en el conflicto para la resolución de los problemas generados por el delito.
- ◊ Una mirada prospectiva de las repercusiones del conflicto para ambas partes.
- ◊ La búsqueda de resultados restaurativos.

En este curso utilizaremos la definición de justicia restaurativa contenida en los *Principios Básicos sobre el uso de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Criminal*, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de 2002, en el que se señala que un programa de justicia restaurativa es aquel que usa “procesos restaurativos y busca lograr resultados restaurativos”. (UN, 2002)

A su vez, un proceso restaurativo se define como:

Cualquier proceso en el cual la víctima y el ofensor, y cuando es apropiado otras personas o miembros de sus comunidades afectados por el delito, participan juntos, activamente, en la resolución de los problemas generados por el delito cometido, generalmente con la ayuda de un facilitador. Estos procesos pueden incluir mediación, conciliación, conferencias y círculos de sentencia. (UN, 2002)

Los **resultados restaurativos** son los acuerdos logrados tras un proceso restaurativo. Incluyen respuestas y programas como la reparación, restitución o servicio a la comunidad, con el objeto de satisfacer necesidades y responsabilidades de las partes y de la comunidad, y lograr la reintegración de la víctima y el ofensor. Así, los resultados pueden ser simbólicos (por ejemplo, ofrecer disculpas a la víctima), económicos, la realización de una actividad, entre otros.

Sherman y Strang (2007) han analizado experiencias de procesos restaurativos que incluyeron la participación de la víctima, ofensor, un facilitador, familiares y otros miembros de la comunidad y fueron evaluadas por estudios experimentales en Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y el Reino Unido. Basados en ellos concluyeron que, en comparación con la justicia penal tradicional, la justicia restaurativa tenía el potencial de traer beneficios a los ofensores, víctimas y al sistema de justicia criminal:

- ◇ Aumenta al doble el desvío de delitos del sistema de justicia criminal.
- ◇ Reduce los costos del sistema de justicia criminal cuando se utiliza como medida de desvío.
- ◇ Disminuye las probabilidades de reincidencia en algunos ofensores.
- ◇ Para los niños, niñas y adolescentes ofensores ofrece las mismas posibilidades de disminuir la reincidencia que una sentencia de prisión.
- ◇ Provee un sistema de justicia más satisfactorio para víctimas y ofensores.
- ◇ Reduce el estrés postraumático de las víctimas y los costos asociados.
- ◇ Reduce el deseo de venganza de las víctimas.

Es muy relevante hacer hincapié en que los programas de justicia restaurativa apuntan a dos aspectos de la resolución de conflictos: el proceso y el resultado. Así, por ejemplo, una reparación económica para la víctima puede o no ser considerada restaurativa. Si esta ha sido acordada por las partes, en un proceso en que se les asigne una participación relevante, la reparación económica puede considerarse restaurativa. Por el contrario, si es producto de una negociación de los abogados para finalizar un juicio en que las partes no han participado de manera significativa y en el que el monto no cumple con un fin de reparación, esta medida pierde su contenido restaurativo.

◆ JUSTICIA RESTAURATIVA Y VÍCTIMAS

En primer término, se ha sostenido que el sistema de justicia criminal tradicional ha relegado a la víctima a un rol marginal o la ha revictimizado como consecuencia de tomar parte en un proceso penal (Bolívar, 2011: 9). Por el contrario, la justicia restaurativa devuelve a la víctima un lugar central en la resolución del conflicto penal y aumenta la posibilidad de obtener una reparación significativa. En general, los estudios que han hecho seguimientos a los efectos de los programas de justicia restaurativa, especialmente aquellos que incluyen **conferencias restaurativas**, coinciden en que las víctimas que participan en ellos tienen alta valoración de los mismos, tanto en términos de legitimidad del procedimiento, como en manifestar menor temor y rabia hacia el ofensor y superar el trauma que deja el delito (Sherman y Strang, 2007; Strang *et al.*, 2013).

Es por esta razón que diversos instrumentos internacionales promueven los derechos de las víctimas a través de la justicia restaurativa. Por ejemplo, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de la justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder (Naciones Unidas, 1985) aborda el acceso a la justicia y el trato justo para las víctimas (sección B, números 4 y 5). Ahí señala que deben ser tratadas con compasión y dignidad, tienen derecho a mecanismos de justicia y a una pronta reparación del daño sufrido. Asimismo, indica que los estados deben establecer y reforzar mecanismos judiciales y administrativos que permitan la reparación, los cuales serán expeditos, justos, poco costosos y accesibles.

De manera mucho más directa, la Directriz 2012/29/EU del Parlamento y Consejo Europeo (25 octubre de 2012) dispone estándares mínimos sobre los derechos, apoyo y protección de las víctimas de delitos, y se refiere a los servicios de justicia restaurativa como muy beneficiosos para las víctimas, aunque requieren establecer salvaguardias

para prevenir la victimización secundaria y la revictimización, intimidación o represalias, al igual que en el procedimiento de justicia criminal tradicional (número 46).

◆ JUSTICIA RESTAURATIVA Y JUSTICIA PENAL JUVENIL

El ámbito de la justicia penal juvenil es, sin lugar a dudas, donde los programas de justicia restaurativa han encontrado mayor desarrollo, vinculado a numerosos factores, entre ellos:

- ◆ El constante fracaso de la justicia tradicional para abordar la problemática de los jóvenes que cometen delitos.
- ◆ La necesidad de compatibilizar los requerimientos específicos de los adolescentes, por ser sujetos en desarrollo, con los intereses del Estado por perseguir y sancionar la comisión de delitos.
- ◆ Los efectos adversos de la privación de libertad para los niños, niñas y adolescentes.
- ◆ La compatibilidad de los objetivos de la justicia penal juvenil establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) con los objetivos de la justicia restaurativa.

En relación a este último punto es importante destacar que la CDN se refiere, en los artículos 37 y 40, a los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en relación al sistema de justicia criminal². Estas normas no solamente son compatibles con la justicia restaurativa, sino que muchos de los objetivos de la justicia juvenil pueden lograrse de manera más efectiva a través de la justicia restaurativa, en comparación con un proceso penal tradicional. Para más información accede a *Justicia restaurativa y justicia penal juvenil* (lectura opcional).

Estos factores han incidido en que, actualmente, la mayoría de las legislaciones sobre justicia penal juvenil en países anglosajones y europeos, y de manera incipiente en algunos países americanos, establezcan cierto tipo de proceso y/o resultado restaurativo. Por ejemplo, respecto a Europa, Dünkel, Horsfield y Parosanu (2015) concluyen que la justicia restaurativa está presente en todo el continente y que la práctica más desarrollada es la mediación víctima-ofensor.

2 Asimismo, se refieren a estos derechos las Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing, 1985), las Reglas de las Naciones Unidas para los jóvenes privados de libertad (Reglas de la Habana, 1990) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Justicia Juvenil (Directrices de Riad, 1990).

Ahora bien, en el análisis comparado de los diferentes países, los autores concluyen que mientras algunos han podido instalar exitosamente la perspectiva restaurativa en un lugar central del proceso penal, otros han tenido muchas dificultades para mover la justicia restaurativa más allá de los márgenes del sistema penal, por ejemplo, al contemplar un criterio muy estricto de selección de casos derivables, o no contar con servicios de programas restaurativos a nivel nacional (2015: 176). En este sentido, Bélgica, Irlanda del Norte, Austria y Finlandia representan las experiencias más exitosas de instalación de la justicia juvenil restaurativa en Europa.

En términos generales, Dünkel, Horsfield y Parosanu destacan, entre los beneficios más notables, el entregar al niño, niña o adolescente “la oportunidad de comprender la consecuencia que sus actos tienen en otras personas y una oportunidad de hacerse responsables” (2015:1). Asimismo, un 85% de las víctimas manifestó sentirse satisfecha con el proceso, mostraron menores niveles de estrés postraumático y fueron capaces de perdonar al ofensor.

Con respecto a ALC, los países que muestran una mayor trayectoria en relación al desarrollo de programas de justicia restaurativa aplicados a casos juveniles son Perú, Brasil, Argentina y Nicaragua.

Sin embargo, estos programas no han sido sistemáticamente evaluados, por lo que no puede extraerse información certera sobre su eficacia en relación a cumplir sus objetivos, aunque sí existe cierta evidencia sobre su funcionamiento.

◆ JUSTICIA RESTAURATIVA Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

La preocupación por la violencia intrafamiliar, especialmente la violencia de género, ha ganado terreno en el ámbito de la justicia criminal, durante las últimas décadas. Esto, debido a una serie de razones: mayor exposición pública de las agresiones y un creciente repudio por estas, la ineficacia del sistema de justicia criminal para lidiar con este tipo de problemática y la exigencia del sistema internacional de derechos humanos para dar una respuesta efectiva.

Como hemos visto, la violencia de género es un fenómeno complejo, multifactorial y cultural. Por esto, la respuesta penal tradicional es, usualmente, insuficiente. Por ejemplo, las características del círculo de la violencia complejizan las investigaciones, pues

en un alto porcentaje hay retractación de las víctimas (testigos). Asimismo, el encierro del ofensor puede acarrear un deterioro en la situación familiar y las represalias por la denuncia, en muchas ocasiones, agravan la violencia.

En el proceso penal Las víctimas, comúnmente, no obtienen la protección y reparación que necesitan y los eventos de violencia continúan, pues dicho proceso es incapaz de ofrecer alternativas de solución que aborden el problema que subyace a la conducta violenta. Tal como señala Mather (2014), los tribunales de justicia, tanto de familia como penales, no han sido capaces de dar respuestas efectivas, oportunas y apropiadas a este tipo de violencia.

En este contexto, la justicia restaurativa, por medio de encuentros significativos entre víctimas, ofensores y sus comunidades, ofrecen escenarios promisorios para entregar respuestas más complejas y efectivas.

La conveniencia o inconveniencia de permitir procesos de justicia restaurativa cuando una de las partes es víctima de violencia ha sido muy discutida en la doctrina. En términos generales, quienes se oponen a estos procedimientos argumentan que, para que pueda realizarse un proceso de mediación o conferencia efectivo, las partes no pueden encontrarse en una situación desigual de poder, como la que se establece entre la víctima y el victimario de violencia doméstica o de género.



Sin embargo, procesos restaurativos bien implementados pueden tener ventajas para las víctimas de violencia. Por ejemplo, si se toma en cuenta que estos actos se desarrollan, generalmente, dentro de espacios de privacidad; un proceso restaurativo puede ser muy reparador para la víctima, por el hecho de que el victimario reconoce su responsabilidad frente a ella (u otras personas significativas que puedan participar en el proceso) y se hace cargo de sus acciones. De igual manera, los procesos restaurativos permiten integrar a personas significativas para las partes y a la comunidad, con el objeto de entregar mayor apoyo a la víctima y ampliar el control del victimario.

En relación a Inglaterra y Gales, Gelsthorpe (Hayden *et al.*, 2014: 112-113) reconoce que en los últimos años se han llevado adelante reformas que reconocen la gravedad de la violencia doméstica, especialmente de la que son víctimas las mujeres, pero estas parecen ser insuficientes. La autora señala que existe una importante evidencia que apunta a que las víctimas prefieren instancias menos formales de solución de conflictos, en las cuales sus opiniones sean consideradas y que tengan mayores espacios de participación, así como ser tratadas de una manera más respetuosa y justa. También hay evidencia de que estas víctimas, en muchas ocasiones, no avalan el arresto del ofensor como una medida adecuada, entre otras cosas porque tampoco hay evidencia de que este tipo de medidas sean efectivas para resolver el problema que da origen a la violencia. En este sentido, los procesos restaurativos ofrecen un escenario más adecuado para muchas víctimas de violencia.

3.2. PROCESOS RESTAURATIVOS

Debido a la amplitud del concepto de justicia restaurativa existen diversas prácticas o procesos que se identifican con ella. Sin embargo, los procesos restaurativos que más se implementan y evalúan, y de los que existe mayor evidencia sobre su efectividad, son las conferencias restaurativas, mediación víctima-ofensor y círculos restaurativos.

Veamos cada uno en detalle.

◆ CONFERENCIAS RESTAURATIVAS

Las conferencias restaurativas (también llamadas conferencias familiares o juntas restaurativas) son procesos voluntarios en los que suelen participar los involucrados en el conflicto (víctima y ofensor), junto a las personas más cercanas a ellos, que pueden ser familiares, amigos o cualquier persona significativa. Las dirige un facilitador y pueden participar otros miembros de la comunidad, para brindar acompañamiento a la víctima o al imputado durante el proceso, ofrecer asistencia para el cumplimiento de los acuerdos, etc.

Las conferencias se realizan de manera informal y permiten la participación de todos los asistentes. Por regla general comienzan con una descripción de los hechos, materia del conflicto, de parte del facilitador, frente a lo cual el imputado puede hacer precisiones. Luego, la víctima puede referirse tanto a los hechos como a la forma en que ellos la han afectado y sus consecuencias. Los asistentes también tienen la posibilidad de intercambiar sus opiniones. Después, el imputado, junto a quienes lo acompañen, deben proponer a la víctima un plan de reparación y un mecanismo de seguimiento conjunto para asegurar su cumplimiento. Las conferencias, en contraste con otros mecanismos de justicia restaurativa como la mediación víctima-ofensor, permiten de un mayor involucramiento de la familia y de las comunidades en la solución de los conflictos penales.

Estos procedimientos se recomiendan especialmente en el caso de los procesos de justicia juvenil, en que el imputado niño/adolescente necesita contar con elementos de apoyo para cumplir exitosamente los acuerdos.

Si bien el modelo de conferencias restaurativas no es el tipo de justicia restaurativa más extendido, es el que ha sido evaluado con mayor rigor metodológico. Una de las evaluaciones más recientes corresponde al estudio de Strang *et al.* (2013), que incluye una revisión sistemática del uso de conferencias restaurativas y su efecto en la reincidencia y satisfacción de las víctimas. Es relevante destacar que, en todos los programas estudiados, víctimas y ofensores se encuentran de manera personal, en presencia de un facilitador, con sus familias y amigos y otras personas afectadas por el delito, para discutir y resolver las consecuencias del mismo.

Los autores concluyen que en los casos que comprende la evaluación, en los que tanto víctimas como ofensores han decidido participar (los procesos restaurativos son siempre voluntarios), existe reducción de las posibilidades de reincidencia. Asimismo, las

víctimas se mostraron más satisfechas que aquellas que fueron aleatoriamente asignadas al proceso de justicia criminal tradicional.

Tabla 2. Conferencias restaurativas

Nueva Zelanda	Irlanda del Norte
<p>Mediante la <i>New Zealand's Children, Young Persons and their Families Act</i>, de 1989, Nueva Zelanda reformó de manera radical su sistema de justicia juvenil. El nuevo sistema intentó superar las dicotomías del modelo de bienestar y de justicia, haciendo responsable al niño, pero a la vez entregándole la consideración necesaria a sus necesidades. La pieza central del nuevo sistema son las <i>Family Group Conferences</i> (FGC) pues, aunque no son utilizadas en todos los casos, brindan un modelo de conducción para todas las etapas del proceso. En este formato, frente a la comisión de un delito, la policía toma medidas leves siempre y cuando sea posible, termina el asunto en la calle o con una advertencia inmediata. Si es necesario tomar otra medida, se deriva al joven a la Sección Policial de Ayuda a la Juventud y en presencia de los padres se le da una advertencia, se le pide una disculpa para la víctima o se le impone una sanción adicional, con su consentimiento (por ejemplo, un trabajo comunitario). Solo cuando las advertencias no han sido exitosas en el pasado o cuando la ofensa es más seria, se lo deriva a una FGC, en la cual debe aceptar participar. Si es enviado a la Conferencia y es exitosa, se da por finalizado el conflicto. Si el caso es enviado a la Corte Juvenil, el resultado de una FGC se envía al juez para ser tomado en cuenta en la sentencia.</p>	<p>Irlanda del Norte reformó radicalmente su sistema de justicia juvenil hacia un modelo restaurativo, con la implementación, en 2002, de la <i>Justice (Northern Ireland) Act</i> y, en 2003, de las <i>Youth Conference Rules</i>, mediante las cuales se introdujo el Servicio Juvenil de Conferencias (<i>Youth Conferencing Service</i>). La reforma de la justicia juvenil se llevó adelante tras una completa revisión del sistema de justicia criminal, como resultado del proceso de paz y el subsecuente <i>Belfast Agreement</i>, en 1998.</p> <p>El sistema de conferencias fue implementado de manera gradual. En 2003 se introdujo el Servicio de Conferencia Juvenil, como un programa piloto solo disponible para NNA entre 10 y 16 años de edad, en Belfast (<i>Greater Belfast Area</i>), para posteriormente expandirse al resto del país, luego de que los programas piloto fueron exhaustivamente evaluados. El sistema contempla dos tipos de conferencias juveniles: las que tienen un objetivo de desviación y aquellas ordenadas por la Corte Juvenil.</p> <p>Los fiscales pueden enviar un caso a una conferencia cuando lo estimen conveniente, después de haber comenzado una investigación.</p>

Nueva Zelanda	Irlanda del Norte
<p>Luego de la derivación, un Coordinador de Justicia Juvenil (funcionario estatal) se encargará de toda la organización de la Conferencia, en la que deben estar presentes el joven, un familiar u otras personas significativas, el coordinador, la víctima o un representante, un representante de la policía y un trabajador social, cuando el niño está en una institución.</p> <p>El proceso es flexible, pues la idea es que la familia determine cómo llevar adelante la conferencia. Generalmente se arregla el lugar con cómodas sillas en círculo. El coordinador da la bienvenida y describe los propósitos del encuentro. Luego, usualmente el policía lee un resumen con los hechos relevantes y se pregunta al joven si está de acuerdo con la exposición, y la víctima describe los efectos que el delito le ha causado y cómo se siente respecto de lo que pasó. Posteriormente hay una discusión abierta de la ofensa, tras la cual el joven y su familia dejan la sala para discutir un plan que contenga una propuesta de reparación del daño y condiciones para prevenir la reincidencia. Esta es una reunión privada que demuestra el compromiso de la ley de hacer protagonista a las familias. Después de esta reunión, un vocero señala cuál es el plan y se discute la propuesta. A veces, en este momento, la familia y el joven se disculpan con la víctima. Si se llega a un acuerdo, el proceso concluye ahí. Es importante que las partes involucradas directamente en el conflicto, y no los profesionales que participan en la Conferencia, sean quienes tomen las decisiones sobre qué hacer. El rango de posibles medidas es extenso y puede incluir una disculpa, trabajo comunitario, reparación, participación en un programa, supervisión, restitución, etc.</p>	<p>Otro aspecto interesante es que la mayoría de los delitos pueden llegar a una conferencia restaurativa si hay voluntad de las partes. De este modo, solo los delitos de terrorismo, o que son merecedores de encarcelamiento perpetuo si fueran cometidos por un adulto, son excluidos de este tipo de mecanismos. De otro modo, prácticamente ningún delito se excluye de la posibilidad de resolverse en un contexto restaurativo.</p> <p>La Conferencia es dirigida por un coordinador (<i>youth conference co-ordinator</i>) y deben estar presentes, además del joven ofensor, un oficial de policía y un adulto que acompañe al NNA –en general uno de sus padres o un trabajador social–; también pueden hacerlo otras personas si se estima que es beneficioso para el joven. La participación de la víctima o de su representante en la conferencia no es obligatoria.</p> <p>Luego, los participantes deben acordar un plan de reparación que tome en cuenta los hechos y las necesidades de la víctima y del joven ofensor. De la misma manera que en Nueva Zelanda, el plan generalmente incluye la disculpa del joven y/o alguna forma de reparación a la víctima o a la comunidad, la que no puede efectuarse en un plazo superior a un año.</p>

◆ MEDIACIÓN VÍCTIMA-OFENSOR

La **mediación víctima-ofensor** (o mediación penal) es un proceso que busca el acercamiento de las partes, tras un trabajo preparatorio previo, con entrevistas individuales del mediador con la víctima y el ofensor. Como hemos visto, los procesos alternativos no son adecuados a todos los casos. Por lo tanto, el trabajo previo permite cerciorarse de que el caso es admisible para este programa. Las mediaciones se recomiendan en los casos en que ambas partes tienen la disposición a establecer un diálogo y la disponibilidad para resolver el conflicto.

En el trabajo preparatorio las partes pueden resolver sus dudas y ejercer la opción de participar de manera informada. Si ambas partes acceden, se desarrolla un encuentro. Por lo tanto, al igual que la conferencia restaurativa, la mediación es un proceso voluntario. Sin embargo, a diferencia de las conferencias, el proceso de mediación no incluye personas de la comunidad ni familiares.

En la mediación el ofensor, en términos generales, debe aceptar que cometió el delito y se espera que muestre algún grado de arrepentimiento. La víctima, a su vez, tiene la oportunidad de expresar sus puntos de vista frente a lo ocurrido en un ambiente seguro y estructurado, y escuchar de parte del ofensor explicaciones sobre lo que ocurrió (Bazemore y Umbreit, 2003).

La mediación puede contemplar uno o más encuentros entre la víctima y el ofensor y es el mediador quien vela por el cumplimiento del acuerdo. Hay ciertas situaciones en que el encuentro cara a cara, entre el ofensor y la víctima, no es posible y puede llevarse a cabo una **mediación indirecta**. En ese caso, los mediadores sirven de puente, como una manera de facilitar el diálogo.

Tabla 3. Conferencias restaurativas

Bélgica	Argentina
<p>El caso belga representa un modelo exitoso de mediación víctima-ofensor. La mediación ha sido principalmente utilizada en su sistema de justicia juvenil para efectos de desviación de casos y no existe una estructura estatal para llevar adelante estos procesos –como en Nueva Zelanda o Irlanda del Norte–, sino que los casos son derivados a diferentes instancias no gubernamentales, que ofrecen procesos de mediación.</p> <p>La mediación puede realizarse en todo tipo de delitos y en todas las etapas del proceso de justicia penal. Los procesos están incorporados por ley y son financiados por el gobierno.</p>	<p>En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funciona, desde 2005, el Centro de Mediación y Métodos Alternativos de Abordaje y Solución de Conflictos, que depende del Consejo de la Magistratura. El equipo está integrado por abogados mediadores y un grupo interdisciplinario conformado por psicólogas, sociólogos y otras disciplinas. Su intervención puede ser solicitada por el ministerio público o los jueces.</p> <p>La mediación se enmarca en los parámetros de la justicia restaurativa, teniendo por finalidad acercar a la víctima con su ofensor, escuchándose mutuamente para reflexionar sobre el conflicto a través de la combinación de distintos modelos de mediación. Asimismo, tiene como eje central movilizar la red social del ofensor, clave para restaurar los lazos sociales (Mazzeo <i>et al.</i>, 2015).</p>

Fuente: Mera, 2009

En relación a la evaluación de los programas de mediación entre víctima y ofensor, aunque con resultados menos generalizables que los de las conferencias restaurativas, los resultados también son positivos. Por ejemplo, en Finlandia, donde existe una práctica asentada de mediación penal juvenil, respaldada por la ley (*Mediation Act 2006*), estudios que datan de 2010 y 2011 concluyen que la gran mayoría de los participantes están satisfechos con el proceso, se sienten aliviados y las víctimas se han visto ayudadas a superar el daño mental provocado por el delito.

Asimismo, la reincidencia de quienes participaron en los procesos de mediación fue menor, aunque para concluir que esto se debe al proceso se requiere la realización de evaluaciones más rigurosas estadísticamente (Lappi-Seppala y Parosanu, 2015: 68).

◆ CÍRCULOS RESTAURATIVOS

Los **círculos restaurativos** (también conocidos como círculos de paz o círculo de sentencia), al igual que las conferencias, incluyen en el proceso de resolución del conflicto penal a otras personas de la comunidad, familiares, profesionales del sistema de justicia, etc. Sin embargo, incluyen más personas que las conferencias restaurativas, las cuales, además, tienen una participación más activa en todo el proceso de diálogo. Los facilitadores, por su parte, cumplen un rol menos activo para que sean los participantes quienes lideren el espacio.

A pesar de que los círculos tienen diversas modalidades y se han ocupado primordialmente dentro de conflictos que se dan en culturas indígenas, en ellas se intenta integrar diversos puntos de vista para comprender y abordar de una manera compleja el conflicto y su solución. Son, al igual que todos los procesos restaurativos, voluntarios para todas las partes.

Los círculos restaurativos son un mecanismo muy adecuado para resolver conflictos que impactan en la comunidad y trascienden intereses particulares de los directamente involucrados (como actos de vandalismo, por ejemplo).

De acuerdo al *Manual sobre programas de justicia restaurativa* de las Naciones Unidas (2006: 25), “las sentencias en círculo son tal vez el mejor ejemplo de justicia participativa en la que los miembros de la comunidad pueden involucrarse directamente en responder a los incidentes delictivos y de desorden social”.

Los círculos son más recomendados en los casos en que ambas partes tienen la disposición a establecer un diálogo y la disponibilidad para resolver el conflicto.

CANADÁ

En el siguiente video, que se refiere a un joven que agrede a una trabajadora social en Canadá, se aprecia las ventajas que ofrece enfrentar el conflicto en un círculo restaurativo en términos del diálogo que se genera entre las partes y los efectos transformadores que produce:

<https://www.youtube.com/watch?v=RTb85GNcAVc>

Tabla 4. Procesos restaurativos

	Objetivo del proceso	Participación	Participantes	Tipo	Seguimiento de lo acordado
Conferencias restaurativas	Resolver el conflicto, reparación y reconciliación.	Voluntaria.	Víctima, ofensor, personas de la comunidad, amigos y familiares.	Presencial.	Realizada por el facilitador y todos los involucrados.
Mediaciones víctima-ofensor	Resolver el conflicto, reparación y reconciliación.		Víctima, ofensor, y mediador.	Presencial o indirecta.	Realizada por el mediador.
Círculos restaurativos	Resolver el conflicto, reparación y reconciliación.		Víctima, ofensor, personas de la comunidad, amigos y familiares.	Presencial.	Realizada por el facilitador y todos los involucrados.

3.3. RESULTADOS RESTAURATIVOS

Los **resultados restaurativos** se refieren al producto de la intervención, especialmente a algún tipo de reparación que, como hemos visto, puede ser simbólica, económica, a través de la realización de una actividad, etc.

Dependiendo en qué momento del proceso penal se lleve adelante el proceso restaurativo, se acordará un tipo específico de resultado. Por ejemplo, cuando la justicia restaurativa opera como un mecanismo de **desjudicialización**, puede incluir típicamente una reparación económica y las disculpas del ofensor a la víctima y/o a la comunidad, luego de lo cual se pone fin al proceso.

Un resultado restaurativo, sin embargo, también puede estar presente en el proceso de imposición y cumplimiento de una condena, siempre que el ofensor acepte los términos de la misma. El típico ejemplo en este caso es la sanción de servicios en beneficio de la comunidad. Sin embargo, hay que tener presente que esta sanción puede ejercerse con fines restaurativos, pero también con fines meramente punitivos, por lo tanto, deben cumplirse requisitos específicos para que la sanción de servicios en beneficio de la comunidad se considere una sanción restaurativa.

Dünkel *et al.* (2015: 223), luego de una revisión de prácticas restaurativas en el marco de la justicia juvenil en el continente europeo, concluyen que, en términos generales, los servicios comunitarios en la justicia juvenil, implementados como sanción o como un mecanismo de desjudicialización, cumplen con objetivos retributivos, más que de reparación. Señalan que casi ningún programa comunitario cumple con la exigencia de la definición de justicia restaurativa que se refiere a la participación activa de las partes en un proceso destinado a reparar significativamente.

Sin embargo, el estudio indica que:

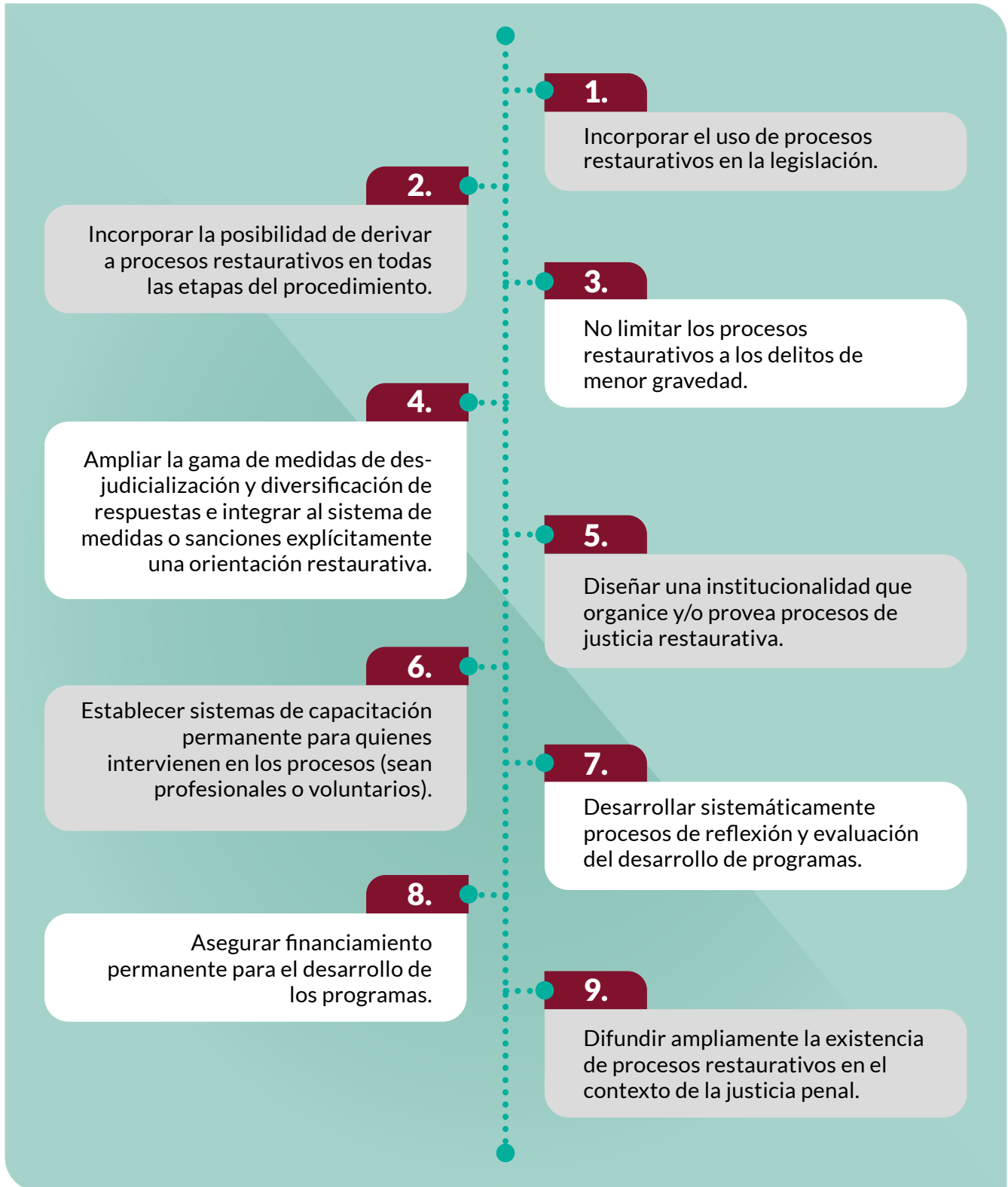
Los efectos reintegradores que puede ofrecer trabajar para instituciones humanitarias o de beneficencia, personas necesitadas o instituciones de caridad, especialmente para jóvenes ofensores, ligado al hecho de que la comunidad recibe a cambio una reparación, permite clasificar a los servicios comunitarios como una medida de gran potencial restaurativo y reparador, siempre y cuando se implemente de manera adecuada, por las razones adecuadas (Dünkel *et al.*, 2015: 202-203).

Estas razones se relacionan especialmente con situar los servicios comunitarios como una efectiva alternativa al encierro, con el fin de potenciar los valores restaurativos en la ejecución de la sentencia.

Así, en el caso de delitos sin víctima, se podría incorporar un proceso restaurativo que integre al joven ofensor con la comunidad y en el que se reflexione sobre el daño que esta sufrió, producto de la comisión del delito. De acuerdo con la investigación de Dünkel este tipo de proceso “podría proveer de un mayor potencial restaurativo para los ofensores y fomentar mayor cohesión en la comunidad” (Dünkel *et al.*, 2015: 224). Asimismo, se pueden integrar encuentros entre víctima y ofensor, cuyo resultado sea un trabajo a favor de la víctima, comúnmente acordado.

Momento del proceso	Desjudicialización	Imposición y cumplimiento de condena
Tipo de resultado	Reparación económica. Disculpas del ofensor a la víctima y/o a la comunidad.	Sanción de servicios en beneficio de la comunidad. Encuentros entre víctima y ofensor.

Aunque la justicia restaurativa tiene un potencial que excede los márgenes de la justicia juvenil, la mayor experiencia y evaluación de estos programas se ha desarrollado en este contexto. Es por esta razón que aquí se destacan algunos elementos que han sido clave en la expansión de programas de justicia restaurativa a nivel comparado en el contexto de la justicia juvenil, y que deben ser considerados en los lineamientos de una política pública exitosa en la materia:



4. JUSTICIA TERAPÉUTICA

En términos generales puede describirse a la justicia terapéutica como un movimiento que considera la ley como una fuerza social que produce ciertos comportamientos y consecuencias, las cuales pueden ser terapéuticas (o antiterapéuticas).

Por tanto, aboga, en este contexto, a que la ley se aplique de manera que se maximicen sus efectos terapéuticos. Esto significa que tanto la organización de las cortes (los procedimientos y la interacción entre los diferentes profesionales que participan en el proceso penal), como las leyes y políticas tengan el potencial de mejorar la salud y el bienestar de los involucrados (Shaffer, 2011: 495).

Es relevante destacar que la justicia terapéutica no implica necesariamente que las metas terapéuticas deban derribar otras dentro del sistema de justicia, tampoco apoya el paternalismo o la coerción, sino que plantea una perspectiva más enriquecedora en relación a la justicia y sus procedimientos (Wexler y Winick, 1996).

Desde un punto de vista teórico, entre las diversas manifestaciones de procesos e intervenciones que forman parte de la justicia terapéutica en el sistema penal, se ubican los **Tribunales enfocados a la solución de problemas** (*Problem Solving Courts*), y entre ellas, fundamentalmente, las **Cortes de Drogas** y las **Cortes de Violencia Doméstica**.

4.1. TRIBUNALES ENFOCADOS A LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Aunque existe una gran diversidad de modelos y procedimientos entre este tipo de cortes, todos comparten la idea de apoyar la resolución del problema que da origen al delito y mejorar los resultados del sistema de justicia tanto para las víctimas, como para infractores y la comunidad. En este sentido, la justicia terapéutica busca facilitar el acceso a la justicia a quienes se ven envueltos en un acto delictual, enfocándose en resolver las causas que subyacen al delito. Esto lo hacen al vincular al infractor con los servicios necesarios para superar el problema.

Estas cortes se focalizan en fenómenos sociales que tienen relación con problemas socio jurídicos de complejo abordaje, tales como adicciones, violencia intrafamiliar, problemas

de salud mental, etc., situaciones que, generalmente, no encuentran una respuesta adecuada en el sistema de justicia criminal.

Los tribunales enfocados en la solución de problemas nacieron en Estados Unidos en la década de los ochenta y se han expandido durante los últimos años, principalmente en países anglosajones. Estas cortes presentan una serie de ventajas en relación a la justicia tradicional, en tanto involucran de una manera significativa y en un proceso de cambio a los imputados que cometieron un delito (a través de un tratamiento, seguimiento, etc.). Estos desempeñan un rol activo en su propio proceso de rehabilitación. Asimismo, las víctimas encuentran en este tipo de tribunales un espacio de contención, en la medida en que se aborda el conflicto que subyace al delito y se incorpora una visión interdisciplinaria en la solución del problema, descansando en acuerdos consensuados entre los participantes.

◆ CORTES DE DROGAS

Las Cortes de Drogas tienen su origen en Estados Unidos, donde han proliferado desde su incorporación a fines de la década de 1980. Entre 1989 y 2011 se crearon más de 2 500 Cortes de Drogas en el ámbito de la justicia penal de adultos en ese país, junto a más de 500 en el contexto de la justicia juvenil (Koetzle, 2011).

Desde sus inicios, los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD) se han expandido de manera considerable. Así, en 2013, EEUU contaba con más de 2.000. Asimismo, estos tribunales se han expandido en Europa y América Latina. Durante el 2012 y el 2013, proyectos pilotos de TTD han sido implementados en Costa Rica, Colombia, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Argentina, Panamá, El Salvador, Jamaica, Barbados, México, Perú y Chile. En muchos de ellos las experiencias de estos pilotos se han transformado luego en política pública, lo que ha permitido su mayor expansión.

Su surgimiento y expansión se explican en la enorme evidencia que subraya la prevalencia de abuso y/o dependencia de alcohol y drogas



de la población infractora, en comparación a la población general; en el aumento de la población carcelaria y el hacinamiento que está vinculado a una política eminentemente represiva y retributiva, en relación con la delincuencia relacionada con las drogas, especialmente en Estados Unidos.

La justicia terapéutica entiende al consumo como una cuestión de salud que, aunque tiene consecuencias en el ámbito penal, debe ofrecer como respuesta principal un tratamiento, antes que una sanción. Por su parte, un tratamiento adecuado busca eliminar la adicción y contribuir a la disminución de la reincidencia, de la población carcelaria y, en consecuencia, a la reducción del **hacinamiento penitenciario**.

La perspectiva de la justicia terapéutica está avalada por instrumentos internacionales, como la Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas, de 1988 (artículo 3), que señala que en ciertos casos se permite tratar, rehabilitar e integrar socialmente a los infractores que consumen drogas en vez de condenarlos y encarcelarlos.

De igual manera, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha señalado que el paso de un enfoque de orientación punitiva a otro de orientación sanitaria es compatible con los tratados de fiscalización internacional de drogas, pues hay cada día más pruebas de que el enfoque de orientación sanitaria es también más eficaz para reducir el consumo ilícito de drogas y el daño social que causan.

Así, las Cortes de Drogas que encuentran inspiración en la justicia terapéutica buscan enfrentar la problemática relacionada a las drogas de manera efectiva, saliendo del esquema punitivo que se dirige a la imposición de una pena privativa de libertad como la primera opción, y privilegian salidas alternativas que ofrecen soluciones orientadas a abandonar el consumo y el delito asociado a este.

Cuadro 1. Surgimiento de los Tribunales de Tratamiento de Droga y/o Alcohol en Chile

Los TTD surgieron en Chile en 2004 como una medida alternativa a la sanción y el encarcelamiento. Utilizan un mecanismo alternativo al juicio que integra los servicios de tratamiento y rehabilitación para personas imputadas de un delito con consumo problemático de drogas y/o alcohol, con la supervisión judicial cercana y frecuente durante el proceso penal. Para ello existe un efectivo sistema de coordinación entre los servicios prestadores de tratamiento, las redes comunitarias y el sistema de justicia, a fin de facilitar el proceso de cambio y favorecer la adherencia al tratamiento.

El Programa de TTD comenzó con un ejercicio piloto en Valparaíso mediante una intervención implementada conjuntamente entre jueces, fiscales, abogados, defensores y peritos técnicos. Posteriormente, la Fiscalía Metropolitana Sur y la Fiscalía Centro Norte desarrollaron proyectos piloto basados en el piloto de Valparaíso. En este sentido, en diciembre de 2007, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, el Consejo Nacional para el Control de Estupefacentes (CONACE), la Defensoría Penal Pública y Fundación Paz Ciudadana firmaron un Protocolo de Entendimiento para fomentar la implementación de los TTD en Chile, lo que permitió ampliar el programa en 2008 a las ciudades de Iquique y Antofagasta, y a las zonas Oriente y Occidente de la Región Metropolitana. Hasta la fecha se han implementado 29 programas de TTD en juzgados en el país.

A partir de esta iniciativa surgieron los documentos *Marco regulatorio actual, protocolo de procedimiento y posibles reformas legales* y *Sospecha, confirmación diagnóstica y modalidades de tratamiento para adolescentes y adultos consumidores problemáticos de drogas en el contexto judicial*, que dieron origen a un manual de procedimientos consensuado entre todas las instituciones involucradas. Asimismo, en marzo de 2015 se creó la *Unidad Piloto de Seguimiento de Tribunales con Programa de Tratamiento de Drogas y/o Alcohol*, con el objetivo de monitorear este programa.

◆ CORTES DE VIOLENCIA DOMÉSTICA

Así como la justicia restaurativa, la justicia terapéutica, a través de cortes especializadas en materia de violencia doméstica, también ofrecen escenarios promisorios para entregar respuestas más complejas y efectivas.

Especialmente debe tenerse en consideración la creciente evidencia en relación a los efectos perjudiciales de enfrentar este tipo de conflicto solo desde la perspectiva de incrementar los arrestos de los perpetradores. Así, Sherman y Harris (2015) investigaron el efecto tras 23 años del proyecto de violencia doméstica en Milwaukee, Estados Unidos y concluyeron que el arresto no tuvo efectos en ofensores que contaban con empleo, pero incidió en el aumento de la reincidencia en ofensores que se encontraban desempleados. Asimismo, las víctimas fueron más propensas a ser asesinadas a largo plazo cuando mediaba el arresto de los ofensores. Los autores concluyen que, si la razón para arrestar al ofensor y llevar el caso a la corte es proteger a las víctimas y prevenir la futura victimización, la respuesta punitiva no es efectiva para ninguno de estos propósitos.

Como una manifestación de los tribunales enfocados a la solución de problemas, las **Cortes de Violencia Doméstica** han tenido un desarrollo importante en las últimas décadas. Con menos desarrollo que las Cortes de Drogas y, por lo tanto, con un modelo menos consolidado, no es posible extraer conclusiones generales sobre su funcionamiento, pero sí destacar aquellos aspectos que posibilitan entregar una respuesta más compleja y satisfactoria, especialmente a las víctimas, pero también a los ofensores, en relación a este tipo de criminalidad.

Es importante destacar que las Cortes de Violencia Doméstica plantean complejidades que otras cortes especializadas no enfrentan, especialmente en lo relativo a la seguridad de las víctimas y el peligro de volver a ser objeto de una agresión. Esto, a diferencia de las Cortes de Drogas, las cuales se enfocan solamente en el ofensor, ya que enfrentan un tipo de delincuencia “sin víctimas”.

Labriola *et al.* (2009) señalan que, en 2009, Estados Unidos contaba con 208 cortes especializadas en violencia intrafamiliar. En 2015, el número subió a más de 400 (Holder, 2015).

El estudio de Labriola *et al.* da cuenta de que los principales objetivos para la creación de estas cortes fueron:

- ◇ Incrementar la seguridad de las víctimas.
- ◇ Enfrentar al ofensor con su conducta.
- ◇ Prevenir actos de violencia en el futuro.
- ◇ Organizar una respuesta coordinada de la comunidad.

Aunque con resultados muy variados, dependiendo del tipo de organización y procedimientos de cada corte, el estudio concluye que las Cortes de Violencia Doméstica entregan una respuesta más expedita a los casos de violencia doméstica y las víctimas se muestran más satisfechas y con mayores probabilidades de acceder a servicios de apoyo. Por otra parte, estas cortes deben ser más eficientes en cuanto al monitoreo judicial de las órdenes y tratamientos que deben cumplir los ofensores.

Nueva York, que muestra el mayor desarrollo de este tipo de cortes en Estados Unidos, contempla, además, un modelo integrado de Corte de Violencia Doméstica, en el cual un juez conoce sobre las causas de violencia doméstica, así como diversas materias relativas a la familia. Este modelo permite concentrar las medidas en una jurisdicción, facilitando el acceso a la justicia para las víctimas y disminuye la emisión de órdenes contradictorias. Asimismo, se pueden abordar de manera más efectiva, ante un juez, problemas que típicamente obstruyen la persecución criminal en estos casos, como los perjuicios económicos que puede sufrir una familia como consecuencia de la persecución penal del ofensor.

4.3. EFECTIVIDAD DE LAS CORTES DE DROGAS

Aunque no hay un modelo único de Cortes de Drogas, en relación a la estructura, procedimiento o tratamiento, lo que hace difícil elaborar conclusiones generales sobre su efectividad, básicamente se caracterizan por (Guzmán, 2012):

- a. **Suspensión de procedimiento penal en casos de consumo de drogas.** La persona que debería perder su libertad por haber cometido un delito, y que se acredite que consume drogas, se convierte en beneficiaria de una suspensión del procedimiento penal o de la pena.
- b. **Opción de tratamiento.** Se ofrece a los ofensores un tratamiento de drogas y, en ocasiones, otros servicios sociales.

- c. Seguimiento al cumplimiento de las condiciones establecidas.** Un juez o tribunal establece y supervisa un tratamiento y se encarga de hacer seguimiento al cumplimiento de las condiciones impuestas, para lo cual se llevan a cabo pruebas periódicas para determinar el consumo de drogas, así como audiencias de control, y se les alienta a que sigan adelante (Guzmán, 2012:7).
- d. Cambios en los roles de los jueces, fiscales y defensores.** En el contexto de la corte, un juez imparcial, propia del modelo adversarial, se transforma en el líder de un equipo de tratamiento. Asimismo, en el procedimiento, tanto fiscales como defensores actúan desde un rol menos adversarial, y acuerdan soluciones que se encaminan al cumplimiento del tratamiento de manera progresiva y supervisada.
- e. Impacto en la pena a cumplir.** En caso de que no se cumplan las condiciones impuestas por la Corte de Drogas, se imponen sanciones que pueden llevar, incluso, a la exclusión del programa. El cumplimiento, en contraste, lleva a la adjudicación de premios y en caso de concluir exitosamente el tratamiento, la pena no se impone, cumple, o bien, se reduce.

Las investigaciones en relación a los resultados de este tipo de cortes se han enfocado generalmente en evaluar su impacto en términos de disminución de la reincidencia, y la evidencia muestra que quienes participan en este tipo de cortes, comparado con quienes son juzgados en el sistema de justicia tradicional, presentan menores índices de reincidencia.

Una revisión sistemática de estudios (154 en total, tanto en cortes de adultos como de jóvenes) llevada adelante en 2012, en Estados Unidos, mostró que la gran mayoría de evaluaciones identificaba una menor reincidencia de aquellos que habían participado en Cortes de Drogas, en comparación con los que no lo habían hecho. El efecto equivalía a una baja entre 50% y 38%, y permanecía por tres años (Mitchell *et al.*, 2012)

En 1999, la UNODC, luego de revisar la experiencia de varios países en la materia, enumeró 12 factores que explican el éxito de estos programas:

Liderazgo y equipo entrenado

- ◇ Efectivo liderazgo judicial del equipo a cargo del programa.
- ◇ Fuerte colaboración interdisciplinaria entre el juez y los miembros del equipo, pero manteniendo cada uno su independencia profesional.
- ◇ Buen nivel de conocimiento y comprensión de la adicción y la recuperación por parte de los miembros del equipo que no son del ámbito de la salud.
- ◇ Elaboración de un Manual de Procedimientos para asegurar consistencia en el enfoque y eficiencia de la intervención.

Elegibilidad apropiada

- ◇ Contar con criterios de elegibilidad claros y un proceso objetivo de pesquisa de candidatos.
- ◇ Realizar una evaluación detallada de cada participante. Si bien las Cortes de Drogas pueden funcionar de manera efectiva para ofensores en delitos graves o violentos, deben contar con procedimientos y personal adecuados para lidiar con este tipo de criminalidad.

Proceso adecuado

- ◇ Consentimiento plenamente informado y documentado del participante antes de comenzar el programa, previa asesoría legal.
- ◇ Rápida referencia del participante al programa de tratamiento y rehabilitación.
- ◇ Premios y castigos frente a cumplimientos e incumplimientos que sean pronto, certeros y consistentes. Las Cortes de Drogas que establecen y comunican de antemano las consecuencias específicas del incumplimiento del tratamiento presentan mejores resultados. Asimismo, es muy relevante contar con hitos progresivos de reconocimiento del cumplimiento del tratamiento.

Gobernanza efectiva

- ◇ Evaluación continua del programa y disposición a reformar su estructura para superar las deficiencias.

- ◇ Financiamiento suficiente, sostenido y específico para el programa.
- ◇ Cambios en la legislación sustantiva y procesal, si ello es necesario o apropiado.

Shaffer (2011) complementó los datos de un metaanálisis sobre la efectividad de las Cortes de Drogas con una encuesta a los participantes en dichos procesos. En ese estudio se confirman los resultados anteriores en cuanto a mostrar una baja en términos de reincidencia.

Entre las razones que explican la variabilidad entre algunas cortes y otras, se encuentran:

- ◇ **El tipo de ofensores que participan.** Los resultados son más efectivos cuando ofensores violentos o reincidentes son excluidos. Sin embargo, esta diferencia podría deberse a que las expectativas sobre los ofensores no son apropiadas.
- ◇ **La calidad del equipo que interviene.** Profesionales debidamente capacitados favorecen una interacción positiva entre los integrantes y asegura que el programa se desarrolle de acuerdo a su diseño.
- ◇ **Enfoque del tratamiento.** Las cortes orientadas a una ideología “rehabilitadora” obtienen mejores resultados, enfatizando el objetivo de cumplir el tratamiento.
- ◇ **Diversidad de programas.** Se constatan mejores resultados cuando la corte puede elegir entre diversos programas de rehabilitación disponibles, debido a la complejidad y diversidad que presentan los diferentes infractores que acceden a los programas.
- ◇ **Duración del tratamiento.** En relación al tiempo del tratamiento, son más efectivos cuando tienen un periodo no inferior a ocho meses. De hecho, los más efectivos tienden a ser los que duran entre ocho y 16 meses.

Por último, Latimer, Morton-Bourgon y Chrétien (2006) publicaron un estudio de metaanálisis cuyo objetivo fue determinar si las Cortes de Drogas reducían la reincidencia, comparada con las respuestas de la justicia tradicional. Los hallazgos del estudio metaanalítico indican que el tratamiento en Cortes de Drogas redujo la tasa de reincidencia en un 14%, al ser comparado con el sistema tradicional. Los resultados indican que el programa es más efectivo para los adultos que para adolescentes, pero la diferencia no fue estadísticamente significativa. En línea con el estudio de Shaffer, los programas de rehabilitación que proveen servicios entre un año y 18 meses, demostraron una reducción significativa en la reincidencia en comparación con los programas que duran menos de un año.

Además, diversos estudios han demostrado un patrón eficiente en relación al costo-beneficio de la implementación de los programas. Con respecto al momento del proceso se encuentran mejores resultados cuando la corte actúa en el periodo anterior a la adjudicación, como una salida alternativa a la pena, en comparación con hacerlo posterior a la adjudicación, como una suspensión de la imposición de la condena.

Si bien es difícil desconocer los resultados que muestran las Cortes de Drogas que se ajustan a los principios de la justicia terapéutica, es necesario identificar sus limitaciones y riesgos cuando se intenta desarrollarla como una política pública. Entre los elementos más relevantes se encuentran:

- ◇ **Funcionamiento.** Es necesario ajustar su funcionamiento a los estándares del debido proceso. Si bien es cierto que las Cortes de Drogas funcionan como un modelo que se aleja de la justicia penal tradicional (adversarial), por lo tanto los roles de los participantes se modifican y el objetivo de esclarecer los hechos y la culpabilidad pasan a un segundo plano, los intervinientes, y principalmente el ofensor, no pierden sus derechos, especialmente el derecho a la defensa y a consentir de manera libre e informada su participación en el procedimiento y en el tratamiento.
- ◇ **Aplicación.** Es importante que este tipo de cortes y procedimientos no se utilicen para sobre intervenir penalmente, cuando no se justifica. La selección de los participantes debe responder a la comisión de un hecho ilícito de relevancia que justifique la intervención penal a través del tratamiento, y no, por ejemplo, por el porte y consumo de drogas.
- ◇ **Consecuencia del tratamiento.** El incumplimiento del tratamiento no debe acarrear sanciones más graves que las que se hubieran impuesto de no mediar la intervención de la Corte de Drogas.
- ◇ **Enfoque.** Para asegurar la perspectiva terapéutica debe cautelarse que la Corte de Drogas no reproduzca la selectividad del sistema penal, esto es, no replique prejuicios en contra de los imputados que pudieran perjudicar sus posibilidades de participar en el proceso y que tampoco se relegue el enfoque de salud de la intervención.
- ◇ **Financiamiento.** Hay que garantizar que los programas tengan financiamiento adecuado y permanente. De igual manera, que la implementación se ajuste a su diseño y cuente con alternativas de tratamiento de calidad que permitan, efectivamente, completar el programa y terminar con la adicción.

ACCESO A LA JUSTICIA Y REINSERCIÓN SOCIAL



REINSERCIÓN SOCIAL

www.iadb.org/ReinserciónSocialALC



Beatriz Abizanda, Especialista Senior del BID, habla sobre la situación de los sistemas penitenciarios y los desafíos de la reinserción en América Latina y el Caribe

Descarga aquí el video

5. INTRODUCCIÓN: REINSERCIÓN DE PERSONAS DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

La **reinserción** constituye un elemento clave en la política de seguridad ciudadana de la mayoría de países, dado el reconocimiento de que la seguridad no se alcanza solo con desarrollar acciones de prevención o de control del delito, sino cuando, además, se busca garantizar la reinserción social de los infractores y, con ello, reducir el número de personas que vuelve a cometer actos ilícitos.

Una política pública que responda a los intereses de seguridad y de respeto de los derechos humanos en un contexto democrático debe considerar implementar una política de reinserción social de manera integral, abordando todos los ámbitos de acción del sistema penitenciario, pero siempre desde una lógica interinstitucional. Esto, debido a que la reinserción social no se agota en el ámbito jurídico-judicial o de la ejecución de la pena, sino que se extiende hacia contextos locales, municipales, regionales y nacionales, que requieren la intervención de distintos actores públicos y privados. Así, por ejemplo, cuando una persona egresa de la cárcel, retorna al municipio de donde proviene y debe enfrentar múltiples necesidades, como la obtención de un empleo o de alojamiento, contextos en los que el apoyo de actores públicos (como el municipio y otros servicios públicos) y privados (empresarios locales, iglesias, sociedad civil) serán fundamentales.

En este sentido, comenzaremos analizando las diferentes acepciones del concepto de reinserción, problematizándolo en función del contexto latinoamericano y del Caribe. Después, abordaremos los modelos teóricos de reinserción social, la institucionalidad funcional a estos fines y las experiencias promisorias de reinserción. Trataremos con especial atención los sistemas de monitoreo y evaluación de estos programas, poniendo énfasis en los indicadores que se deben considerar al momento de evaluar un programa de reinserción. En este contexto, analizaremos la reincidencia delictiva, entendida como el indicador de uso más común, explorando el desafío de elaborar indicadores adicionales para poner en evidencia los avances en la reinserción de una persona luego de su paso por el sistema penal. Finalmente, discutiremos los elementos para fortalecer la política de reinserción en ALC.

5.1. DESARROLLO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

◆ DESARROLLO TEÓRICO-HISTÓRICO Y ELEMENTOS BÁSICOS

La **reinserción** social es un concepto ampliamente utilizado por diversos actores (políticos, técnicos, organizaciones privadas, iglesias y comunidad en general), pero cobra especial notoriedad entre quienes definen las políticas públicas de seguridad ciudadana. Esto, dado que, actualmente, resulta claro que para obtener más seguridad no basta con prevenir ni castigar, sino que es fundamental invertir en la reinserción de las personas que, tras delinquir, cumplen o cumplieron una condena.

Sin embargo, a pesar de su relevancia como eje clave de la seguridad ciudadana, la reinserción social no ha podido definirse de forma unívoca hasta el día de hoy, encontrando diversas acepciones y características según sea planteada por académicos, hacedores de políticas o por quienes las ejecutan, y según el contexto geográfico de los actores involucrados (Hedderman, 2007; Villagra, 2008; Sánchez *et al.*, 2018).

Para efectos de este curso, nos referiremos a la reinserción social como el retorno de una persona a un contexto social del que se encontraba alejada o limitada, por el cumplimiento de una sanción penal. Desde una perspectiva técnica, la reinserción social hace referencia al proceso de reconexión con la vida pública luego de haber cumplido una sanción (ya sea en privación, o no, de libertad).

Cuando se piensa en reinserción inmediatamente se hace un vínculo con la cárcel, pero la cárcel no ha estado siempre relacionada con la reinserción. Privar a una persona de libertad ha tenido objetivos diversos. Hasta mediados del siglo XIX, cuando a consecuencia del desarrollo industrial europeo y norteamericano surge la necesidad de mantener el orden social y la aceptación de la ley en las clases trabajadoras, la cárcel era un mecanismo para alcanzar este fin, ya sea por medio de la represión o de la reforma de las personas (Hedderman, 2007: 10).

La reinserción, bajo esta lógica reformadora y/o represiva, se vio afectada en la segunda mitad del siglo XX, cuando se dio a conocer el trabajo de Robert Martinson y otros colegas (1974)³ sobre la evaluación de intervenciones carcelarias en Estados Unidos. Este

3 El estudio titulado *What works? – Questions and Answers about Prison Reform* fue dado a conocer en 1974 y consideró la revisión de 231 evaluaciones de intervenciones intracarcelarias en Estados Unidos, publicadas entre 1945 y 1967.

trabajo concluyó que muy pocas intervenciones reducían significativamente la reincidencia. En función de esos resultados, Martinson y sus colegas afirmaron que “nada funcionaba” en este tipo de intervenciones con personas encarceladas. Estas aseveraciones, por un lado, sirvieron de argumento para posturas punitivas, que reclamaban la necesidad de aumentar las penas, disminuir los beneficios excarcelatorios y reducir el gasto público en el sistema penitenciario. Pero, por otro lado, pusieron “en alerta a los hacedores de políticas públicas sobre la necesidad de contar con evidencia confiable respecto del resultado o impacto de los programas [de reinserción]” (Tocornal *et al.*, 2011: 15).

Como consecuencia de las investigaciones mencionadas, así como de las políticas de mano dura implementadas, ha aumentado de manera sostenida la población penal al punto de que muchos países presentan hacinamiento crítico, altos niveles de gasto público y elevados porcentajes de reincidencia delictiva (Rivera, 2006), situación que no es distinta en nuestra región, según veremos en el siguiente apartado.

Buscando alternativas que presenten resultados más eficientes en reducción de reincidencia, diversos investigadores anglosajones han llevado a cabo estudios para identificar “¿qué funciona?” en la intervención con infractores de ley. Así, importantes trabajos han sido desarrollados (Hedderman, 2007:13), entregando evidencia de la efectividad de programas de reinserción social en la reducción de reincidencia de la población penal, en los contextos estudiados.

◆ DEFINICIÓN DE REINSERCIÓN SOCIAL. CRÍTICAS Y APORTES AL CONCEPTO

Tomando en consideración lo anterior es posible plantear que la “reinserción social” de infractores de ley, sancionados con penas privativas de libertad, constituye un proceso sistemático de acciones, en cuya ejecución participan, además de la persona que ha infringido la ley, todas aquellas instituciones y personas que conforman la comunidad a la que esta persona busca retornar luego de su paso por el sistema penitenciario⁴. Tales acciones pretenden afectar la mayor cantidad de factores que pueden haber colaborado con el involucramiento de dicha persona en actividades delictivas, teniendo como

4 Se recomienda revisar el sitio web www.cesc.uchile.cl y acceder a las publicaciones en línea del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. La mayoría son el resultado de investigaciones sobre seguridad ciudadana, contando con un importante número de trabajos relativos a la reinserción social.

objetivo fundamental el favorecimiento de su integración a la sociedad y el mejoramiento general de la seguridad pública (Sánchez *et al.*, 2017).

En este sentido, se puede definir este concepto como un proceso de doble vía, en el que la persona que cumple una sanción busca adquirir habilidades para integrarse en la comunidad, reconociéndose como parte de ella. Y, a su vez, esta comunidad aprende a aceptar e integrar los problemas de la cárcel, haciéndose responsable de sus deficiencias y exclusiones, reconociendo los conflictos y problemas que suelen segregar a las personas en este espacio (como la desigualdad estructural o la discriminación contra algunos grupos de la comunidad) (Espinoza y Viano, 2008).

La reinserción social es un proceso:

- ◇ Sistemático de acciones con el objetivo de retorno de una persona que cumple una sanción penal, ya sea en privación o no, de libertad, a un contexto social del que se encontraba alejada o limitada.
- ◇ De doble vía, entre los infractores de ley privados de libertad y todas aquellas instituciones y personas que conforman la comunidad a la que esta persona busca retornar luego de su paso por el sistema penitenciario.
- ◇ Que pretende afectar la mayor cantidad de factores que pueden haber colaborado con el involucramiento de dichas personas en actividades delictivas.
- ◇ Que tiene como objetivo fundamental el favorecimiento de la integración del infractor de ley a la sociedad, y el mejoramiento general de la seguridad pública.

El ejercicio de definir la reinserción no excluye reconocer las controversias que existen en torno a este concepto. Uno de los debates se refiere al uso del prefijo “re” que indicaría realizar nuevamente una acción, en este caso, la de “insertar” o “socializar”, entendiéndose por tal incorporar “normas, roles, valores, actitudes y creencias propias del entorno” por influencia de la familia, los grupos de pares, la escuela, el barrio, la iglesia, los medios de comunicación y, más recientemente, las redes sociales (Simkin y Becerra, 2013: 122).

De ahí surge la pregunta sobre cómo generar procesos de nueva socialización tomando en cuenta las características de vulnerabilidad, pobreza y marginación social de gran parte de los infractores de ley, quienes probablemente no fueron socializados como ciudadanos respetuosos de la norma, con anterioridad (Len Chung *et al.*, 2005; Espinoza, 2010).

Lo mismo podría plantearse respecto de los términos “readaptación”, “reeducación” o “rehabilitación”, los que además suelen ser tratados como sinónimos⁵. Sin embargo, esta noción crítica no ha puesto en duda la importancia de abordar la reinserción como parte de la política pública, sino por el contrario, ha ayudado a destacar la complejidad del fenómeno y a fomentar una comprensión más integral del mismo (CESC y Fundación Paz Ciudadana, 2015).

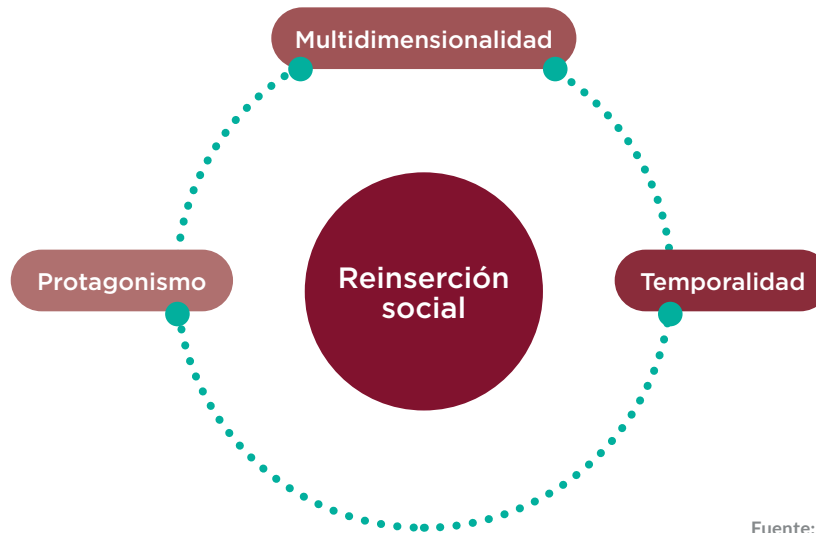
Utilizando el concepto que responda de mejor forma a las críticas planteadas, se sugiere el uso de los términos **reintegración** o **reinserción**, en tanto destacan la necesidad de generar esfuerzos para facilitar la integración de una persona apartada de su medio durante el cumplimiento de su condena, disminuyendo las condiciones de vulnerabilidad que trae consigo.

Finalmente, es preciso agregar que la definición de reinserción social debe considerar, al menos, los siguientes elementos adicionales:

- ♦ **Su carácter multidimensional.** Es decir, no puede abordarse únicamente desde el delito, ya que requiere la atención de diversos planos de la vida social y personal, como el ámbito laboral, escolar, familiar, comunitario, por mencionar los más relevantes.
- ♦ **Su condición de temporalidad.** Se trata de un proceso, esto es, un camino que puede enfrentar desvíos y retornos, en el que la reincidencia delictiva no constituye su polo opuesto⁶.
- ♦ **El protagonismo del ex infractor.** Tomar en cuenta sus particularidades sociales, cognitivas y emocionales, promoviendo su participación activa y comprometida en el propósito de alcanzar un estado global de funcionamiento psicosocial que permita el restablecimiento de vínculos con la comunidad y con las instituciones sociales (Villatoro y Parrini, 2002; Espinoza, 2010).

5 Según los críticos, estos términos responderían “más o menos a la idea de que el preso es una suerte de aparato descompuesto o incompleto que debía repararse” (Zaffaroni, 2012).

6 Reinserción y reincidencia son conceptos complementarios que pueden incluso tener caminos paralelos, es decir, en la proyección de reinserción a corto o mediano plazo una persona puede reincidir por delitos menores, sin dejar de encontrarse en un proceso de desistimiento delictivo (Hedderman, 2007: 20).

Figura 1. Elementos clave del concepto de reinserción

Fuente: Elaboración propia.

◆ MODELOS TEÓRICOS DE REINSERCIÓN

En las últimas décadas, como resultado de diversas investigaciones llevadas a cabo con técnicas estadísticas de alto estándar⁷, así como de la implementación de intervenciones basadas en la evidencia, distintos países anglosajones han desarrollado modelos teóricos de reinserción social que han relevado la existencia de variables específicas vinculadas al involucramiento en actividades delictivas.

A continuación, exploraremos dos de los principales modelos de intervención: *Riesgo, Necesidad y Capacidad de Respuesta* y *Vidas Satisfactorias*.

Riesgo, Necesidad y Capacidad de Respuesta

Uno de los modelos de reinserción social más conocidos es el de **Riesgo, Necesidad y Capacidad de Respuesta** (*Risk, Need and Responsivity -RNR-*). Este modelo surge en

7 A través de estudios de metaanálisis, basados en la integración estructurada y sistemática de la información. En el campo de la Criminología, uno de los metaanálisis más conocidos es el desarrollado por los canadienses Andrews y Bonta, que dio lugar al modelo de riesgo-necesidad-capacidad de respuesta o RNR (Day, 2005)

Canadá en la década de los ochenta y se lo da a conocer formalmente a inicios de los noventa, por Andrews, Bonta y Hoge. Según diversos autores “es quizás el modelo más influyente para la evaluación y tratamiento de infractores” (Bonta y Andrews, 2007: 1), salvo para el caso de América Latina donde su uso es aún incipiente. Este modelo⁸ se sustenta en los tres principios que dan origen a su nombre:

- ◇ **El principio de riesgo.** La intervención debe brindarse según el riesgo de reincidencia que presente cada infractor. Es decir, una persona con menor riesgo de reincidencia debe recibir un tratamiento diferente de otra con mayor riesgo.
- ◇ **El principio de necesidad.** El tratamiento penal debe estar orientado hacia las “necesidades criminógenas” de los individuos, es decir, hacia aquellos factores que motivan la conducta delictiva.
- ◇ **El principio de capacidad de respuesta o responsividad.** El tratamiento debe ser proporcionado, maximizando las habilidades de aprendizaje de cada infractor, es decir, el tratamiento cognitivo conductual que se facilite debe ser acorde a las particularidades de aprendizaje, motivación, habilidades y fortalezas de cada persona (Bonta y Andrews, 2007).

Según los autores del modelo RNR, su implementación disminuiría la reincidencia delictiva. Posteriormente, incorporaron quince principios que introducen aspectos que amplían o especifican los lineamientos originales del modelo (Martínez *et al.*, 2014).

EL MODELO RNR EN LA PRÁCTICA:

El programa **Competencia Social para Mujeres** funcionó durante el periodo 2012-2014 y fue ejecutado por el Ministerio de Justicia de Chile. Su población objetivo fueron mujeres reclusas en el Centro Penitenciario Femenino (CPF) de Santiago. Por lo tanto, este programa contaba con un enfoque de género.

En lo concerniente al diseño metodológico presentaba un modelo teórico en el que se aludía al enfoque cognitivo conductual y al modelo RNR. Se realizaban diagnósticos estructurados de factores de riesgo a partir de los cuales se

8 Este modelo se fundamenta en la teoría general de la personalidad y en la teoría cognitiva del aprendizaje social de la conducta criminal (Andrews y Bonta, 2007).

elaboraron planes de intervención individual enfocados en las necesidades criminógenas, que contemplaban las áreas psicosociales, educativas, laborales y recreativas. Por ejemplo, en el ámbito de las necesidades psicosociales se interviene en aspectos como el autocontrol y la autoestima. Contaba con la figura de encargado de caso y se realizaba seguimiento postgreso.

Fuente: Piñol et al. (2016)

Es importante tener claro que si bien la adherencia a este modelo ha mostrado la reducción de reincidencia en diversos programas (Andrews *et al.*, 2011: 736), esto no quiere decir que asegure un 100% de éxito, ni tampoco que garantice resultados positivos en personas que cometieron todo tipo de delitos.

Adicionalmente, es preciso tomar en cuenta que el modelo RNR considera el uso de **instrumentos psicométricos**. Es decir, requiere de instrumentos de evaluación correctamente desarrollados para evaluar el riesgo, las necesidades y la capacidad de respuesta, por lo que, previamente, se necesita validarlos en el país donde se pretenda aplicar.

En síntesis, el modelo RNR no posee una fórmula exacta e infalible, por eso es necesario seguir produciendo investigaciones que entreguen resultados sobre el éxito de programas que respondan a las características culturales, sociales y políticas de los países de ALC, pero es una práctica promisoría en términos de reinserción y disminución de reincidencia delictiva.

Vidas Satisfactorias

Otro modelo teórico de reinserción social, también de origen anglosajón, es el de Vidas Satisfactorias (*Good Life Model -GLM-*). Este modelo ha sido desarrollado por T. Ward y otros colegas⁹ y presenta una propuesta teórica basada en las fortalezas de los sujetos infractores, donde la atención se centra en las condiciones que promueven que una persona deje de delinquir.

Este modelo tiene como objetivo proporcionar a los participantes recursos internos y externos para vivir una vida mejor, o sea, una vida que sea socialmente aceptable y

9 El GLM fue desarrollado de forma más sistemática a partir de la década del 2000.

personalmente significativa (Ward *et al.*, 2007: 95). Para los autores de este modelo, las necesidades criminógenas¹⁰ se conceptualizan como barreras internas o externas en el camino hacia una buena vida, por lo que se abordan dentro de un marco más amplio, basado en las fortalezas (Ward *et al.*, 2007: 95)¹¹.

Bajo esta propuesta, el **desistimiento del crimen** debería entenderse de la siguiente manera:

Abstinencia en la comisión de delitos por un periodo prolongado, por parte de individuos con una trayectoria criminal prolífica. [...] El foco no está en la transición al cambio (en el “turning point”) sino en mantenerse libre de la actividad delictiva, tomando en cuenta los diversos obstáculos y frustraciones que [los participantes] deben enfrentar (Maruna, 2001: 26).

VIDAS SATISFACTORIAS EN LA PRÁCTICA:

El GLM ha sido adoptado como marco teórico de diversos programas de tratamiento y ha sido usado, especialmente, en el tratamiento de ofensores sexuales en América del Norte.

El modelo plantea un doble enfoque: promover el acceso a bienes y gestionar la reducción del riesgo de reincidencia. Por lo tanto, un objetivo principal es equipar al delincuente con las habilidades, valores, actitudes y recursos necesarios para llevar un tipo de vida diferente, que sea personalmente significativa y satisfactoria, y que no conlleve provocar daños a niños o adultos (Ward *et al.*, 2007).

10 También identificadas en el modelo de RNR como factores de riesgo dinámicos. Pueden ser: los pares delictuales, el consumo problemático de drogas, las cogniciones delictivas, etc.

11 “Las principales críticas apuntan a su focalización en la intervención de necesidades criminógenas y a la capacidad de respuesta de los infractores. Así, se argumenta que el concepto de necesidades criminógenas ignoraría necesidades humanas más básicas que también deberían ser atendidas en el tratamiento. Por otro lado, se ha criticado que el modelo no fomentaría la obtención de metas generativas sino más bien evitativas (Ward y Stewart, 2003a citado en Ward, Mann y Gannon, 2007). En cuanto a la capacidad de respuesta, se indica que el modelo RNR presentaría una aproximación reduccionista, al dar poca importancia a la individualidad de las personas y a los factores contextuales que los influyen, generando intervenciones sobreestandarizadas que redundarían en una visión mecanicista del proceso de cambio (Ward, Mann y Gannon, 2007)” (Piñol *et al.*, 2016).

En términos concretos, los programas aplican un protocolo codificado de forma integral que considera los objetivos del programa y la inducción u orientación al usuario (beneficiario del programa), la evaluación, y la planificación, el contenido y la entrega de la intervención. Evaluaciones recientes destacan sus fortalezas y ponen en evidencia sus limitaciones (Willis *et al.*, 2014).

Por su parte, el modelo del GLM presenta algunas limitaciones, pues en términos estrictos, la investigación sobre el desistimiento llevaría a presumir que largos periodos de tiempo sin la comisión de ningún tipo de delito (*crime free gaps*) indicaría que el sujeto ha desistido. Pero este tipo de conclusión debe confirmarse, siendo el periodo de observación un elemento clave, por lo que periodos de observación más largos disminuyen considerablemente la posibilidad de equivocarse (Droppelman, 2016).

Adicionalmente, es necesario agregar que los modelos mencionados han sido elaborados en países desarrollados –enfocados principalmente en población vulnerable de sexo masculino–, en contextos de investigación que ostentarían diferencias económicas, sociales, culturales y criminológicas respecto de la realidad latinoamericana y caribeña. Estas distinciones no implican que los modelos presentados deban ser descartados, sino que deben ser adoptados con cautela, haciendo las precisiones socioculturales pertinentes antes de su utilización (OEA, 2015).

Afirmaciones básicas para el trabajo en reinserción

En ALC existe un desarrollo limitado de políticas públicas en el ámbito de la reinserción social. Esto no significa que los países de la región no disponen de programas que buscan promover este objetivo. Al contrario, son múltiples y diversas las iniciativas dirigidas a promover la reinserción (Espinoza y Sánchez, 2014. OEA, 2015).

Sin embargo, más allá de estas experiencias, resulta difícil hallar intervenciones cuyos diseños contemplen un modelo teórico a la base, un diagnóstico estructurado, la focalización según riesgo de reincidencia, planes individuales de intervención, un encargado de caso, coordinación interinstitucional, participación de la familia, y estrategias de monitoreo y seguimiento postcumplimiento de la condena (Piñol *et al.*, 2016).

La consideración de estos elementos es fundamental para describir y analizar el contexto general en el que se inscribe cualquier programa de reinserción, dado que entregan el marco estructural en el que se debería implementar un programa de reinserción social, como se verá en el siguiente apartado.

6. ESTADO DEL ARTE EN TORNO A LA REINSERCIÓN



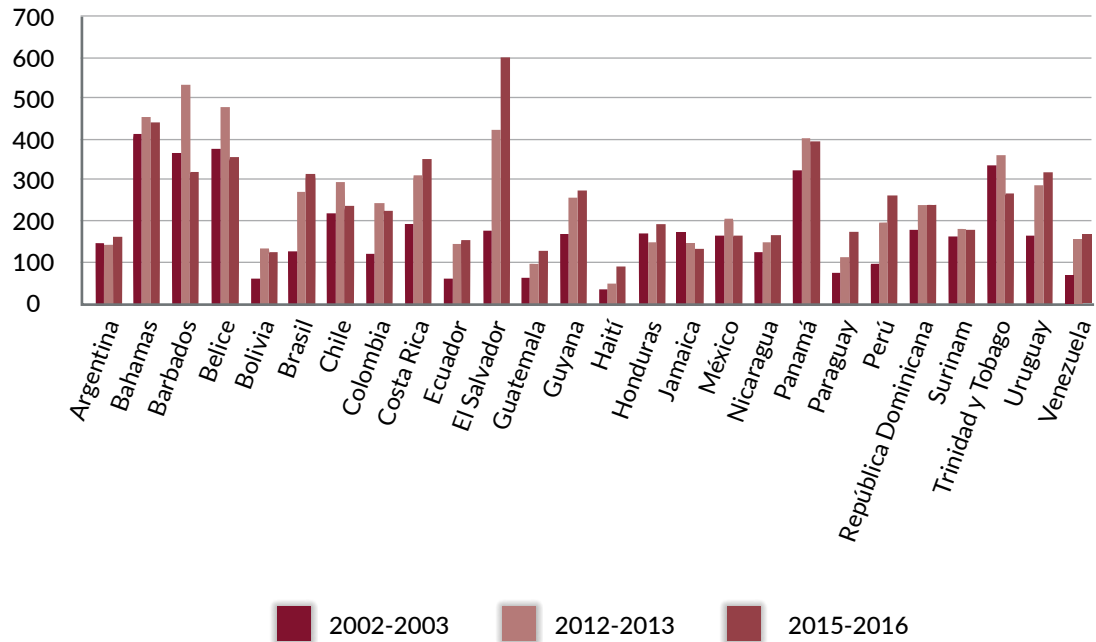
Ver video
pág. 579

6.1. PANORAMA INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA PENITENCIARIA

Antes de profundizar distintos aspectos vinculados a la reinserción, es necesario contextualizar el análisis en el marco geográfico desde el cual se revisará el presente material. Por esto, se mostrará brevemente el contexto penitenciario en ALC, poniendo en relieve los elementos más destacados.

Al observar el sistema penitenciario regional, uno de los primeros aspectos que salta a la vista es la elevada **tasa de encarcelamiento**. De acuerdo a los datos de UNODC, en 2005 había 215 personas encarceladas, por cada 100 mil habitantes, y en 2010, 229. Este número ascendió a 274, en 2015, lo cual marca una tendencia creciente en la tasa de encarcelamiento en ALC.



Gráfico 1. Tasa de encarcelamiento en la región (series de tiempo)

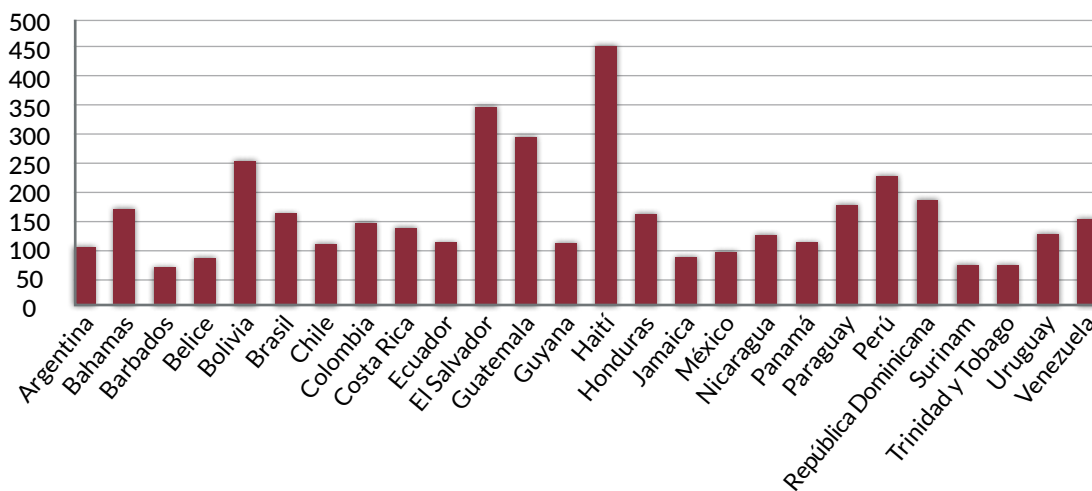
Fuente: World Prison Brief, ICPR, 2017.

Durante los últimos años los países de ALC han presentado un sostenido crecimiento de la población encarcelada, entre 2002 y 2016. En términos generales, resaltan las elevadas tasas de encarcelamiento de los países de Centroamérica y el Caribe, en las que Costa Rica, Belice y Barbados superan las 320 personas por cada 100 mil habitantes, mientras que Panamá y Bahamas alcanzan tasas alrededor de 400, y El Salvador, 595, siendo el país con la tasa más alta de encarcelamiento de la región. Por su parte, los países de América del Sur presentan tasas comparativamente menores a las señaladas, variando entre 100 y 320 personas encarceladas por cada 100 mil habitantes, mismo tramo en el que se encuentran Guatemala, Honduras, Nicaragua, Jamaica, República Dominicana y México. En tanto, Haití es el único país de la región que presenta una tasa menor a 100 (96).

El elevado número de presos genera consecuencias directas en el hacinamiento y en el empeoramiento de las condiciones de detención de casi todos los sistemas penitenciarios de la región. La mayoría de sus sistemas penitenciarios presentan un nivel de

ocupación que supera su capacidad máxima. En este sentido, salvo excepciones¹², los establecimientos penitenciarios presentarían algún grado de hacinamiento.

Gráfico 2: Porcentaje de ocupación de los establecimientos penitenciarios en la región (2015-2016)



Fuente: World Prison Brief, ICPR, 2017.

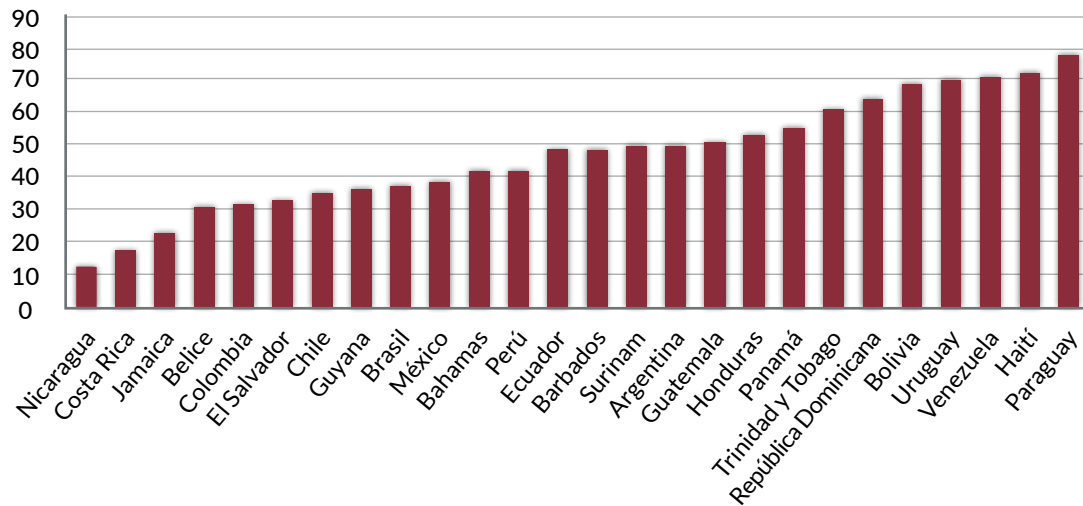
De acuerdo con el Comité Europeo para los Problemas Criminales (1999), las cárceles en el mundo que registran un 20% más de la capacidad programada tienen un problema de sobrepoblación grave. Estas cifras son más alarmantes al observar la situación de países como Perú, Bolivia y Guatemala, cuya ocupación es mayor al 200%, es decir, funcionan con más del doble de la capacidad para la que están oficialmente preparados, situación que resulta extrema en El Salvador (348,2%) y Haití (454,4%).

Los **elevados niveles de hacinamiento** generan condiciones que dificultan la gestión ordenada, segura y eficaz de los sistemas penitenciarios, el respeto de los derechos de las personas reclusas, el trabajo de los agentes penitenciarios, la entrega de servicios y programas de reinserción para los reclusos/as, el mantenimiento de la infraestructura carcelaria, entre otros perjuicios que ocasionan mayores costos para el Estado. En tanto, la reincidencia se mantiene en niveles altos y obliga al aumento de inversión en las instituciones a cargo del control de la criminalidad.

¹² Belice, Surinam y Jamaica.

En este escenario, un problema que complementa y agrava la crisis de hacinamiento es el elevado número de **presos preventivos** (o en espera de condena). En la mayoría de países de la región alcanza un 50%, es decir, la mitad de personas reclusas estarían en espera de una sentencia (absolutoria o condenatoria). Sin embargo, algunos países presentan una situación crítica, como Paraguay, donde 78% de la población encarcelada se encuentra en calidad de presos preventivos.

Gráfico 3: Porcentaje de presos preventivos en la región (2015-2016)



Fuente: World Prison Brief, ICPR, 2017.

Los problemas que genera la situación descrita son, por un lado, la poca claridad sobre el tiempo de permanencia de presos preventivos en prisión, limitando las posibilidades de planificación interna de los recintos penitenciarios. Por otro lado, al no estar demostrada su culpabilidad, cabe la posibilidad de que sean considerados inocentes al término del proceso judicial, no siendo, en principio, adecuada la implementación de programas de tratamiento ni la segregación en función de sus características criminológicas.

La sobrepoblación del sistema penitenciario en América Latina y el Caribe

Sostenido crecimiento de la población encarcelada

Grave problema de hacinamiento

Cerca de 50% de los presos en las cárceles son de carácter preventivo

6.2. LA GESTIÓN E INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIAS¹³

Bajo este complejo escenario debe ponerse en práctica la política de reinserción social. Por ello, es preciso destacar que la reinserción constituye una de las finalidades primordiales del sistema penitenciario, reconocida como tal en diversos instrumentos internacionales¹⁴ y nacionales¹⁵.

Este proceso debería iniciarse en cuanto la persona ingresa al sistema, proporcionándole una intervención que favorezca su compromiso con las normas sociales y legales, accediendo a un proyecto de vida de calidad y disminuyendo sus probabilidades de cometer nuevos delitos.

Un **Modelo de Gestión Penitenciaria** sobre el cual edificar una efectiva y eficiente función penitenciaria.

Se describe de manera amplia a continuación:

Definición y ejecución de actividades, procesos y funciones que tienen lugar en instituciones penitenciarias, las que disponen de recursos humanos, financieros, tecnológico y políticos, con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de sanciones penales, los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad y contribuir con su efectiva reinserción social.

13 El contenido de esta subsección se basa en una consultoría realizada por Olga Espinoza Mavila, en 2016, titulada *Revisión de Literatura Especializada y Análisis Comparado Internacional de la Gestión Penitenciaria*.

14 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 10, inciso 3); Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (hoy, Reglas de Mandela) (regla 58); Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (principios 8 y 10); Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (principio XIV) y las Reglas de Bangkok (Regla 42, numerales 1, 3 y 4).

15 A modo de ejemplo se puede indicar que en Chile la reinserción no tiene un reconocimiento constitucional, pero está recogida en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia (artículo 2º, letra c y letra l); en la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile (artículo 1; artículo 3, letra e; artículo 8, inciso 2º, letra b) y en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios (artículos 1, 92 y siguientes). En Uruguay, la regulación de la aplicación de las penas define por mandato constitucional que “en ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito” (Constitución de la República Oriental de Uruguay, artículo 26).

En el mismo sentido, en Panamá, el artículo 28 de la Constitución declara que el objetivo de la Dirección General del Sistema Penitenciario es la custodia, rehabilitación y defensa social. A su vez, la Constitución de República Dominicana, promulgada en 2010, establece que “las penas privativas de libertad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social de la persona condenada y no podrán consistir en trabajos forzados” (artículo 40.16).

Bajo este enunciado, las funciones propias de gestión penitenciaria deben considerar, a lo menos, los siguientes procesos:

- ◇ El tratamiento y reinserción social de las personas que han sido sancionadas.
- ◇ La atención de todas las personas que pasan por el sistema penitenciario.
- ◇ El mantenimiento de la seguridad penitenciaria.
- ◇ La gestión de expedientes judiciales asociados a la ejecución de la pena.

Ahora bien, es importante dejar en claro que para cumplir de manera óptima tales funciones las políticas y estrategias ejecutivas impulsadas por las administraciones penitenciarias no solo deberán ajustarse a los principios que han sido delimitados para desarrollar una gestión pública de calidad (descritos previamente en este documento), sino también a los lineamientos que la normativa internacional ha sugerido para la adecuada ejecución de la labor penitenciaria. Los logros de una eficiente gestión penitenciaria están directamente relacionados con “tasas cada vez más altas de inserción social, con un manejo preventivo de la violencia intra-carcelaria y con una reducción del riesgo de reiteración de la conducta delictiva” (ILANUD, 2014: 25).

Muchos de los países de la región han promovido reformas importantes, focalizando su atención en la modernización de la estructura judicial y del proceso penal. Sin embargo, en la mayoría de casos esto no ha impactado en la reducción del encarcelamiento de la población infractora.

Adicionalmente a las reformas del ámbito procesal, en algunos países de ALC se ha puesto atención a la incorporación de cambios destinados a aminorar el crecimiento de la población penal, observándose una disminución de la tasa de encarcelamiento en Barbados, Belice, Chile y Trinidad y Tobago. Así, por ejemplo, en Chile se modificó el proceso de otorgamiento de la Libertad Condicional (medida que permite cumplir parte de la condena de prisión, en libertad, pero bajo el seguimiento de determinadas condiciones), simplificando y reduciendo el número de instituciones participantes en su concesión e intentando objetivizar los criterios utilizados en las solicitudes de concesión.

No obstante, la literatura internacional confirma la necesidad de entregar servicios básicos que garanticen la dignidad y la subsistencia de las personas en espera de una condena, dentro de la cárcel. Ciertamente la sobrepoblación y el consecuente hacinamiento

son identificados como los problemas más acuciantes en los sistemas penitenciarios de la región, particularmente porque, respecto de los internos, incide en las condiciones de habitabilidad, violencia delictiva y posibilidades de reinserción social. Por otro lado, es importante considerar que el hacinamiento también afecta a los funcionarios penitenciarios, ya que que deteriora seriamente sus condiciones de trabajo, tanto en aspectos físicos como psicológicos.

De esta manera, cualquier mejora en este ámbito no solo debe limitarse a construir nuevos centros penitenciarios, más bien, a la par de este proceso, se deben realizar mediciones, evaluaciones y acciones que se relacionen con las mejoras en las condiciones laborales de funcionarios y el perfeccionamiento de la gestión interna de las instalaciones.

Los esfuerzos de los Estados por mejorar las condiciones de vida dentro de los establecimientos carcelarios con la finalidad de reducir el hacinamiento y respetar los derechos humanos de las personas privadas de libertad están intrínsecamente relacionados con la arquitectura penitenciaria en la medida en que, para humanizar las cárceles y asegurar unas condiciones dignas de cumplimiento, se necesitan:

1. Los espacios físicos que faciliten el desarrollo humano integral en condiciones mínimas de habitabilidad y la reconstrucción de herramientas educativas y capacidades laborales que permitan que las personas se reinserten.
2. Los entornos que promuevan la dignidad y la recuperación de valores y principios básicos de una convivencia segura y ordenada. (Lopez i F., 2016)



LAS ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS (APP) COMO MECANISMOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO ALTERNATIVO DE CÁRCELES

Para mejorar la infraestructura penitenciaria y reducir el costo público, la concesión parcial de cárceles se ha planteado cada vez más en la región. Los países latinoamericanos están utilizando o se plantean utilizar esta modalidad de financiamiento para el diseño, la construcción y el mantenimiento de infraestructura de obra nueva (Chile, Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, Uruguay, Perú). A veces, la concesión cubre también algunos servicios para los internos como salud, alimentación, lavandería, educación, capacitación, rehabilitación, aseo y control de plagas. Bajo el modelo de APP, la seguridad del centro, vigilancia de los internos y la responsabilidad de la administración general del establecimiento deberán estar siempre a cargo del Estado.

El principal argumento a favor de concesionar las cárceles se refiere al ahorro de costos que esta modalidad puede suponer para el Estado. Sin embargo, no resulta tan elevado como se ha llegado a pensar en un primer momento. Hasta ahora, todos los estudios llevados a cabo reflejan que el modelo de concesión conlleva más gastos de transacción y de indexación del dinero invertido en el tiempo. Además, no es un sistema más barato, pues en comparación con el sistema tradicional, el régimen concesionado requiere una mayor inversión del Estado por cada interno, dado que eleva los estándares de calidad de vida, programas y servicios, y los parámetros en espacios y metros cuadrados por persona privada de libertad.

Con relación a este último aspecto y tomando en cuenta las condiciones deficitarias de la infraestructura penitenciaria en la mayoría de los países de la región, la concesión de cárceles mediante la modalidad de APP podría arrojar múltiples beneficios:

- 1. Para los trabajadores penitenciarios.** Al mejorar la infraestructura al servicio del personal se dignifica su trabajo y se proporcionan mayores grados de seguridad.

2. **Para las personas privadas de libertad.** Control del hacinamiento, mejor calidad de vida y condiciones de habitabilidad, respeto de los derechos humanos, los servicios de salud, alimentación y trabajos de resocialización, aumentando las posibilidades reales de reinserción.
3. **Para la ciudadanía.** Mayor aceptación de las cárceles en la comunidad y más protección de la seguridad ciudadana, así como incremento de la confianza en el aparato punitivo de la administración penitenciaria, y satisfacción, respeto y dignificación para los familiares que visitan a los internos.
4. **Para el Estado.** Mejor imagen y reputación, y mayor eficacia en la prestación de servicios; puesta en marcha de verdaderos programas de rehabilitación que a largo plazo evitarán o disminuirán los índices de reincidencia. Adicional, cuenta con la certeza de que al cabo de 20 años, al tener la opción de compra, se le entregará un establecimiento en condiciones casi idénticas a cuando entró en funcionamiento debido al mantenimiento continuado por parte del ente privado.

El modelo de concesiones es una opción de política pública y, ciertamente, se presenta como una alternativa de inversión prometedora para cambiar el modo tradicional en que por años se han administrado -no solucionando- los problemas penitenciarios debido, principalmente, a los déficits en los presupuestos generales de los Estados para cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, esta estrategia no debe confundirse como la entrega gratuita de dinero al Estado, sino como un préstamo por parte de la empresa privada que tiene los recursos económicos para adelantar estos proyectos y darles una concesión por un tiempo determinado.

El gran desafío es que los entes privados se conviertan realmente en “aliados” de las políticas públicas, y se aprenda de las lecciones del pasado y de los avances que se han producido desde que aparecieron los primeros ejemplos de APP, para así alinear mejor los intereses entre ambos sistemas.

6.3. LA REINSERCIÓN SOCIAL DE GRUPOS VULNERABLES

Para analizar una política pública que involucre a mujeres como grupo vulnerable “es necesario incorporar la perspectiva de género, entendida como las relaciones culturales y de poder que van a facilitar o limitar la interacción entre hombres y mujeres o entre cada uno de estos grupos” (Casas Becerra y González-Ballesteros, 2004: 11).

No obstante, la perspectiva de género no se refiere exclusivamente a la situación de las mujeres. En términos generales, se puede afirmar que incorporar el enfoque de género en las políticas públicas implica “desarrollar estrategias para incrementar su eficacia y eficiencia, construir políticas públicas más equitativas y mejorar su focalización; promover la participación ciudadana, y fortalecer la democracia y contribuir a la modernización del Estado y la gestión pública” (Solar, 2009: 3). Por lo tanto, su cobertura no se reduce únicamente al mundo de las mujeres, pues incorpora a todas las personas que interactúan en el medio social, buscando relevar las relaciones de poder que subyacen a todas las interacciones.

La producción científica regional respecto a la eficacia de los programas de reinserción social es sumamente limitada en términos generales y en relación a todo tipo de perfil de la población penal, a diferencia de contextos anglosajones, en los que diversos estudios han reconocido las condiciones que deben poseer los programas según las características de los usuarios. Así, estos estudios destacan la importancia de:

- ◆ Contar con intervenciones focalizadas (priorizando a los infractores que presentan riesgo medio y alto de volver a delinquir).
- ◆ Generar programas de intervención basados en la evidencia.
- ◆ Abordar un amplio rango de necesidades criminógenas.
- ◆ Monitorear y evaluar permanentemente los resultados de los programas implementados.

Por ello, al diseñar un programa de reinserción, se debe partir del diagnóstico del perfil de la población penal. Al incorporar la perspectiva de género, podremos, además, relevar la necesidad de identificar las particularidades de la población privada de libertad, no en términos universales, sino de acuerdo con características de género, etnia, clase, etc.

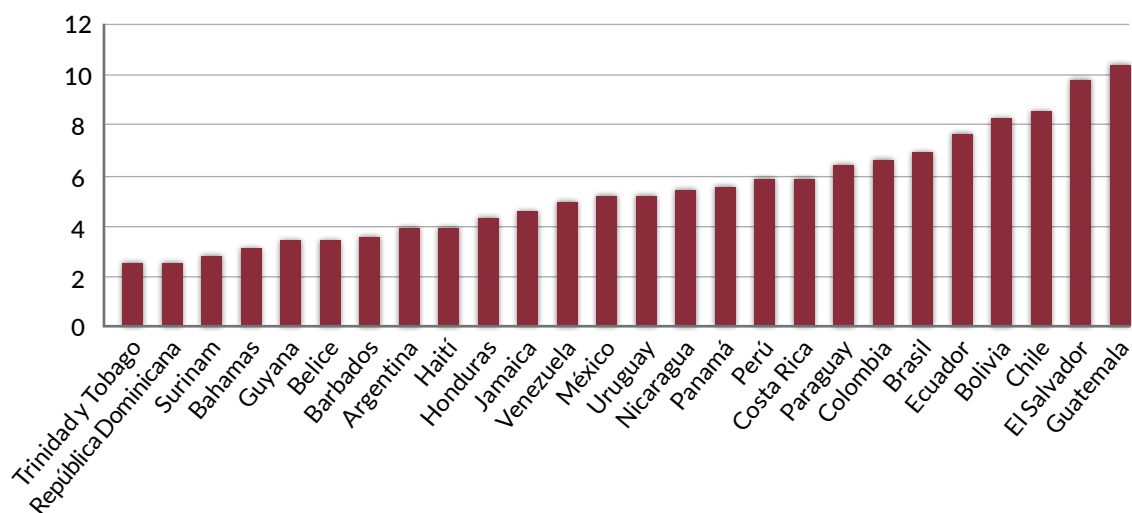


Ver video
pág. 580

Este esclarecimiento permitirá desarrollar programas más eficaces para las mujeres privadas de libertad, puesto que la evidencia internacional ha demostrado “que cuando se diseñan programas para mujeres y estos solo están focalizados en los factores criminogénicos de la población masculina es menos probable que sean efectivos en reducir la reincidencia de las primeras. Ello, no solo porque se centran en factores menos relevantes o que operan en forma diferente para las mujeres, sino porque no se ocupan de aquellos factores que son exclusivos, o más relevantes, para ellas” (Espinoza, O., 2016: 101).

El número de mujeres privadas de libertad no es muy alto en la región. En general, en centros penales, oscilan entre 2% y 10% del total de población privada de libertad. En el caso de Trinidad y Tobago y República Dominicana, 2,6% del total de población privada de la libertad son mujeres, mientras que en El Salvador y Guatemala corresponde el 9,8% y 10,3%, respectivamente.

Gráfico 4: Porcentaje de mujeres privada de libertad en la región (2015-2016)



Fuente: World Prison Brief, ICPR, 2017.

En síntesis, los programas para mujeres en reclusión no deben replicar el formato de intervención generado para la población masculina. Es necesario comprender bajo qué motivaciones delinquen las mujeres, qué rol ocupan en la escala de poder de la organización criminal, y qué formato tienen sus infracciones. Además, es importante identificar qué las lleva a desistir del delito y “qué barreras tienen que enfrentar en ese proceso para, en función de ese conocimiento, elaborar estrategias que permitan mejorar los servicios

entregados a las mujeres en privación de libertad, incorporando una lógica de provisión de servicios con perspectiva de género” (Sheehan *et al.*, 2007; Gelsthorpe, 2007; citadas en Espinoza, O., 2016: 101).

JÓVENES EN CONDICIÓN DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Uno de los principales retos que encara nuestra región es la gestión de los sistemas penitenciarios. Ofrecer condiciones propicias para la reinserción social es uno de los principales cuellos de botella que enfrentan los sistemas de seguridad ciudadana y todos los sistemas penitenciarios de ALC.

Nos enfrentamos a una situación desafiante en la que, actualmente, la población privada de libertad en ALC es de 1,5 millones de personas, y de seguir manteniendo el ritmo de crecimiento de la última década, podría llegar a 4,5 millones, en 2030, lo que equivale a la población que hoy tienen varios países de nuestra región.

La crítica situación de los sistemas penitenciarios de adultos se replica gravemente en el sistema penitenciario juvenil, especialmente en Centroamérica, en donde la tasa de menores de edad privados de libertad alcanza un promedio de 35,2 casos por cada 100 mil adolescentes y jóvenes menores de 18 años; el triple de la tasa promedio europea (11,2) y casi el doble de la tasa promedio mundial (19,8) (UNODC, 2013). Esto, como resultado de la aplicación de normas que persiguen indiscriminadamente la pertenencia a pandillas y el consumo de drogas.

Desde los años setenta a los noventa se observó un regreso a modelos de justicia de menores más orientados al castigo que a la rehabilitación (Rutherford, 1992). El aumento en el uso de la privación de libertad (políticas de “mano dura”) se utiliza como una respuesta a la percepción generalizada de inseguridad de la población.

Así, la privación de libertad y el endurecimiento de las penas se convierten en las principales herramientas utilizadas por las autoridades para

“tranquilizar” a sus ciudadanos (Bauman, 2008). Los principales afectados son los menores privados de libertad, quienes corren el riesgo de que la sanción pierda su objetivo de reinserción para convertirse en un mero instrumento de neutralización.

El Estado, por lo tanto, corre el peligro de renunciar al uso de las herramientas típicas de resocialización y favorecer la transferencia de recursos (financieros y humanos) a las políticas de seguridad enfocadas en que los centros de privación de libertad se conviertan en lugares para “neutralizar” a los sujetos que son considerados peligrosos, en lugar de ser espacios en los que se intenta rehabilitar y resocializar a sus ciudadanos.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la “neutralización” del individuo (incluso el que cometió el crimen más atroz) no puede durar para siempre. Tarde o temprano regresa a la libertad y, en ese momento, las consecuencias de la “neutralización” podrían explotar, lo que agravaría la situación por haber renunciado a herramientas eficaces de rehabilitación.

Más cárcel, por tanto, no significa más seguridad. La literatura indica que no hay evidencia que a un mayor uso de la cárcel corresponde una efectiva reducción de los delitos y, por ende, de la seguridad colectiva. De hecho, cárcel y criminalidad no guardan una relación de proporcionalidad directa. Igualmente, la expansión de las políticas penitenciarias y del ámbito de control penal no garantiza automáticamente más seguridad (y, por tanto, menos criminalidad), especialmente cuando “la sentencia” y el tiempo transcurrido en los centros de privación de libertad acontece sin actividades y herramientas para construir un futuro diferente al finalizar la sanción.

Asimismo, una vez que los menores privados de la libertad cumplen su sentencia y se reincorporan a la sociedad nos enfrentamos al riesgo de la reincidencia, es decir, la comisión de nuevos delitos una vez cumplida la pena. Esto depende, en gran medida, del éxito o el fracaso de programas de reinserción en los centros de privación de libertad o medidas alternativas al encarcelamiento, para reducir el riesgo de cometer nuevos delitos.

6.4. ACCIONES PROGRAMÁTICAS DE REINserCIÓN. ¿EXPERIENCIAS PROMISORIAS?

Para considerar un proyecto o programa de reinserción social como exitoso o promisorio es preciso que este haya sido evaluado y sistematizado. En función de ello, podremos conocer sus problemas y aciertos en el diseño, implementación, resultados e impacto.

Una dificultad recurrente en las iniciativas de reinserción es la escasa evaluación que se lleva a cabo en ALC (OEA, 2015). Esta situación se debe, en parte, a las limitaciones observadas en los países de la región respecto del registro de información, elemento que no es menor dado que las “políticas públicas de seguridad pública deberían estar científicamente evaluadas, con el mismo rigor que se evalúa una medicina antes de ser autorizada para el uso público” (Sherman *et al.*, 2003, citado en Beliz, 2012).

A pesar de las dificultades identificadas es posible destacar los esfuerzos de diversos países en perfeccionar sus sistemas de registro de información.

Un ejemplo destacable es el Sistema de Información Penitenciaria (SIPE) de El Salvador, que se ha perfilado en la región como:

Un sistema que logra resolver nudos críticos en la gestión penitenciaria, principalmente en relación con dos aspectos clave: disponer de un flujo de datos confiables y de calidad para la provisión de estadísticas penitenciarias, y ofrecer la creación de un sistema de datos que se adecúe a los procedimientos y necesidades institucionales.

En este entendido, el adecuado funcionamiento de esta valiosa herramienta permite que procesos como la gestión de expedientes judiciales, la participación en programas para efectos de la reducción del tiempo de condena, y el cálculo de las fechas de egreso, tengan un ordenamiento y validación de información que contribuyan a la eficiencia en la gestión penitenciaria.

Adicionalmente, este sistema sienta las bases para la potencial gestión del conocimiento en la institución, siempre que se logren estandarizar procedimientos como el diagnóstico, el monitoreo, la evaluación de procesos, la evaluación de resultados, el análisis de los programas y prestaciones, la medición de la reincidencia y la reinserción, entre otros posibles usos.

Al momento de analizar si un programa de reinserción es efectivo en reducir la reincidencia y promover la inserción social de los infractores de ley, es preciso definir qué es una buena práctica. Esta representa “un calificativo al cual se llega luego de un juicio de valor sobre los méritos o aportes que nos deja una determinada iniciativa” (Tocornal *et al.*, 2011)¹⁶.

Para ello, la literatura indica que se requiere que el programa haya sido evaluado, pues de esta forma presentará resultados objetivos y podrá orientar la toma de decisiones en la gestión pública. Sin embargo, la literatura especializada indica que también se podrá reconocer como una buena práctica la valoración cualitativa de aspectos que resultan valiosos para la gestión de determinadas iniciativas (Tocornal *et al.*, 2011: 18).

En el ámbito penitenciario son escasas las experiencias que han sido evaluadas, siendo incluso limitadas las iniciativas que han sido sistematizadas. No obstante, es posible destacar algunos proyectos basados en esfuerzos de algunas instituciones por relevar buenas prácticas en prevención del delito en ALC.

A continuación, se describirán algunas de las iniciativas destacadas, indicado las fuentes de donde fueron extraídas, para su potencial exploración.

16 Una buena práctica será aquella intervención que reúna los siguientes atributos: innovación, impacto, asociatividad, calidad de la gestión, liderazgo y empoderamiento, sustentabilidad en el tiempo, diferenciación, inclusión social y derechos humanos. Cada uno de estos atributos, si bien se refieren a ámbitos distintos y requieren un esfuerzo para su delimitación conceptual, en las experiencias reales se interrelacionan y expresan con diversas especificidades, según los contextos regionales, las características socioculturales de sus comunidades, las manifestaciones criminales, los cuerpos legislativos y las políticas públicas vigentes (Mohor y Tapia, 2014: 6).

PROGRAMA MUJER LEVÁNTATE INTEGRAL (CHILE)

Este programa comenzó a implementarse en 2014, a cargo de la Fundación Mujer Levántate. Contempla la intervención tanto en el medio cerrado (carcelario) como postsanción, y recibió financiamiento del Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP), de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior de Chile.

Su población objetivo se compone de mujeres a punto de culminar su condena o con algún beneficio de salida diaria, que se encuentran recluidas en el Centro Penitenciario Femenino (CPF) de San Joaquín.

Los ámbitos de intervención sobre los que actúa son el laboral y familiar, tanto en etapa intracarcelaria como en la postpenitenciaria. Para ello, utiliza la terapia grupal e individual, visitas domiciliarias, encuentros madre-hijos, talleres de habilidades socio-ocupacionales, y la tramitación de capacitaciones y colocaciones laborales. La fundación cuenta también con una casa de acogida para las usuarias que egresan con beneficios o por cumplimiento de condena, y que no tienen una solución habitacional.

En relación a su diseño metodológico, el programa considera en su modelo teórico elementos del Modelo RNR, y el enfoque Transteórico del cambio.

El enfoque o modelo Transteórico del cambio (de Prochaska y Di Clemente) busca explicar las etapas o faces que una persona necesita superar en el proceso de cambio de una conducta problemática a otra positiva. En esta teoría la motivación es un factor fundamental para el cambio, siendo “la persona” protagonista y actor principal en el cambio de comportamiento (CONACE, 2004).

El programa presenta varios de los elementos clave previamente destacados como la realización de un diagnóstico estructurado que abarca las áreas psicológica, socio-familiar y ocupacional; la elaboración de un plan de intervención individual y la participación de la familia como beneficiarios indirectos.

El programa tenía coordinación interinstitucional con *Acción Emprendedora*, *Pastoral católica* y *Cristo vive*, como también la casa de acogida de la fundación que se ha vinculado a las redes comunales de la Municipalidad de San Joaquín.

Por último, se destaca la presencia de enfoque de género, es decir, las actividades de intervención se ajustan a las necesidades particulares de la población femenina. Es importante mencionar que la misma fundación implementó dos proyectos: *Apoyo laboral postpenitenciario* y *Yo elijo cambiar*, que fueron precursores de este programa.

Fuente: Piñol et al. (2015)

PROYECTO REINSERCIÓN SOCIO LABORAL SIGUIENTE ESTACIÓN (CHILE)

Este proyecto inició en 2012 y continúa en ejecución. Es una iniciativa de la Municipalidad de Estación Central, y se ha financiado con fondos municipales y fondos concursables.

El proyecto está dirigido a mujeres y hombres, mayores de edad, residentes de la comuna de Estación Central y que están cumpliendo una pena sustitutiva a la reclusión, gozan de un beneficio intrapenitenciario de salida diaria o libertad condicional, o tienen antecedentes penales. Se implementa solo en dicha comuna de la Región Metropolitana.

Los ámbitos de intervención son criminológico, laboral y familiar, contemplando:

- ◊ Intermediación y colocación laboral.
- ◊ Nivelación de estudios y capacitación en oficios.
- ◊ Acompañamiento psicológico interviniendo en factores criminógenos.
- ◊ Incorporación del usuario/a y su familia en las distintas instancias de participación comunitaria.

En relación con su diseño metodológico, el proyecto opera con el modelo de factores de riesgo, enfoque del desistimiento y enfoque transteórico del cambio.

El proyecto también posé varios de los elementos clave: cuenta con un diagnóstico estructurado para la identificación de factores de riesgo; la intervención se focaliza según factores de riesgo de reincidencia; opera en coordinación interinstitucional con la Gendarmería de Chile, y también en las redes locales de la comuna de Estación Central, para facilitar la integración de los participantes y sus familias a las redes en materias de vivienda, educación, salud y organizaciones comunitarias. Por tanto, considera la participación de la familia y contempla seguimiento postegreso, que puede durar hasta un año, examinando la situación social de los usuarios, cada tres meses.

Fuente: Piñol et al. (2015)

PROGRAMA YO CAMBIO (EL SALVADOR)

La iniciativa implementada en El Salvador, denominada Programa Yo Cambio, se ha perfilado como una estrategia interesante para generar actividades en beneficio de la población penitenciaria, con un particular foco en potenciar las habilidades y conocimientos de los propios internos en el diseño e implementación de talleres que utilizan, de forma útil, el tiempo dentro de los recintos.

Esta estrategia consiste en utilizar el espacio e infraestructura de los penales a través de la creación de talleres grupales de 10 a 12 personas, de gran diversidad temática (desde resolución de conflictos, pasando por manualidades, hasta religión) y donde son los propios internos quienes dictan los talleres, que posteriormente podrán replicar con otros internos gracias a las destrezas adquiridas.

El aspecto más relevante de este programa es que parte de la premisa de que la población penitenciaria dispone de herramientas y conocimientos que pueden ser desplegados en los talleres, lo que genera motivación, una mejor disposición, y disminuye algunos efectos del aprisionamiento, aumentando la autoestima y autopercepción de las personas privadas de libertad.

Fuente: Espinoza, O., Sánchez, M. y Piñol, D., 2016

PROGRAMA LABORAL INDUSTRIAL Y AGROPECUARIO (COSTA RICA)

El trabajo efectuado por la Dirección General de Adaptación Social de Costa Rica, a través de su Departamento Industrial y Agropecuario, el cual constituye una instancia técnico-administrativa creada con el objetivo de dirigir, administrar y planificar actividades industriales, agropecuarias y artesanales en las fincas y centros del Sistema Penitenciario, es un referente en el sector.

En la actualidad, dicho Departamento mantiene en funcionamiento actividades en 11 recintos penitenciarios, dando trabajo a 400 personas privadas de libertad, quienes participan en la producción de alimentos (por ejemplo, pan, huevos, verduras, frutas, carne, etc.), destinados, principalmente, a cubrir las necesidades del sistema, además de mobiliario escolar para el Ministerio de Educación.

Lo interesante de esta iniciativa es que sus condiciones de producción permiten vender los productos a menos del 50% del costo de mercado, razón por la cual su adquisición a nivel estatal permite que se abaraten importantes recursos, generando ingresos anuales para el sistema de entre 3 a 4 millones de dólares.

Atendiendo a esta situación es que en la actualidad existe un proyecto de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el cual se espera aumentar la capacidad de las secciones industriales y agropecuarias, tras el desarrollo de infraestructura y fortalecimiento de los componentes de capacitación, educación y producción.

7. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE REINSECCIÓN SOCIAL

Una de las funciones de la administración penitenciaria es la de brindar información criminológica para diseñar y delimitar la política penitenciaria y la política criminal de un país. Esta información es fundamental para realizar evaluaciones respecto de la actividad criminal: modalidades delictivas, tendencias o modificaciones, perfil o perfiles de las personas que son privadas de libertad, etc. Sin ella, resulta imposible diseñar una política coherente y, menos aún, eficiente.

No obstante, una creencia generalizada en torno a las evaluaciones de programas es que estas solo pueden realizarse por expertos metodólogos ajenos a la institución, conocedores de sofisticadas técnicas cuantitativas. Una posible explicación a esta creencia es que “se piensa que existe un único tipo de evaluación de programas y, por lo general, la evaluación se homologa a evaluación de impacto. Si bien es cierto que las evaluaciones de impacto requieren recursos humanos con conocimientos especializados, usos de software y otras tecnologías, las evaluaciones de proceso (o monitoreo) y de resultados pueden ser llevadas a cabo por personal penitenciario con conocimientos básicos en la materia” (OEA, 2013).

El manejo de datos no solo contribuye a cumplir con el objetivo de rendición de cuentas, sino que genera condiciones básicas para la gestión del conocimiento, la cual se materializa a través de estudios, investigaciones y análisis llevados a cabo por la propia institución penitenciaria y por otros organismos y particulares, cuyos análisis contribuyen a la discusión y producción de conocimiento en temas como la reinsección y reintegración de las personas condenadas por ley penal (Espinoza *et al.*, 2016).

La producción de conocimiento desde el sistema penitenciario permite que la institución asuma un rol fundamental en la profundización de los temas que le son prioritarios, a fin de posicionar la política penitenciaria en la agenda del Estado y en la planificación gubernamental.

◆ INDICADORES PARA MEDIR LA REINSERCIÓN SOCIAL

Aunque la reincidencia es la métrica más utilizada para determinar la eficacia de los programas de reinserción, considerarla como único indicador de la efectividad de las intervenciones corresponde a una comprensión reducida de su finalidad¹⁷ (Morales *et al.*, 2012).

En este sentido, por ejemplo, si se comprende que a través de un sistema de justicia penal se lograrán generar cambios positivos en la conducta de los infractores, un indicador como la reincidencia, basado en la observación de eventos específicos como la comisión de delitos, no logra dar cuenta de los complejos procesos psicológicos y sociales que involucran el alejamiento de la actividad delictiva y la adopción de patrones de comportamiento prosociales (Villagra, 2010). Por esto, un número creciente de publicaciones especializadas proponen que, junto con la reincidencia delictiva, se observen indicadores que muestren los efectos de las intervenciones en los **factores precipitantes del comportamiento delictivo** (Morales *et al.*, 2012).

A modo de ejemplo, se puede afirmar que un programa de reinserción dirigido a disminuir el consumo problemático de drogas y promover la reinserción debería considerar indicadores que demuestren la reducción del consumo de sustancias, así como indicadores asociados a la obtención de un empleo de calidad, la mejora de las relaciones familiares, la participación en redes comunitarias, entre aquellos priorizados por cada usuario del programa a evaluar.

Entre las dificultades para la evaluación de reinserción sobre la base de los indicadores descritos, están la diversidad de actores a cargo del registro de los datos requeridos (organismo laboral, el servicio de salud, el municipio, entre otros), la falta de registro de los datos, así como la escasa coordinación entre las instancias implicadas.

Sin embargo, a pesar de las dificultades descritas, la posibilidad de contar con indicadores diversos y complementarios en la evaluación de los programas de reinserción social constituye un desafío que debe seguir explorándose.

17 “En el ámbito anglosajón es posible encontrar numerosas experiencias respecto a este tipo de evaluaciones, tanto en justicia de adultos como juvenil, mientras que, en otros lugares, como Latinoamérica, aún serían escasos y poco estructurados” (Morales *et al.*, 2012).

◆ ANÁLISIS DE LA REINCIDENCIA

La reincidencia es un concepto que puede ser analizado desde un plano jurídico o criminológico. Jurídicamente, la reincidencia sirve para determinar una pena. Es decir, si durante la etapa final del proceso penal se identifica que el sujeto es reincidente, la sanción que se le otorgará será más severa dado que la reincidencia constituye una causal de agravación de la responsabilidad penal (Cofré, 2011).

En el **plano jurídico** se han establecido tres grandes acepciones de reincidencia delictiva: la reiteración de conductas punibles con o sin existencia de juzgamiento previo¹⁸; la reiteración de conductas punibles con o sin cumplimiento de condenas¹⁹ y, finalmente, la reiteración según obedezca a la especialización o versatilidad delictiva²⁰.

Desde el **plano criminológico** (Villagra *et al.*, 2011), la reincidencia podrá ser entendida como la comisión de nuevas conductas delictivas (*re-offending*)²¹, como nueva detención (*re-arrest*)²², como nueva condena (*re-conviction*)²³ y como reencarcelamiento (*re-incarceration*)²⁴.

El número de países que cuentan con mediciones estandarizadas y periódicas es reducido (como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, entre otros), siendo la tendencia más común la realización de mediciones de reincidencia respecto a muestras específicas de sujetos infractores. Los resultados de estas investigaciones han sido utilizados como indicadores cuantitativos interpretados en al menos tres sentidos (Villagra *et al.*, 2011):

- ◆ **Como un indicador descriptivo.** Describe una parte de la criminalidad en un momento dado. Cuando se cuentan con mediciones periódicas también se puede

18 Reincidencia o reiteración.

19 Reincidencia propia o impropia.

20 Reincidencia específica o genérica.

21 Considerando tanto los delitos conocidos como los no conocidos oficialmente.

22 Cuando un individuo vuelve a ser arrestado o detenido por la policía.

23 Cuando un individuo es condenado por un nuevo delito, siendo la forma más rigurosa de medición.

24 Cuando, producto de un nuevo delito condenado, una persona retorna a la cárcel a cumplir su condena.

identificar cómo los niveles de reincidencia sufren fluctuaciones a lo largo del tiempo (Gallardo, 2011, en Villagra *et al.*, 2011). Si bien este indicador entrega una utilidad estadística básica, resulta muy esclarecedor a la hora de registrar la evolución de la actividad delictiva y el trabajo del sistema de justicia en su enfrentamiento.

- ♦ **Como el indicador de desempeño o efectividad.** Es ampliamente utilizado por los sistemas de justicia para evaluar sus intervenciones, las que persiguen el objetivo de disminuir la criminalidad (Gallardo, 2011, en Villagra *et al.*, 2011). No obstante, a pesar de ser el indicador de desempeño más utilizado, se debe cuidar de no reducir su comprensión únicamente en términos de éxito o fracaso, basándose en la ausencia o presencia de la reincidencia (Villagra *et al.*, 2011). No es posible esperar que la reincidencia, como indicador cuantitativo basado en la observación de eventos específicos (comisión de delitos), logre dar cuenta de los complejos procesos psicológicos y sociales que involucran el alejamiento de la vida delictiva o la reinserción social (Villagra *et al.*, 2011).
- ♦ **Como un indicador predictivo de la conducta delictiva.** Estima, estadísticamente, cuál sería la probabilidad o el riesgo de que los sujetos incluidos en un colectivo de medición vuelvan a cometer delitos en el futuro (Gallardo, 2011, en Villagra *et al.*, 2011).

Las **estrategias predictivas** de la reincidencia entregan múltiples aportes para el desarrollo de una comprensión más profunda del comportamiento delictivo, siendo una herramienta de enorme utilidad para el mejoramiento de las evaluaciones de efectividad de los programas diseñados para prevenir y disminuir la delincuencia (Villagra *et al.*, 2011).

No obstante, debe señalarse que esta evidencia ha sido obtenida en países desarrollados del mundo anglosajón, basada en el estudio de muestras de sujetos infractores (preferentemente jóvenes de sexo masculino) con características socioculturales e históricas propias de ese contexto, por lo que su aplicación en la región debe ser adaptada y validada previamente (Villagra *et al.*, 2011).

◆ ELEMENTOS CLAVES DE LOS PROGRAMAS DE REINserCIÓN EFECTIVOS

Se puede destacar un conjunto de etapas que debe considerarse al momento de formular, diseñar e implementar intervenciones orientadas a la efectividad en materia de reinserción social.

Diseño: Corresponde a la fase inicial del programa, en que se planifican las acciones. Esta es la fase más relevante de todo el proceso y en ella se establece una postura teórica y los mecanismos de monitoreo y evaluación que se utilizarán a lo largo del programa.

De acuerdo con la Guía Metodológica para el Monitoreo y la Evaluación de Programas de Rehabilitación y Reinserción Social (OEA, 2013), para llevar a cabo un proceso de monitoreo y evaluación de resultados es preciso partir siguiendo los pasos²⁵ descritos a continuación:

- 1. Definir las actividades críticas de intervención.** Un programa que puede ser evaluado es aquel cuyos componentes son lo suficientemente claros, es decir:
 - ◆ Cuenta con una postura teórica y metodológica frente al delito y sus causas.
 - ◆ Tiene objetivos asociados a la reducción de reincidencia.
 - ◆ Fundamenta sus decisiones metodológicas con un diagnóstico de necesidades de su población.
 - ◆ Registra actividades, productos, resultados y procesos, facilitando el desarrollo del monitoreo y evaluación.

Por lo tanto, uno de los primeros pasos en el diseño de un programa es elegir qué se intervendrá (factores criminógenos, áreas críticas de intervención), en base a un diagnóstico de la población penitenciaria.

25 OEA (2013). Guía Metodológica para el Monitoreo y la Evaluación de Programas de Rehabilitación y Reinserción Social.

2. **Priorizar la población penitenciaria a intervenir.** Una segunda decisión de política pública que debe asumir la autoridad carcelaria es a quiénes, de entre una población penitenciaria vasta y compleja, se priorizará. Se debe brindar prioridad a infractores de mediano y alto riesgo de reincidencia.
3. **Registrar la información en expedientes individualizados.** Ambas elecciones requieren de la existencia de un método de registro, sistematización y almacenamiento de información, en el que se identifique a cada una de las personas participantes en la intervención. Usualmente, este registro recibe el nombre de **expediente**, ya sea escrito o electrónico, aunque en términos ideales, el registro de la información debería ser llevado a través de un sistema computacional centralizado.

Para un programa de reinserción efectivo es clave establecer, en esta etapa, los objetivos (qué se quiere lograr), la población participante (con quiénes se desea trabajar) y los métodos o estrategias dispuestas para el desarrollo de la intervención (cómo lograr los objetivos).

Implementación: Corresponde a la fase del programa en que los fundamentos teóricos y metodológicos se ponen en acción de manera concreta. Involucra recursos humanos, económicos, logísticos, técnicos y metodológicos orientados a entregar los servicios que permitan lograr los objetivos del programa.

En este nivel se considera, como requisito básico, contar con recursos financieros destinados especialmente a actividades de reinserción y rehabilitación, además de disponer de apropiados recursos logísticos, tales como una infraestructura que permita la segmentación de los reclusos, e insumos informáticos y comunicacionales que faciliten el registro de información y el desarrollo de una intervención de calidad.

Asimismo, es clave contar con un equipo profesional especializado y comprometido con la posibilidad de cambio de los reclusos. Por esta razón, es relevante considerar una adecuada selección del recurso humano, y disponer de capacitación y supervisión continua.

Monitoreo o Evaluación: No constituye una fase sino un proceso que debe ser desarrollado a lo largo de la ejecución de toda la intervención, para determinar en qué medida se están alcanzando los objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Como hemos visto, el **monitoreo** corresponde al seguimiento de los programas mientras están en desarrollo. Su propósito es registrar el progreso de los participantes en dirección al logro de los objetivos de intervención y, por tanto, se centra en los productos del programa. Mientras que la **evaluación** constituye una observación y valoración de los resultados alcanzados por el programa en relación con la situación problemática inicial,

Ambos procesos son indispensables debido a que identifican si un programa es efectivo, en qué medida lo es y qué elementos influyen en su efectividad. Así, a través del monitoreo se puede entregar información a los equipos respecto de los resultados de sus prácticas con el objetivo de garantizar la retroalimentación y la consistencia del programa.

Adicionalmente, se considera fundamental conducir evaluaciones durante y después de la aplicación de los programas, con el objetivo de corroborar su efectividad.

Condiciones Estructurales Fundamentales: Por último, como una forma de aumentar la utilidad analítica de este esquema, se ha incorporado este nivel de observación, puesto que reúne una serie de elementos previos al desarrollo de las intervenciones.

Es fundamental conocer cuántos y quiénes forman parte de la población penitenciaria. Por esto, se requiere contar con un sistema de información y registro, que recoja datos sobre las principales características personales y criminógenas de la población, como el tipo de delito, consumo de drogas, familiares privados de libertad, etc.

Se releva la necesidad de contar con una política penitenciaria específica respecto de la reinserción social de infractores. En este sentido, con base en el

análisis de la información, se requiere revisar la política nacional penitenciaria en colaboración con otras instancias, contando con un claro compromiso con la reinserción y rehabilitación por parte del Estado, para así asegurar la alineación estratégica de objetivos, componentes y resultados esperados.

En este nivel también se considera el marco jurídico, que regula el sistema penitenciario y establece obligaciones y limitaciones de las instituciones en relación con la intervención en reinserción.

Además, se contempla la existencia de instituciones encargadas específicamente de llevar a cabo programas en dicho ámbito, durante la fase intra o postpenitenciaria. Cabe destacar el papel fundamental que puede jugar el sector privado, junto con organizaciones de la sociedad civil, en la consolidación de alianzas para innovar y generar oportunidades de reinserción para las personas en conflicto con el sistema penal.

Fuente: Martínez et al. (2014)

Asimismo, el desarrollo de la evidencia internacional ha permitido identificar una serie de principios que caracterizarían a las prácticas efectivas en torno a la reinserción social y/o la disminución de la reincidencia delictiva (Morales *et al.*, 2012):

Población

- ◇ Realizar buenas evaluaciones respecto a las necesidades criminógenas y/o riesgo de reincidencia de la población atendida.
- ◇ Priorizar a los individuos con mayor compromiso delictivo y/o riesgo de reincidencia.
- ◇ Incluir la participación de la familia y comunidad en el proceso de reintegración.

Atención

- ◇ Prestar servicios de manera individualizada abordando todas las necesidades detectadas y considerando las fortalezas, limitaciones y estilos de aprendizaje de cada sujeto.

- ◇ Utilizar estrategias de intervención basadas en **modelos cognitivo-conductuales**²⁶, aunque no se debe descartar otras aproximaciones, dependiendo del objetivo de intervención.
- ◇ Atender la prevención de recaídas.
- ◇ Contar con equipos de trabajo especializados y altamente capacitados.

Periodo de atención

- ◇ Aplicar desde el comienzo del cumplimiento de la condena y continuar con la prestación de servicios entre seis y 12 meses, luego del egreso.

En síntesis, se puede afirmar que la intervención sobre infractores de ley es un proceso estratégico y complejo que involucra a diversos actores sociales, y que requiere de una orientación consistente y coherente según los principios descritos. Este proceso debe partir por la elaboración de una adecuada evaluación o diagnóstico de las necesidades criminógenas de los infractores, y continuar con el desarrollo de actividades organizadas de acuerdo con un plan individualizado, aplicadas tanto en el periodo de cumplimiento de condena como en el egreso (pre y postegreso).

Junto con ello, debe destacarse que aún es necesario implementar investigaciones regionales que formulen evidencia respecto a las prácticas más efectivas en el contexto social, económico, político y cultural de ALC.

²⁶ Los modelos cognitivo-conductuales se basan en la premisa de que el comportamiento humano se puede dividir y explicar en tres niveles: la conducta, el pensamiento y los sentimientos.

8. DESAFÍOS PENDIENTES Y RECOMENDACIONES

La mayoría de sistemas penitenciarios de ALC enfrentan problemas de sobrepoblación, escasez de recursos humanos y presupuestarios, corrupción y falta de fiscalización de los funcionarios, e intervención de organizaciones criminales en el control en la cárcel, por mencionar los más relevantes.

A ello se suman obstáculos internos (como la constante rotación de las autoridades del sistema o la existencia de funcionarios con vínculos con las organizaciones criminales) y externos (producto del aumento de la percepción de inseguridad en la comunidad) que complejizan el abordaje de esta situación.

Sin embargo, es preciso hacer un diagnóstico de los problemas más relevantes en cada contexto para, según ello, priorizar los aspectos que podrán ser enfrentados a corto plazo durante el tiempo de gobierno que corresponda. A eso debe unirse la planeación y programación de las tareas a realizarse en el mediano y largo plazo, de acuerdo con el diseño de la política.

Promover la reinserción social es el objetivo mayor, por esto es preciso buscar los mecanismos para **reducir el hacinamiento crítico y comprimir el crecimiento penitenciario**. En función de ello, se pueden tomar ciertas medidas:

- ◇ Mejorar la infraestructura penitenciaria y habilitar nuevas plazas.
- ◇ Mejorar los procesos de visita y contacto de las personas privadas de libertad con el medio externo.
- ◇ Establecer convenios con instituciones públicas y privadas para ampliar la oferta de servicios (educación, trabajo, salud, recreación, etc.), entre otras.

Adicionalmente, es necesario proyectar y coordinar la puesta en marcha de una política criminal para **promover la desinstitucionalización**. Es decir, que apunte a disminuir la criminalización indiscriminada, acorde con los estándares internacionales de respeto de los derechos humanos, e incorpore la perspectiva de género de forma amplia e integral.

Sumado a ello, es conveniente **contar con organismos independientes** que observen al sistema penitenciario, tales como ombudsman, defensores, procuradurías, etc., y que tengan atribuciones para fiscalizar el trabajo del sistema.

Para poner en marcha cualquier programa se requiere contar con personal capacitado. Para ello es necesario **actualizar los programas de capacitación** del personal penitenciario. De esta forma, se pone énfasis en la necesidad de tecnificar la labor penitenciaria teniendo como principal foco la reinserción social, buscando superar el paradigma de la seguridad como criterio exclusivo de funcionamiento al interior de los sistemas penitenciarios.

Por último, es fundamental **establecer una estrategia comunicacional** que promueva la difusión de mensajes positivos sobre la reinserción de las personas privadas de libertad en la opinión pública, dando espacio para la puesta en marcha de una política penitenciaria de largo plazo.

Figura 2. Acciones para promover la reinserción social



9. CONCLUSIONES

◆ ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA CRIMINAL

Como ha quedado en evidencia durante el desarrollo de este módulo, tanto el acceso a la justicia penal, como las respuestas que esta otorga a los involucrados en el delito, pueden beneficiarse si se abandona el carácter unidimensional y estrictamente punitivo de la política criminal para enfrentar las consecuencias del delito, y se integra soluciones más complejas. Esto significa reconocer que hay procedimientos y estrategias que permiten intervenir, respetando derechos y garantías de los ciudadanos, incrementando los índices de seguridad ciudadana y colaborando en la resolución de las circunstancias subyacentes al delito, para prevenir la reincidencia.

Es por esto que el primer desafío que debe enfrentar la construcción de una política criminal democrática en la región consiste en consolidar las reformas a la justicia que se han llevado adelante en las últimas décadas y, a la vez, dar un paso adelante en complejizar las respuestas que el sistema puede entregar, tanto a las víctimas como a los ofensores.

De igual manera, se debe distinguir entre los elementos de política pública que tienen relación directa con el sistema penal, y aquellos que lo sobrepasan:

1. Elementos que exceden los límites del sistema de justicia criminal.

Puede afirmarse que la delincuencia responde a una serie de situaciones que la explican y que exceden las posibilidades del sistema penal el cual, en términos generales, es reactivo. Por esta razón, una política criminal exitosa debe complementarse con políticas sociales que tengan la capacidad de prevenir la comisión de delitos. Entre ellas, se cuentan políticas sociales integrales, programas de apoyo a la infancia y la familia, políticas de prevención proactiva dentro de las comunidades, etc.

2. Elementos que configuran el sistema de justicia criminal.

Aquí, el objetivo es contar con una política que sea efectiva, tanto desde el punto de vista de la proporcionalidad de sus intervenciones, como de sus posibilidades para satisfacer

los derechos de las víctimas, el respeto de los derechos de los intervinientes y, cuando corresponde, el abordaje del conflicto que subyace al delito. En este aspecto, es indispensable que la política criminal integre una amplia gama de soluciones alternativas al juicio y la privación de libertad, ampliando los mecanismos y herramientas de solución de conflictos, a fin de diversificar, complejizar y entregar respuestas de mayor calidad. Por ejemplo, debe considerarse:

- ◇ Fortalecer instancias de desjudicialización, especialmente en lo relativo a la justicia penal juvenil, a través de la legislación y acuerdos interinstitucionales.
- ◇ Incorporar métodos restaurativos en los procedimientos, como mecanismos de desjudicialización y diversificación, que permitan el encuentro entre víctima, ofensor y demás personas significativas.
- ◇ Introducir tribunales especializados en la solución de problemas, cuando las circunstancias que explican el delito requieran de una intervención multidisciplinaria.
- ◇ Política de capacitación permanente para actores del sistema de justicia criminal.
- ◇ Política de difusión para la ciudadanía sobre el funcionamiento y resultados de estas intervenciones.
- ◇ Financiamiento permanente y suficiente para estos programas, con cobertura nacional.

◆ LA REINSERCIÓN, LA REHABILITACIÓN Y LOS SISTEMAS DE GESTIÓN PENITENCIARIA

En este módulo también discutimos los elementos clave de los sistemas de gestión penitenciaria. Hemos mostrado el panorama de la política penitenciaria en la región, estudiado los modelos teóricos para la reinserción social y enfatizando la importancia de contar con un sistema de monitoreo y evaluación de estas intervenciones.

Las principales lecciones compartidas en esta lectura son:

1. La reinserción y la rehabilitación deben ser comprendidas como un elemento estratégico en el diseño de una política de seguridad ciudadana. Pero, más allá de eso, se trata de un proceso con posibles desvíos y retornos, que aborda más que la

ausencia del delito y promueve la participación activa del exinfractor. Por tanto, debe atender diversos planos de la vida personal y social del sujeto.

2. En ALC es factible implementar programas de reinserción y rehabilitación efectivos. Con esa finalidad, se requiere conocer las características de la población penitenciaria, diseñar un programa en función del diagnóstico realizado, implementar el programa y generar mecanismos de acompañamiento o monitoreo, así como evaluar el programa ejecutado.
3. La incorporación de la perspectiva de género en el diseño de programas de reinserción permitirá identificar las particularidades de la población penal en función del género, etnia, clase, entre otros. De esta manera, se podrá desarrollar programas más eficaces, puesto que responderán a las características y necesidades específicas de los diferentes grupos que forman parte del sistema penitenciario, incluyendo las mujeres.
4. Para que la reinserción y rehabilitación sean efectivas se requiere contar con una política pública específica que explicita el compromiso del Estado con este fin.
5. Se debe asegurar que nuestro sistema penitenciario cumpla con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, entre los que destaca el respeto a la dignidad de esta población.
6. Se requiere contar con información y compromiso para generar procesos de monitoreo y evaluación de los programas de reinserción y rehabilitación, a partir de los cuales se entreguen aprendizajes socializables entre los países de la región.

Como se puede observar en el recorrido de esta materia, existen experiencias interesantes de intervenciones en reinserción social, que entregan algunos elementos a considerar, pero sobre todo nos plantean desafíos con relación a la necesidad de perfeccionar los sistemas de registro y de sistematización, así como de monitoreo y evaluación en la región.

La falta de información (ya sea por el débil registro y/o por inexistencia evaluaciones) constituye una debilidad que lleva a quienes definen las políticas de reinserción, así como a los que las ejecutan, a formular acciones sobre bases inexactas, ambiguas o incluso falsas. Por ello, constituye una tarea prioritaria la definición de una institucionalidad,

acorde con las necesidades de cada país, capaz de registrar datos y sistematizarlos, para luego realizar análisis y proyecciones de política pública que responda a los fines que se quiere alcanzar.

Solo a través de esta fórmula podremos construir evidencia regional que nos permita validar los modelos de intervención en reinserción social más convenientes para ALC.

10. GLOSARIO

1. **Conferencias restaurativas** (*Restorative justice conferences*): instancias voluntarias en las que participan el ofensor y la víctima, junto a las personas más cercanas a ellos, a través de la conducción de un facilitador, con el fin de elaborar un plan de reparación entre los participantes y acordar un mecanismo de seguimiento de su cumplimiento.
2. **Desistimiento**: (*Desist from crime*): abstenerse o desistir en la comisión de delitos, por un periodo prolongado, por parte de individuos con una trayectoria criminal reiterada y múltiple. El foco no está en la transición al cambio o en el proceso de reinserción o rehabilitación, sino en mantenerse libre de la actividad delictiva, tomando en cuenta los diversos obstáculos y frustraciones que los participantes deben enfrentar.
3. **Hacinamiento penitenciario** (*Prison overcrowding*): sobreocupación del establecimiento penal, es decir, cuando se supera y excede la capacidad declarada de albergue de las personas privadas de libertad.
4. **Justicia restaurativa** (*Restorative justice*): es una forma de impartir justicia. Sitúa a las partes involucradas en un conflicto penal (víctima y ofensor) y a sus intereses en el centro del proceso, y ubica el encuentro (decisión colectiva) y la reparación como objetivos principales de la intervención.
5. **Justicia terapéutica** (*Therapeutic jurisprudence*): es una forma de impartir justicia que aboga para que la ley sea aplicada maximizando sus efectos terapéuticos, de modo que tanto la organización de las cortes, los procedimientos y la interacción entre los diferentes profesionales que participan en el proceso penal, así como las leyes y políticas, tengan el objetivo de mejorar la salud mental y el bienestar de los intervinientes.

6. **Política criminal** (*Criminal policy*): conjunto de políticas estatales que definen la relación entre el Estado y la persona que comete un delito, y se hace cargo de su prevención y sanción. Una política criminal democrática reconoce como límite los derechos y garantías reconocidas a las personas, tanto en normas de derecho interno como del derecho internacional.
7. **Prisión preventiva** (*Preventive/pre-trial detention*): encarcelamiento de una persona que aún no ha sido condenada, es decir, cuyo proceso judicial aún se encuentra en curso.
8. **Rehabilitación** (*Rehabilitation*): conjunto de actividades realizadas dentro de las cárceles, dirigidas a la generación de conocimientos, actitudes y comportamientos ajustados a las normas sociales. Este término es usado como sinónimo de reinserción en países de Centroamérica y El Caribe.
9. **Reincidencia** (*Recidivism*): se refiere a la comisión reiterada de conductas delictivas. Este concepto puede ser interpretado desde una perspectiva jurídica (haciendo alusión a nuevas condenas), de seguridad pública (refiriéndose a la reiteración del comportamiento delictivo) o desde el ámbito penitenciario (reencarcelamiento).
10. **Reinserción social** (*Social reintegration*): proceso sistemático de acciones para favorecer la integración plena de una persona condenada ante la ley a la sociedad y, en particular, a su comunidad. En este proceso participa el infractor, las instituciones públicas y privadas, y la comunidad, de forma integral.
11. **Tasa de encarcelamiento** (*Incarceration rate*): proporción entre el número de personas encarceladas en un lugar y momento determinado, respecto a la población total asociada a ese lugar y momento determinado. Es el indicador más común para comparar diferentes sistemas penitenciarios. El estándar internacional presenta los resultados por cada 100 mil habitantes.
12. **Tribunales enfocados a la solución de problemas** (*Problem solving courts*): cortes que se apartan del modelo de justicia estrictamente adversarial, enfocándose en la resolución del problema que da origen al delito y en mejorar los resultados del sistema de justicia, tanto para las víctimas como para infractores y la comunidad, vinculando al infractor con los servicios necesarios para superar el problema.

◆ SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALC - LAC	América Latina y el Caribe - Latin America and the Caribbean
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño - Children's rights convention
CEJA - JSCA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas - Justice Studies Center of the Americas
CESC	Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile - Center for studies on Public Safety University of Chile
CONACE	Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes
CPF	Centro Penitenciario Femenino - Female Penitentiary Center
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas - United Nations Economic and Social Council
FGC	Family Group Conferences - Conferencias de grupos familiares
FNSP	Fondo Nacional de Seguridad Pública
GLM	Good Life Model - Vidas Satisfactorias
ICPR	Instituto de Investigación de Política Criminal - Institute for Criminal Policy Research
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes - Boys, girls and adolescents
OEA - OAS	Organización de los Estados Americanos - Organization of American States
PNUD - UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - United Nations Development Programme
RNR	Risk, Need and Responsivity - Riesgo, Necesidad y Capacidad de Respuesta
SIPE	Sistema de Información Penitenciaria de El Salvador - Prison Information System of El Salvador
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - United Nations Office on Drugs and Crime

11. BIBLIOGRAFÍA

- Andrews, D., Bonta, J. y Hoge, R. (1990). Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology. *Criminal Justice and Behavior*, 17(1): 19-52.
- Andrews, D., Bonta, J. y Wormith, J. (2011). The Risk-Need-Responsivity (RNR) Model. Does Adding the Good Lives Model Contribute to Effective Crime Prevention? *Criminal Justice and Behavior*, 38(7): 735-755.
- Bauman Z. (2008). *Miedo Líquido. La sociedad contemporánea y sus temores*. Buenos Aires: Paidós. Disponible en <https://www.scribd.com/doc/305046463/Bauman-Zygmunt-Miedo-Liquido>
- Bazemore, G. y Umbreit, M. (2003). A comparison of four restorative conferencing models. *A Restorative Justice Reader. Texts, sources, context*. [Boletín]. Oregon: Willan Publishing.
- Beliz, G. (2012). *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. [Documento de trabajo]. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5100/Gobernar%20la%20seguridad%20ciudadana%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Binder, A. (2004). ¿Qué significa implementar un nuevo sistema de justicia penal? Disponible en <http://incip.org/wp-content/uploads/INECIP-Binder-Que-significa-implementar-un-nuevo-sistema-de-justicia.pdf>
- Bolívar, D. (2011). *La víctima en la justicia restaurativa: Reflexiones desde una perspectiva psico-social*. Disponible en: <http://restorativejustice.org/rj-library/la-vctima-en-la-justicia-restaurativa-reflexiones-desde-una-perspectiva-psico-social/10967/#sthash.dcdbgVCn.QJ96b8FW.dpbs>
- Bonta, J. y Andrews, D. (2007). *Risk-Need-Responsivity. Model for Offender Assessment and Rehabilitation 2007-06*. [Informe] Disponible en <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rsk-nd-rspnsvty/rsk-nd-rspnsvty-eng.pdf>
- Casas Becerra, L. y González-Ballesteros, A. (2004). *Violencia de género y reforma procesal penal chilena: delitos sexuales y lesiones*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

- Castro, A. (Coord.). (2017). *Política postpenitenciaria en Chile. Una adecuada promoción de la reinserción social, en Cárcel en Chile: hacia donde debe dirigirse el sistema de ejecución de sanciones privativas de libertad chileno*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). (2007). *Reformas Procesales Penales en América Latina. Resultados del Proyecto de seguimiento, IV etapa*. Santiago: Chile. Disponible en <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5367/CEJAIV.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CEJA (2017) *Desafíos de la Reforma Procesal Penal en Chile. Análisis retrospectivo a más de una década*. [Resumen ejecutivo]. Disponible en https://www.cejamericas.org/Documentos/2017/RPPChileResumenEjecutivo_CEJA.pdf
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) y Fundación Paz Ciudadana. (2015). *Informe Final del Proyecto Modelo de Reinserción para el Nuevo Servicio de Reinserción Social*. Ministerio de Justicia. Gobierno de Chile. [Documento inédito]
- Cofré, L. (2011). Idas y vueltas de la Reincidencia en América Latina: estado de la normativa en Argentina, Colombia, Perú y Chile. *Revista Debates Penitenciarios Universidad de Chile*. Santiago.16: 3-18. Disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_16.pdf
- Comité Europeo para los Problemas Criminales. (1999). *Reporte final*. Disponible en: <https://pjp-eu.coe.int/documents/3983922/6970334/CMRec+%2899%29+22+concerning+prison+overcrowding+and+prison+population+inflation.pdf/1d28cea8-31d2-4e2f-911c-870119b189c9>
- Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE, actualmente SENDA) (2004). *Diagnóstico, Tratamiento y Alianza Terapéutica, del Programa de Apoyo a los Planes de Tratamiento y Rehabilitación de Personas derivados del Consumo de Drogas Ilícitas u Otras Sustancias Estupefacientes o Psicotrópicos*. Documento de trabajo. Disponible en Internet: <http://aulavirtual.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/02-Modelo-Transte%3%B3rico-del-Tratamiento-de-las-Conductas-Adict%E2%80%A6.pdf>
- Day, A. (2005). *Rehabilitation programs for young offenders: Towards good practice?* Forensic Psychology Research Group. University of South Australia. [Conferencia] Disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/3ebc/280baac541dd9aa099bbb8d12dd-037f55ed1.pdf>

- Díaz, A. (2010). La experiencia de la mediación penal en Chile. *Política Criminal*, 5 (9): 1-67. Disponible en http://www.politicacriminal.cl/Vol_05/n_09/Vol5N9A1.pdf
- Droppelmann, C. (2016). *Entre la delincuencia y la convencionalidad: desistimiento y persistencia en el delito en una muestra de adolescentes infractores de ley*, en *Trayectorias de jóvenes infractores de ley: Investigaciones sobre población adolescente*. Disponible en Internet: <http://trayectoriasdelictuales.uc.cl/es/documentacion/mapa-del-sitio/publicaciones-academicas/47-informe-final/file>
- Duce, M. y Pérez Perdomo, R. (2001). Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(102). Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3691/4520>
- Duce, M. y Baytelman, A. (2003). *Evaluación de la Reforma Procesal Penal: Estado de una Reforma en Marcha*, Santiago: Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.
- Düinkel, F., Horsfield, P. y Parosanu, A. (Eds.). (2015). *Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Justice Practices in Europe. Snapshots of 28 EU Member States*. Bruselas: International Juvenile Justice Observatory.
- Espinoza, O. y Viano, C. (2008). *El desafío de la libertad. Proceso de concesión de beneficios intrapenitenciarios para la reinserción social*. Santiago: RiL Editores.
- Espinoza, O. (Ed.). (2010). *Volver a Confiar: Caminos para la Integración Post Carcelaria*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Espinoza, O. y Sánchez, M. (2014). *Informe Final del Estado de conocimiento sobre programas de rehabilitación y reinserción de personas en conflicto con la ley en América Latina y el Caribe. Revisión de la Literatura para la Consolidación del Marco Sectorial sobre Seguridad y Justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo. [Documento inédito].
- Espinoza, O. (2016). MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD: ¿es posible su reinserción social? *Caderno CRH*, 29(3): 93-106.
- Espinoza, O., Sánchez, M., Piñol, D., Salinero, A. y Castillo, B. (2016). *Un Modelo de Gestión Penitenciaria en Centroamérica*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. [Documento inédito]. Espinoza, O., Sánchez, M. y Piñol, D. (2016). *Informe Final de consultoría para la elaboración de documento conceptual sobre un modelo de gestión penitenciaria en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. [Documento inédito].

- Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF) (1986). *Convención sobre los derechos del niño*. Disponible en <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Fundación Paz Ciudadana. (2010). *Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile*. Disponible en http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2010-04-28_tribunales-de-tratamiento-de-drogas-en-chile-material-educativo.pdf
- Gelsthorpe, L. y Sharpe, G. (2007). Women and resettlement. *Prisoner Resettlement. Policy and practice*. Londres: Willan Publishing: 199-223.
- Gelsthorpe, L. (2014). The Promise and Possibilities of Restorative Justice as a Way of Addressing Intimate Partner Violence in England and Wales. En Hayden, A., Gelsthorpe, L., Kingi, V. y Morris, A. (Eds.). *A Restorative Approach on Family Violence. Changing Tack*. Londres: Ashtag Publishing.
- Guzmán, E. (2012). *Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión*. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas. [Informe] Disponible en http://file-server.idpc.net/library/IDPC-Briefing-Paper_Las-cortes-de-drogas.pdf
- Hammergren, L. (2007). *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Hedderman, C. (2007). Rediscovering resettlement: narrowing the gap between policy rhetoric and practice reality. En Hucklesby, A. y Hagle-Dickinson, L. (Eds.). *Prisoner Resettlement. Policy and practice*. Londres: Willan Publishing: 9-25.
- Holder, R. (2015). *Specialist Domestic Violence Courts: Planning (and Researching) for Long Haul System Change*. [Artículo académico] Disponible en <https://ssrn.com/abstract=2701667>
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, ILANUD (2014). *Curso Regional Introductorio a la Planificación Estratégica, Liderazgo y Gestión Penitenciaria*. San José, Costa Rica: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.
- James, N. (2011). *Offender Reentry: Correctional Statistics, Reintegration into the Community and Recidivism*. Disponible en <http://www.nationalcia.org/wp-content/uploads/Correctional-Statistics-Reintegration-into-the-Community.pdf>

- Labriola, M., Bradley, S., O'Sullivan, C. S., Rempel, M. y Moore, S. (2009). *A National Portrait on Domestic Violence Courts*. [Informe]. Disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/229659.pdf>
- Lappi-Seppala, T. y Parosanu, A. (2015). Finland. En Dünkel, F., Horsfield, P. y Parosanu, A. (Eds.). *Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Justice Practices in Europe. Snapshots of 28 EU Member States*. Bruselas: International Juvenile Justice Observatory: 65-70.
- Latimer, J., Monton-Bourgon, K. y Chrétien, J. (2006). *A Meta-Analytic Examination of Drug Treatment Courts: Do they reduce recidivism?* Disponible en http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr06_7/rr06_7.pdf
- Len Chung, H., Little, M. y Steinberg, M. (2005). The transition to adulthood for adolescents in the juvenile justice system: A developmental perspective. En Osgood, D., Foster, E., Flanagan, C. y Ruth, G. (Eds.). *On your own without a net: The transition to adulthood for vulnerable populations*. Chicago: The University of Chicago Press: 68-91.
- Lopez i F., Marayca (2016). *Arquitectura Penitenciara en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. [Documento inédito].
- Marshall, T. F. (1996). The evolution of restorative justice in Britain. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 4(4): 21-43.
- Martínez, F., Morales, A., Piñol, D., Welsch, G., Espinoza, O., Cárcamo, J., Hurtado, M., Sánchez, M., Aguilar, L. y Villagra, C. (2014). *Estudio de Diagnóstico y Propuesta de Rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana y Fundación Paz Ciudadana.
- Martinson, R. (1974). *What works? - questions and answers about prison reform*. Disponible en http://www.pbpp.pa.gov/research_statistics/Documents/Martinson-What%20Works%201974.pdf
- Maruna, S. (2001). *Making Good: How Ex-convicts Reform and Rebuild Their Lives*. Washington D. C.: American Psychological Association. Disponible en <http://www.apa.org/pubs/books/431645A.aspx>
- Mather, D. (2014). Family Violence and the Courts. En Hayden, A., Gelsthorpe, L., Kingi, V. y Morris, A. (Eds.). *A Restorative Approach on Family Violence. Changing Tack*. Londres: Ashtag Publishing.

- Mazzeo, P. C., Margetic, S. M. I. y Erlich, C. (2015). La mediación penal como un programa de justicia restaurativa. En Olmos, J. M, Petrella, A., Basterra, M., Paz, M., Centanaro, E. Y Sáez, J. (Eds). *El proceso de mediación en el poder judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Jusbaire Editorial: 65-88.
- Mera, A. (2009). *Justicia restaurativa y proceso penal. Garantías procesales: Límites y posibilidades, Ius et Praxis*, 15(2): 165-195.
- Mitchell, O., Wilson, D. B., Eggers, A. y MacKenzie, D. (2012). Assessing the effectiveness of drug courts on recidivism: A meta-analytic review of traditional and non-traditional drug courts. *Journal of Criminal Justice*, 40(1): 60-71.
- Mohor, A. y Tapia, P. (2014). *Evaluación Más Buenas prácticas 2. Aprendizajes y desafíos para la Prevención del delito y la violencia*. Santiago: CESC. Disponible en http://cesc.uchile.cl/buenas_practicas_02.pdf
- Morales, A., Piñol, D., Villagra, C., Carvacho, P., Sánchez, M. (2012). *Informe Final del Estudio de Evaluación de proceso y resultados del Programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior. Gobierno de Chile.
- Naciones Unidas (UN) (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>
- UN. (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Madrid:UN. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- UN. (1990a) Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana). La Habana:UN. Disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1423>
- UN. (1990b). Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). Disponible en: http://iin.oea.org/cd_resp_penal/documentos/0043889.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. Disponible en https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Guía de introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reinserción Social de Delincuentes*. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf

- UNODC (2002). *Justicia Restaurativa*. Disponible en <https://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf>
- UNODC (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa*. Disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf
- UNODC (2009). *De la coerción a la cohesión. Tratamiento de la drogodependencia mediante atención sanitaria en lugar de sanciones*. [Documento de debate]. Disponible en https://www.unodc.org/docs/treatment/Coercion/Coersion_SPANISH.pdf
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2013). *Guía Metodológica para el Monitoreo y la Evaluación de Programas de Rehabilitación y Reinserción Social, del proyecto Reduciendo la reincidencia delictiva: Metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva*. [Documento inédito].
- OEA (2015). *Reduciendo la reincidencia delictiva: Metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva*. Washington D. C.: Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA.
- Parlamento Europeo y del Consejo. (2012). *DIRECTIVA 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos*. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2012/315/L00057-00073.pdf>
- Piñol, D., Espinoza, O., Martínez, F. y Sánchez, M. (2012). *Estudio Modelo de Medición de la Reincidencia en Adolescentes y Jóvenes Infractores de la Ley Penal*. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/otros/uchile/informe_final_reincidencia_medicion_2008.pdf
- Piñol, D., Sánchez, M., Vistoso, C., Olivares, M., San Martín, J., Ramírez, A. y Espinoza, O. (2015). *Sistematización y lecciones aprendidas en la intervención con población reclusa femenina que favorezcan la reinserción*. Disponible en <http://www.biblio.dpp.cl/biblio/DataFiles/11594.pdf>
- Requena, L. (2014). *Principios generales de Criminología del desarrollo y las carreras criminales*. Madrid: Bosch Editor.
- Rivera, I. (2006). *La cuestión carcelaria. Historia, Epistemología, Derecho y Política Penitenciaria*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

- Rutherford, A. (1992). *Adolescents and the penal system: Hopeful straws in the wind*. University of Southampton. Disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/cbm.1992.2.1.15>
- Shaffer, D. (2006). *Reconsidering drug court effectiveness: A meta-analytic review*. Las Vegas: University of Nevada, Department of Criminal Justice.
- Shaffer, D. (2011). Looking inside the Black Box of Drug Courts: A Meta-Analytic Review. *Justice Quarterly*, (28): 493-521.
- Sherman, L. W. y Strang, H. (2007). *Restorative Justice: The evidence*. Disponible en http://www.iirp.edu/pdf/RJ_full_report.pdf
- Sherman, L. W. y Harris, H. M. (2015). Increases death rates of domestic violence victims from arresting vs. warning suspects in the Milwaukee Domestic Violence Experiment (MilDVE). *Journal of Experimental Criminology*, 11(1): 1-20.
- Simkin, H. y Becerra, G. (2013). El proceso de socialización. Apuntes para su exploración en el campo psicosocial. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, XXIV(47): 119-142.
- Solar, X. (2009). *Género y políticas públicas. Estado del arte*. Santiago: Germina, conocimiento para la acción. Disponible en http://germina.cl/wp-content/uploads/2011/05/publicacion2_genero_politicas_publicas_estado_del_arte.pdf
- Strang, H., Sherman, L. W., Mayo-Wilson, E., Woods, D., Ariel, B. (2013). *Restorative Justice Conferencing (RJC) Using Face-to-Face Meetings of Offenders and Victims: Effects on Offender Recidivism and Victim Satisfaction. A Systematic Review*. Disponible en http://www.crim.cam.ac.uk/people/academic_research/heather_strang/rj_strang_review.pdf
- Tocornal, X., Tapia, P. y Araya, J. (2011). *Evaluación Buenas Prácticas. Aprendizajes y desafíos para la Prevención de delitos y la violencia*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile; Open Society Foundations y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Tonry, M. (2006). The prospects for institutionalization of restorative justice initiatives in western countries. En Aertsen, i., Daems, T. y Robert, L. (Eds). *Institutionalizing Restorative Justice*. Oregon: Willan Publishing.
- Umbreit, M. y Coates, R. (2001). The impact of Victim Offender Mediation. Two Decades of Research. En Umbreit, M. *The Handbook of Victim Offender Mediation. An Essential Guide to Practice and Research*. San Francisco: Jossey-Bass.

- Villagra, C. (2008). *Hacia una política postpenitenciaria en Chile*. Santiago: RiL Editores.
- Villagra, C., Martínez, F., Aguilar, L., Landabur, R., y Sánchez, M. (2010). *Volver a confiar. Los primeros 100 días en libertad*. Santiago: Área de asuntos penitenciarios. Universidad de Chile. Disponible en: <http://relapt.usta.edu.co/images/Volver-a-Confiar.pdf>
- Villagra, C., Espinoza, O., Martínez, F. (Eds) (2011). *La medición de la reincidencia y sus implicancias en la política criminal*. Santiago: Sociedad Editora Metropolitana.
- Villatoro, P. y Parrini, R. (2002). *Informe de avance: modelo teórico - metodológico de evaluación de los programas con infractores de ley*. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/283420471_Informe_de_avance_modelo_teorico_-_metodologico_para_la_evaluacion_de_los_programas_con_infractores_de_ley
- Ward, T., Mann, R. E. y Gannon, T. A. (2007). The good lives model of offender rehabilitation, in Clinical implications. *Aggression and Violent Behavior*, 12(1): 87-107.
- Wexler, D. B. y Winick, B. J. (1996). *Law in Therapeutic Key: Developments in Therapeutic Jurisprudence*. Durham: Carolina Academic Press.
- Willis, G., Ward, T. y Levenson, J. (2014). The Good Lives Model (GLM). An Evaluation of GLM Operationalization in North American Treatment Programs. *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, 26(1): 58-81.
- Zaffaroni, R. (2012). *La cuestión criminal*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

LECTURA OPCIONAL

◆ JUSTICIA RESTAURATIVA Y JUSTICIA PENAL JUVENIL

El ámbito de la justicia penal juvenil es, sin lugar a dudas, donde los programas de justicia restaurativa han encontrado mayor desarrollo.

Los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos de los Niños (CDN) no solamente son compatibles con la justicia restaurativa, sino que muchos de sus objetivos sobre justicia juvenil pueden lograrse de manera más efectiva a través de la justicia restaurativa, que con un proceso penal tradicional. Por ejemplo:

- ◆ **Enfoque de los programas restaurativos.** En relación con los fines que persigue la justicia penal juvenil, el artículo 40.1 de la CDN señala que:

Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño, de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad. (CDN, 2015).

Como se sabe, uno de los pilares de los programas de justicia restaurativa critica al sistema de justicia penal tradicional y su orientación predominantemente punitiva, por lo que los programas restaurativos constituyen una instancia efectiva para cumplir los fines de la Convención.

- ◆ **Uso efectivo de los procesos restaurativos para la desjudicialización.** La CDN y demás instrumentos internacionales relativos a la infancia promueven enérgicamente la desjudicialización de los conflictos penales. La CDN establece, en el artículo 40.3.b, que cuando ello fuere apropiado y deseable, deben adoptarse medidas para tratar a los niños sin recurrir a procedimientos judiciales.

Igualmente, las Directrices de Riad (párrafo 58) establece que el personal del sistema de justicia penal debe estar al corriente de los programas y posibilidades

de remisión a otros servicios y que se debe recurrir a ellos “en la medida de lo posible con el fin de sustraer a los jóvenes al sistema de justicia penal”. (Naciones Unidas, 1988).

Por su parte, el Comité de Derechos del Niño OG/10, (párrafo 27) señala que, para cumplir con este objetivo, los Estados Partes pueden decidir la naturaleza y el contenido exactos de estas medidas. Este refiere que en algunas jurisdicciones existe una amplia experiencia de diversos programas basados en la comunidad, como supervisión y orientación comunitarios, conferencias de familia y otras formas de justicia restaurativa, en particular orientadas al resarcimiento y la indemnización de las víctimas, por lo que otros Estados Partes deberían beneficiarse de estas experiencias. (Naciones Unidas, 2007).

- ◊ **Búsqueda de soluciones alternativas a la privación de libertad.** Un tercer aspecto que vincula la legislación internacional referida a la infancia con la justicia restaurativa dice que la privación de libertad debe utilizarse como último recurso (CDN, 37.b) La justicia restaurativa busca encontrar vías de solución del conflicto, diferentes a la respuesta punitiva y unilateral del Estado y al uso desmedido de la privación de libertad, y ofrece soluciones y procedimientos alternativos.

En este sentido, la OG/10 (párrafo 28) señala que los sistemas de justicia juvenil “deben ofrecer amplias oportunidades para tratar a los niños que tienen conflictos con la justicia con medidas sociales y/o educativas, y limitar de manera estricta el recurso de la privación de libertad, en particular la detención preventiva”.

- ◊ **Orientación a la reparación y satisfacción de las partes.** Por último, aunque tradicionalmente la reparación y la inclusión de la satisfacción de los intereses de la víctima no fue una preocupación de los sistemas de justicia juvenil, en las últimas décadas estos elementos se han integrado debido a su relación con el objetivo de la responsabilización del niño, niña o adolescente ofensor. Así, se argumenta que un encuentro de la víctima y ofensor en el contexto de un proceso restaurativo puede ser más efectivo en términos de la responsabilización, que el paso por un proceso penal tradicional.

En este sentido, la Oficina de la Representante especial sobre la violencia en contra de los niños señala que la dimensión de participación de la justicia restaurativa, en diálogo con la víctima, le entrega al niño, niña o adolescente la oportunidad de comprender verdaderamente el daño causado y ser parte de una respuesta constructiva.

BIBLIOGRAFÍA

CDN, 2015. *Convención sobre los derechos del niño*. Unicef Comité Español. Madrid. Mayo de 2015.

Naciones Unidas, 1988. *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil*. Directrices de Riad. Universidad de Gante. Centro de derechos de los niños.

Naciones Unidas, 2007. *Comité de los derechos del niño. Observación General No. 10. Los derechos del niño en la justicia de menores*. CRC/C/GC/10. Ginebra. 25 de abril de 2007.



Link de
pág. 491



¿POR QUÉ LA CÁRCEL NO ES LA SOLUCIÓN?

www.iadb.org/MedidasAlternativasEncarcelamiento



Gustavo Fondevila, Investigador del CIDE en México, habla sobre las medidas alternativas a los procesos penales criminales para evitar la prisión.

Descarga aquí el video



Link de
pág. 530



¿CUÁLES SON LOS COSTOS SOCIALES DEL ENCARCELAMIENTO DE PERSONAS?

www.iadb.org/CostosSocialesEncarcelamiento



Gustavo Fondevila, Investigador del CIDE en México, explica cuáles son los costos sociales de privar a las personas de su libertad

Descarga aquí el video



Link de
pág. 539



¿CUÁL ES EL PERFIL DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN LA REGIÓN?

www.iadb.org/PerfilPenitenciarioALC



Descarga aquí el video

Gustavo Fondevila, Investigador del CIDE en México, habla sobre qué nos dicen las encuestas penitenciarias sobre el perfil de las personas privadas de libertad



