



**Gobernar la Seguridad
Ciudadana en América
Latina y el Caribe**
Amenazas, desafíos y nudos
estratégicos de gestión

Gustavo Beliz

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

DOCUMENTO DE DEBATE

IDB-DP-215

Marzo 2012

Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe

**Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de
gestión**

Gustavo Beliz



Banco Interamericano de Desarrollo

Marzo 2012

<http://www.iadb.org>

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

Este documento puede reproducirse libremente.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1300 New York Ave. N.W. Washington D.C. 20577

Gustavo Beliz (gustavob@iadb.org), Ana Inés Basco (anainesba@iadb.org).

Índice

Resumen Ejecutivo	1
Contexto general de la seguridad ciudadana en la región. Entre las amenazas y las oportunidades... 4	
Nudos estratégicos desde la perspectiva de la transformación del Estado. Un mapa de ruta para la gestión de políticas de seguridad ciudadana en la región.....	10
<i>Primer nudo estratégico. Construir una doble transición: de políticas de gobierno a políticas de Estado; de políticas unilaterales a políticas integrales</i>	12
<i>Segundo nudo estratégico. Un hogar y una identidad para las políticas de seguridad ciudadana. Hacia un servicio civil profesional para la gestión de la prevención de violencia</i>	16
<i>Tercer nudo estratégico. Los gobiernos nacionales y los gobiernos locales, un equilibrio “glocal” necesario</i>	18
<i>Cuarto nudo estratégico. Participación de la sociedad civil +responsabilización de actores estatales</i>	20
<i>Quinto nudo estratégico. Gobernabilidad electrónica y marcos estadísticos sólidos</i>	22
<i>Sexto nudo estratégico. Monitoreo y evaluación: una lupa de eficiencia sobre las acciones de prevención</i>	25
<i>Séptimo nudo estratégico. Más que cambiar legislaciones, aplicarlas eficazmente</i>	27
<i>Octavo nudo estratégico. Una focalización clave: los jóvenes y las mujeres</i>	29
<i>Noveno nudo estratégico. Más allá de la cultura del miedo: el rol decisivo de los medios de comunicación</i>	33
<i>Décimo nudo estratégico. Del autogobierno policial al gobierno democrático de la policía</i>	35
Referencias.....	39

Resumen Ejecutivo¹

Este documento² analiza los principales retos que enfrenta la gestión de las políticas de seguridad ciudadana a nivel regional, desde la perspectiva de un nuevo modelo de Estado que provea con mayor eficiencia un bien público básico para propiciar el desarrollo con equidad para América Latina y el Caribe.

Tras repasar los múltiples costos (sociales, económicos, de confianza institucional) que las diferentes clases de violencia suponen para los países y habitantes de la región, se analizan nudos estratégicos desde la perspectiva de la gestión de calidad de las políticas de seguridad ciudadana.

Se destaca especialmente:

- La necesidad de consolidar una doble transición: *de políticas de gobierno a políticas de Estado, y de políticas unilaterales a políticas integrales*. La seguridad no es una cuestión de más o menos fuerza sino de más o menos calidad democrática, que requiere expresarse a partir de la reescritura de un contrato de acuerdos básicos, sostenibles en el tiempo, con claros liderazgos de coordinación, respetuosos de los derechos humanos y sin suponer que existe una bala de plata para solucionar mágicamente los problemas.
- La seguridad ciudadana requiere consolidar *una identidad que integre saberes y acciones multiagenciales*, que para resultar sostenibles exigen la conformación de un servicio *civil* profesional que conduzca y coordine otras áreas del Estado desde la perspectiva específica y focalizada de la prevención de la violencia. Confundir la seguridad ciudadana con políticas sociales universales o hacerla depender exclusivamente de programas macroeconómicos entraña el riesgo no sólo de criminalizar la pobreza sino también de suponer que existe un piloto automático para resolver problemas complejos de violencia que requieren un abordaje específico de prevención.

¹ El autor agradece especialmente la asistencia y comentarios de Ana Inés Basco, de la División de Capacidad Institucional del BID, para la preparación de este documento.

² Este documento fue presentado en el Seminario de Reflexión sobre Transformación del Estado y Desarrollo (Asunción, Paraguay, 15 de Junio 2011).

- *Toda seguridad es “glocal” (global + local), y requiere la participación de instancias nacionales en apoyo de gobiernos subnacionales y comunales, que es donde en definitiva los programas se territorializan y ejecutan. La corresponsabilidad, capacidad de asociación y construcción de un nuevo concepto de espacio público que este esfuerzo supone incluyen pensar modos de financiamiento de la seguridad que integren ambas perspectivas y fortalezcan las capacidades institucionales desde la base. Los presupuestos públicos necesitan al mismo tiempo reforzar áreas de prevención de la violencia y no que se los destine exclusivamente a áreas de control del delito.*
- *La seguridad es un bien público que se coproduce con la participación de la sociedad civil y la responsabilización de actores estatales. Superar los riesgos de la justicia por mano propia, la privatización sin control y la captura de instancias participativas suponen la existencia de marcos regulatorios claros, e instituciones transparentes y abiertas, así como también implican rescatar la importancia del tercer sector y del voluntariado en la gestión público-privada de múltiples instancias de prevención. La contractualización de iniciativas de gestión (antes que nada, dentro del propio Estado en sus múltiples agencias y niveles verticales y horizontales de integración) permite superar el riesgo de que la seguridad sea tarea de todos y responsabilidad de nadie.*
- *La gobernabilidad electrónica (e-governance) de la seguridad implica la incorporación de nuevas tecnologías de gestión, con instancias institucionales más democráticas y eficaces, que requieren una condición básica para construir gobernabilidad: marcos estadísticos sólidos e información confiable –accesible en las redes sociales–, para la construcción de políticas públicas sostenidas con criterio científico. La información estadística sobre seguridad ciudadana adolece de falta de desarrollo y de secretismo, lo que resulta preciso superar apoyándose en innovaciones tecnológicas y un firme liderazgo institucional.*
- *La gestión de la seguridad requiere construir evidencia científica sobre los programas que funcionan, por qué funcionan y cómo funcionan. Se trata de un esfuerzo multidisciplinario que convoca a la construcción de indicadores sólidos, de múltiples*

fuentes (presupuestarias, estadísticas, econométricas, judiciales, policiales, sociales, educativas, de salud pública) y que requiere tener en claro que no se trata de copiar modas ni modelos ajenos a la realidad de América Latina y el Caribe, sino de aprender metodologías científicas que permitan consolidar una cultura de cooperación y buenas prácticas.

- *Antes que grandes reformas legislativas y una inflación penal normativa, la región requiere la aplicación judicial concreta de la normativa existente* para construir así una selectividad inteligente del sistema penal que permita superar la sensación de impunidad y desconfianza que hoy reinan sobre los sistemas judiciales. La innovación de mecanismos de justicia restaurativa y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación supranacional para enfrentar el crimen organizado constituyen un punto básico de la gestión de un nuevo modelo de seguridad ciudadana.
- *Los jóvenes, por ser las principales víctimas y victimarios de la violencia, y las mujeres, por expresar fenómenos de violencia silenciada en nuestras comunidades, son dos sujetos de primer orden de políticas de prevención de la violencia que sean socialmente intensivas.* En términos de pensar acciones de focalización inteligente y temprana para prevenir la violencia, tanto la familia como la escuela constituyen una frontera esencial para la provisión de respuestas integrales del Estado.
- *Los medios de comunicación ejercen una gran influencia en la gestión de las políticas de seguridad,* las cuales no pueden desentenderse de factores de percepción de temor que tienden a desterritorializarse y extenderse en aspectos de victimización vicaria con fuerte percepción subjetiva. Se requiere explorar sobre el particular estrategias de corresponsabilidad.
- Finalmente, y como condición necesaria pero no suficiente, la reinención de un concepto superador de seguridad ciudadana implica *pasar del autogobierno policial al gobierno democrático de la policía,* en un esfuerzo de liderazgo civil que incluye cuestiones atinentes a la transparencia y la lucha contra la corrupción, la eficacia presupuestaria, el control ciudadano de áreas neurálgicas de la institución y un rediseño

de culturas organizacionales que favorezcan a la vez las capacidades de lucha contra el crimen organizado y de policía comunitaria orientada a la resolución de problemas.

Contexto general de la seguridad ciudadana en la región.³ Entre las amenazas y las oportunidades

Más allá de las características particulares de cada subregión, de cada país y aún de cada área geográfica dentro de cada ámbito nacional, puede señalarse que América Latina y el Caribe enfrentan un acentuado deterioro de la situación de (in)seguridad ciudadana, tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo. La seguridad es claramente un problema de desarrollo.

- *La región es una de las más violentas del mundo.* Según las últimas estadísticas disponibles, y aun con las reservas de disparidad de fuentes y debilidad de registro que mencionaremos más adelante, los países de la región exhiben una tasa de 24,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, la cual es tres veces superior al promedio mundial (8 homicidios cada 100.000 habitantes).⁴ Centroamérica es la subregión más problemática en este sentido, con tasas que llegan a los 33,6 homicidios cada 100.000 habitantes,⁵ mientras que el Cono Sur

³ Se emplea aquí el concepto de acuerdo con Naciones Unidas: “La seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas”. El de *seguridad pública* es un concepto similar empleado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en las declaraciones ministeriales. El concepto de *seguridad democrática* comparte con el de seguridad ciudadana sentido y valores esenciales, pero el primero abarca más amenazas y entra en terrenos que trascienden al de la seguridad ciudadana, tal como está expresado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica. La tendencia se orienta a desplazar el concepto de un mero enfoque estatalista (seguridad del Estado o seguridad nacional) y llevarlo hacia terrenos más amplios de corresponsabilidad, que incluyen como conceptos vinculados el de *seguridad comunitaria* (con énfasis en la solidaridad), el de *aseguramiento* (basado en la prevención de riesgos frente a vulnerabilidades), y el de *convivencia ciudadana* (que apunta al civismo y a la cooperación más allá de lo prescripto por los códigos penales) (PNUD, 2010).

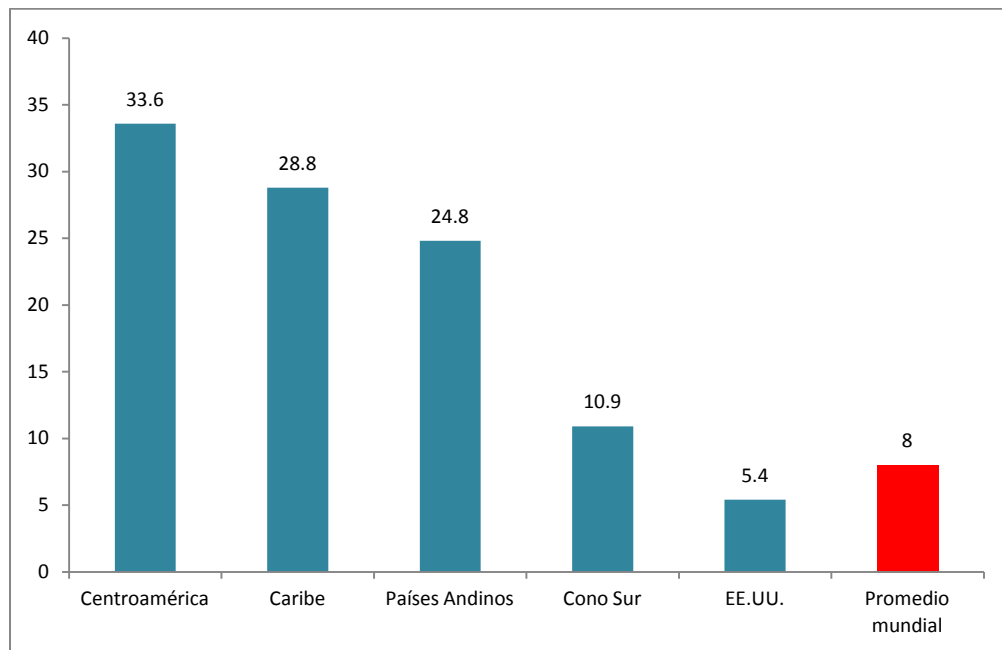
⁴ Conviene tener en cuenta que las estadísticas de la *United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems* tiene subregistros de los países de Asia y África actualmente en fuerte situación de conflicto bélico y social. Asimismo, cabe indicar que, históricamente y a nivel mundial, las estadísticas de homicidios con base en reportes hospitalarios –como las recogidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) – en los países de ingresos mediano y bajo han sido entre un 18% y un 45% mayores, respectivamente, que aquellas verificadas por las Naciones Unidas, que tienen base en el sistema de denuncia policial. (Shaw et al, 2003)

⁵ Para poner la magnitud del problema en contexto, considérese que la población entera de Centroamérica es aproximadamente la misma de España, pero mientras que en 2006 España registró 336 homicidios (menos de uno por día), Centroamérica en cambio presentó 14.257 (casi 40 por día) (Banco Mundial, 2011).

presenta las tasas más bajas (10,9 homicidios cada 100.000 habitantes). El ciclo de reproducción de la violencia se expresa también en el sistema de justicia criminal. La tasa de la población penitenciaria promedio en el mundo es de 140 personas detenidas cada 100.000 habitantes, valor que se incrementa a 216 si se consideran sólo los países de América Latina (ICPS, 2010). A nivel de ciudades, la región encabeza la lista de las áreas más violentas del mundo, y se ubica incluso por encima de Medio Oriente (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia de México, 2010). Lo que resulta aún más preocupante es que a pesar de que varios indicadores sociales han mejorado en la última década –entre ellos, el producto interno bruto (PIB) per cápita, los índices de pobreza, desigualdad y las tasas de alfabetización) (Banco Mundial, 2010), no se ha producido un “efecto derrame” de mejores condiciones de seguridad ciudadana.

Gráfico 1

Tasas de homicidios cada 100.000 habitantes, 2009-10

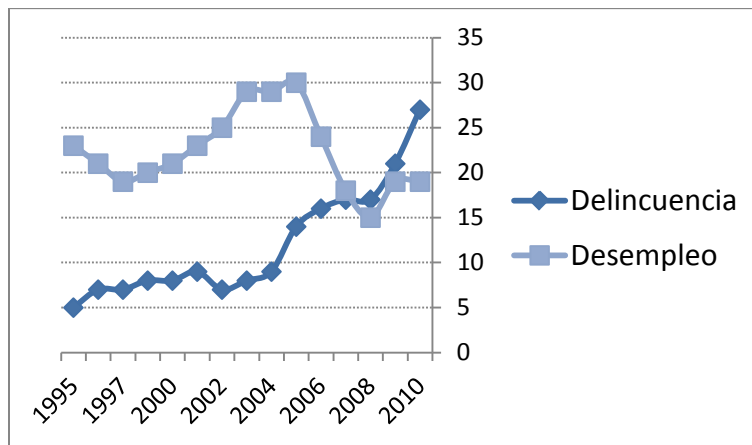


Fuente: Elaboración propia en base a datos de ministerios de diferentes países en 2009-2010, Flacso, Cisalva y OMS, y Departamento de Justicia de Estados Unidos (varios años)

- La cuestión *crece como preocupación* para la ciudadanía. Desde el plano de la percepción subjetiva, a partir de la década de 1990 los habitantes de la región han considerado al tema de la delincuencia como un problema menor frente a otros más urgentes. En 2000

esta cuestión conflictiva se ubicó en cuarto lugar como tema más importante a ser resuelto, después del desempleo, las deficiencias de la educación y la corrupción. En 2005 la delincuencia ocupó el segundo puesto en las demandas ciudadanas, después del desempleo, y a partir de 2008 pasó a encabezar el *ranking* de preocupaciones de la región, lugar que sigue ocupando en el presente (Latinobarómetro, 2010). Casi el 60% de los latinoamericanos se siente inseguro de noche en las calles de sus vecindarios. Ninguna otra región del mundo padece esta situación (BID, 2009a).

Gráfico 2
Percepción de la delincuencia, 1995-2010



Fuente: Latinobarómetro (varios años)

- El *costo económico* total de atender la violencia –el cual, de acuerdo con la metodología de estimación, puede incluir las erogaciones en seguridad privada, pérdidas materiales, costos institucionales, y pérdidas en salud y turismo– constituye un drenaje de recursos que podrían dirigirse a otras necesidades sociales. Por ejemplo, para el caso de Centroamérica, los estudios comparados indican que este valor llega al 7,7% del PIB (Acevedo, 2008). El crecimiento del mercado de bienes y servicios de seguridad privada de los últimos 15 años se estima en un 11 % (Carrión, 2007), de acuerdo con una tendencia mundial que también se expresa fuertemente en América Latina y el Caribe.⁶

⁶ Los emprendimientos privados comerciales o industriales relacionados con la seguridad en los principales mercados del mundo mostraron un extraordinario crecimiento, que en el período 2001-2005 llegó a tasas que oscilaron entre el 8% y el 9%, lo que implica un incremento dos veces más rápido que el conjunto de la economía

En 2003 el total de guardias privados en la región ascendía a 1,63 millones, y en 2007 a 2,5 millones (Arias, 2009). La informalidad económica –otrora con una cara positiva para superar asfixiantes regulaciones estatales– también ofrece “ductos” por los cuales se trafican bienes malhabidos, drogas, armas y seres humanos.

- El *costo comunitario* –expresado como destrucción de capital social– afecta especialmente a niños y jóvenes, e hipoteca las perspectivas de desarrollo futuro en el seno de las comunidades. Las tasas de homicidios de jóvenes (de entre 15 y 24 años) de América Latina y el Caribe son más altas que las que se observan en la población adulta (en el quinquenio 2002-06 hubo 36,6 jóvenes por cada 100.000 habitantes en América Latina y 31,6 por cada 100.000 habitantes en el Caribe que fueron víctimas). La violencia es la principal causa de muerte de los latinoamericanos cuyas edades oscilan entre los 15 y los 44 años (OEA, 2007). La violencia doméstica e intrafamiliar constituye también la cara silenciosa y oculta de este fenómeno. En Uruguay, por citar otro ejemplo, durante 2008 el 77% de los homicidios de mujeres fueron causados por episodios de violencia doméstica (Observatorio del Delito del Ministerio del Interior del Uruguay, 2010). Asimismo, el consumo de drogas –si bien de ninguna manera puede considerarse la única causa– expresa su fuerte impacto sobre los índices de seguridad. En Chile, por ejemplo, el 42% de los delitos cometidos por la población carcelaria está asociado al consumo de drogas y el 26% de los delitos se cometió bajo los efectos de alguna droga (Ministerio del Interior de Chile, 2010). En Costa Rica, el 42% de los hombres había consumido drogas al momento de delinquir (BID, 2011).⁷
- *El costo institucional* también se expresa en crecientes niveles de desconfianza y en la percepción de ineficacia de los sistemas de administración de justicia.⁸ Con la cautela

mundial. Esto únicamente se vio superado por el crecimiento de la industria del automóvil en ese período (OEA, 2009).

⁷ Al mismo tiempo, se observa un déficit importante en el tratamiento de adicciones desde el sistema de salud pública de toda la región.

⁸ Los sistemas de administración de justicia se componen de un cuantioso número de entidades entre las que figuran, principalmente, las siguientes: poderes judiciales, ministerios públicos, consejos de la magistratura, academias de la magistratura, ministerios de justicia, procuradurías, defensa pública, institutos nacionales penitenciarios, institutos de resocialización de adolescentes infractores, cuerpos de policía, cuerpos de medicina forense, colegios de abogados, y otros órganos auxiliares de la justicia, que gozan de distintos grados de autonomía o independencia.

correspondiente, una mirada a algunos de los indicadores disponibles puede proporcionar una aproximación sobre la difícil situación. Según el *Barómetro de las Américas* (LAPOP, 2008), sólo el 36,5% de los latinoamericanos confía en el Poder Judicial. Latinobarómetro (2008) reporta que sólo el 30,9% piensa que la ley se aplica equitativamente. Asimismo, el índice promedio de prisión preventiva de la región, que se sitúa en aproximadamente el 68% de la población encarcelada, es el más alto de las regiones del mundo y el promedio de hacinamiento de las cárceles es del 60%, y en algunos países llega incluso a superar el 80%.

- *El costo que el crimen organizado implica para la democracia* se extiende con sus amenazas. El tráfico de estupefacientes, que es la forma de criminalidad organizada que más afecta hoy a la región, se ha expandido considerablemente en los últimos años. En Centroamérica las toneladas de cocaína incautadas entre 2001 y 2006 casi llegó a quintuplicarse (UNODC, 2008). Según el *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*, existen una serie de factores que favorecieron a que la narcoactividad se expandiera por Centroamérica: a) el desplazamiento desde otras rutas, b) la debilidad relativa de algunos Estados centroamericanos, c) los desplazados de las guerras, d) el aumento de la seguridad privada sin control y la abundancia de armas, elementos que contribuyeron a la formación de grupos paralelos al servicio de los carteles, y e) la migración masiva –y a menudo ilegal– que ha creado oportunidades para infiltrar “mulas” o portadores de droga hacia Estados Unidos.
- Frente a este panorama de amenazas, la región también enfrenta un conjunto de oportunidades que vale la pena resaltar como *esperanzas*: la familia, a pesar de todas sus vicisitudes, sigue siendo un ámbito a partir del cual la problemática puede prevenirse con mayor eficacia; el desarrollo tecnológico ofrece ventajas para la democratización de la información y da lugar a innovaciones de participación ciudadana; la academia ha comenzado a interesarse de modo sistemático en el estudio científico de los problemas de violencia; la sociedad civil también comienza a organizarse en múltiples manifestaciones de solidaridad para atender el fenómeno y proponer soluciones; son múltiples los ejemplos de voluntariado que llegan allí donde la mano del Estado resulta ausente; en los

propios Estados comienza a abrirse paso un debate que indica que las tareas de prevención de las *causas* que originan violencia son tanto o más importantes que las tareas de *control* de las manifestaciones de la violencia.

- Este conjunto de *oportunidades* incluye también los últimos esfuerzos de la comunidad internacional de cara a la integración regional en materia de seguridad ciudadana. Algunos ejemplos que, sin carácter excluyente, merecen destacarse son:
 - La Organización de Estados Americanos (OEA) celebra bienalmente la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA) y la Reunión de Ministros de Justicia de las Américas (REMJA) para reforzar la cooperación en la lucha contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad, en complemento con las actividades de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), que desde 1986 es el foro referente del Hemisferio occidental para tratar el problema de las drogas.
 - Como parte del Mercado Común del Sur (Mercosur) existe un Grupo de Trabajo Especializado en Seguridad Ciudadana (CT/SEG) dependiente del Consejo del Mercado Común (CMC);⁹ el trabajo mancomunado de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) reconoce diversas iniciativas para la integración, entre las cuales se destacan el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995 y sus posteriores instrumentos de Estrategia y Plan de Acción Priorizado de 2010.¹⁰

⁹ Los países miembros del Mercosur, Bolivia y Chile han firmado también un acuerdo marco sobre cooperación en materia de seguridad regional, cuyo objetivo es optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el terrorismo internacional, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales.

¹⁰ Esta iniciativa contiene componentes programáticos consensuados y una cartera definida de proyectos, que han sido elaborados con el apoyo de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Departamento de Estado de Estados Unidos, el Banco Mundial, la Comisión Europea, y la OEA, entre otras entidades, habiéndose presentado en la reciente Cumbre de Guatemala, junio 2011.

- La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha creado una Agencia de Implementación sobre el Crimen y la Seguridad (IMPACS, por sus siglas en inglés), la cual busca crear una respuesta colectiva a la situación del crimen y la violencia.
- La Comunidad Andina (CAN) también ha realizado significativos esfuerzos de coordinación y capacitación colectiva de funcionarios de la región a través de un Convenio con el Centro de Estudios y análisis en materia de convivencia y seguridad ciudadana de Colombia. Vale también destacar la labor de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en la organización de los foros iberoamericanos sobre seguridad ciudadana, violencia y políticas públicas. El segundo de estos encuentros condujo a la firma del Manifiesto de Barcelona, en el cual los países participantes se comprometen a desarrollar políticas públicas de seguridad que garanticen los derechos humanos, contemplen la perspectiva de género, y fortalezcan la capacidad institucional, entre otros compromisos.¹¹

Nudos estratégicos desde la perspectiva de la transformación del Estado. Un mapa de ruta para la gestión de políticas de seguridad ciudadana en la región

A partir del panorama contextual anteriormente descrito, y teniendo en cuenta tanto una revisión de la bibliografía especializada como las experiencias nacionales y subnacionales de la última década y las lecciones aprendidas a partir de acciones de cooperación internacional, se repasará un conjunto de desafíos estratégicos que la seguridad ciudadana implica para un concepto de transformación integral del Estado. El listado no pretende ser taxativo ni mucho menos agotar el racimo de acciones a desarrollar en el marco de un tema altamente complejo y

¹¹ Los organismos internacionales de crédito también han sumado su aporte a este esfuerzo de integración y desarrollo de capacidades de los Estados nacionales. El BID, por ejemplo, ha destinado más de US\$400 millones para asistir a la región en diversos programas específicamente dirigidos a prevenir la violencia en el área de seguridad ciudadana. En el área de justicia, el aporte del BID se ha traducido en la aprobación de 34 préstamos (que suman US\$750 millones). Asimismo, y de acuerdo con un mapeo recientemente efectuado en conjunto con la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), Centroamérica ha recibido más de US\$1.100 millones en cooperación internacional en la última década, provenientes de diversas fuentes (entre otras, la Unión Europea, países como Alemania, Estados Unidos y España, y organismos como el Banco Mundial, el BID y las Naciones Unidas).

dependiente de múltiples causas como es el de la violencia. Sí busca abrir un espacio de discusión en torno de prioridades estratégicas al momento del diseño y la puesta en marcha de acciones de prevención (tanto primaria, como secundaria y terciaria) de la violencia.

Recuadro 1

Lecciones aprendidas en el desarrollo de programas y proyectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia del BID

- i) **No existen fórmulas únicas de intervención en los países.** Dado que la problemática de la violencia responde a múltiples causas, la acción del Banco debe tener en cuenta y adaptarse a las realidades institucionales, sociales, políticas, económicas y culturales de cada país. E incluso dentro de cada país, las intervenciones a nivel regiones o ciudades puede variar.
- ii) **Los sistemas confiables de información constituyen un eje central para la formulación de políticas públicas.** Tanto para medir la magnitud del fenómeno como para documentar el costo económico y social de las intervenciones hacen falta estadísticas confiables que conformen la base de intervenciones públicas eficaces. La información sobre seguridad debe ser considerada como un bien público.
- iii) **El liderazgo y la coordinación interinstitucional son imprescindibles.** Dada la complejidad de la problemática de la violencia y la diversidad de soluciones factibles, es imperativa tanto una coordinación vertical (entre gobierno nacional y los gobiernos subnacionales) como horizontal (entre los diferentes organismos públicos). Asimismo, el factor de liderazgo resulta estratégico y además debe existir una organización del máximo nivel institucional posible, que pueda articular, coordinar y dar sostenibilidad a la política pública.
- iv) **Es imprescindible contar con un servicio civil profesional y permanente para la seguridad ciudadana.** Las capacidades de los recursos humanos de las áreas encargadas de poner en marcha políticas de prevención –adicionales a las funciones de militares y policías– surgen como un elemento estratégico para poder consolidar programas sostenibles.
- v) **Se debe procurar jerarquizar los problemas y focalizar la acción.** Para evitar el riesgo de programas dispersos y con múltiples y descoordinadas intervenciones, es preciso establecer una escala de prioridades en cuanto a los factores de riesgo críticos a atender. Una dispersión de los programas sin una adecuada coordinación ni foco estratégico puede conducir a la falta de resultados.
- vi) **Es preciso lograr victorias tempranas.** Los programas de seguridad ciudadana, si bien deben atender a las causas profundas que generan violencia en la sociedad, deben iniciarse con la identificación de

actividades de bajo costo y que puedan ofrecer resultados en el corto plazo, con el fin de dar confianza para emprender reformas y actividades de mayor envergadura y más larga maduración.

vii) **Los gobiernos locales son agentes esenciales.** La experiencia regional muestra el rol clave de alcaldías y municipios en la lucha contra la violencia. El Banco ha sido pionero en el fortalecimiento de este actor que –con el adecuado apoyo del gobierno nacional– tiene ventajas comparativas-fundamentales, como la capacidad de identificar focos de violencia y la cercanía de actores para la acción coordinada entre diferentes niveles de gobierno.

viii) **Es deseable la realización de diagnósticos institucionales comprehensivos de las entidades de seguridad.** Dos de los principales problemas del sector son la percepción de desconfianza y la debilidad de las instituciones de seguridad. Por eso, es básico contar con estudios que cubran el análisis de intereses, capacidades, alianzas, riesgos, coordinación e influencia política, de modo que contribuyan al diseño de mecanismos que mejoren su imagen y su capacidad de respuesta y ejecución de programas.

ix) **Las asociaciones y la participación de la comunidad son fundamentales para garantizar transparencia.** La sociedad civil puede cumplir un rol importante para consolidar capital social en las políticas de seguridad ciudadana. Para ello, se requiere un marco institucional en donde pueda expresarse y también es preciso que desde el Estado se promueva la divulgación de la información y que existan mecanismos de veedores o auditorías de áreas críticas de las políticas de seguridad, particularmente en lo relativo a la lucha contra la corrupción.

x) **Se debe continuar progresando en la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones.** Además de la gestión técnica y administrativa de los programas, es clave contar con líneas de base claras, marcos lógicos realistas, grupos de control de referencia, encuestas de victimización para comparar la percepción de la violencia con datos de denuncias y medir impactos, entre otros, para poder corregir desviaciones y otorgarle continuidad más eficaz a los programas y políticas.

Fuente: BID (2009a)

Primer nudo estratégico. Construir una doble transición: de políticas de gobierno a políticas de Estado; de políticas unilaterales a políticas integrales

- El primer elemento a tener en cuenta desde una perspectiva de acción de gobierno comienza por la faz conceptual y la necesidad de eludir falsos atajos. La tarea de prevención de la violencia no es una cuestión de *más o menos fuerza*, sino de *más o menos calidad democrática*. Prevenir la violencia es una tarea que supone una auténtica reescritura del contrato democrático, que se encuentra seriamente amenazado cuando el

Estado pierde el monopolio de la fuerza, y la violencia se privatiza apelando al fenómeno de justicia por mano propia. Construir gobernabilidad democrática¹² en este ámbito implica un simultáneo proceso de reconstrucción de genuina *autoridad estatal* y de genuina *autoestima societal*, en torno a principios de actuación, prioridades y valores comprometidos en un amplio concepto amplio de *capital social*.

- La primera línea de base que resulta necesario construir en términos de gobernabilidad democrática dentro del propio Estado consiste en la superación del *juego de suma cero* entre policías, fiscales, legisladores y autoridades ejecutivas, que enfrentan serios obstáculos para articular acciones concertadas, complementarias y holísticas para enfrentar el fenómeno de la violencia. El cambio supone una modificación de la cultura administrativa de nuestros Estados, lo que incluye desde luego la necesidad de articular alianzas transnacionales y regionales para enfrentar con mayor eficacia las manifestaciones de delincuencia internacional. Pasar de la lógica de la confrontación a una lógica de *solidaridad en la gestión* es la primera tarea que debe tener lugar en los Estados para que luego se pueda convocar a una lógica de *solidaridad ciudadana* para enfrentar el problema. No es posible construir legitimidad en la convocatoria a la sociedad si antes no se construyó legitimidad dentro del propio Estado en la coordinación y articulación de sus propias agencias.
- Este cambio cultural y esta lógica de solidaridad incluyen dos elementos de especial trascendencia: el respeto por los derechos humanos y la promoción de la participación democrática. Ambos permiten abordar la problemática de la prevención de la violencia desde una perspectiva de protección de la persona humana, en lugar de hacerlo desde un enfoque entrópico de seguridad del Estado. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009) sostiene que las obligaciones positivas asumidas por los Estados miembros exigen políticas públicas sobre seguridad ciudadana que

¹² Dentro del amplio espectro de conceptualizaciones que procuran desarrollar este término, el BID ha sostenido que la gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, lo que incluye: i) la forma mediante la cual se eligen, controlan y reemplazan los titulares de la autoridad; ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencia, responsabilidad y funciones; iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo (Documento de Estrategia de Modernización del Estado, GN-2235-1).

contemplan prioritariamente el funcionamiento de una *estructura institucional eficiente*, que garantice a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y del delito.¹³

- El problema de la violencia es demasiado grave y profundo como para descansar en meras políticas de gobierno. Necesita expresarse a través de *políticas de Estado*. Convoa a la construcción de sólidos consensos, abonados por los diferentes sectores políticos, la sociedad civil y las instituciones democráticas representativas en los más amplios niveles jurisdiccionales. Se precisa tomar conciencia de que el problema es complejo y exige estrategias y políticas nacionales, muchas de las cuales sólo son capaces de madurar, como quedó dicho en el párrafo anterior, en el largo plazo.
- No existe una *bala de plata* para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana. Se requiere trabajar integralmente y en simultáneo en diferentes campos, en base a un enfoque sistémico, lo cual no elimina sino que aumenta la necesidad de ser especialmente selectivo en las intervenciones. Evitar la simplificación conceptual y unilateral de las *macropolíticas* es un desafío; evitar la saturación y dilución de *microintervenciones* dispersas sin una lógica común y sin ningún impacto práctico constituye su contracara igualmente desafiante. El liderazgo debe trascender la discusión entre derechas e izquierdas, o entre mano dura y garantías individualistas, para sintetizar un conjunto de acuerdos básicos que se mantengan firmes a lo largo del tiempo.
- La gobernabilidad de las intervenciones de prevención de la violencia también es sinónimo de *sostenibilidad*, lo cual conduce a distinguir entre impactos de *corto, mediano y largo plazo* de las intervenciones. Muchos procesos de reforma del área de seguridad no consiguen sostener esquemas de apoyo y respaldo político, a partir de la confusión entre las soluciones inmediatas que pueden aportar medidas coyunturales y las soluciones estructurales que se demoran y precisan un indispensable proceso de maduración. Acompasar unas y otras, de modo de estar en condiciones de asegurar incluso la

¹³ La CIDH señala su preocupación por las debilidades históricas en la creación de una institucionalidad conducente a una adecuada gestión estatal en esta materia. Estas dificultades se verifican especialmente en las siguientes áreas temáticas: i) la atención a las víctimas de la violencia y del delito; ii) la privatización de los servicios de seguridad; iii) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana; iv) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales, y v) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana (CIDH, 2009).

*sostenibilidad de la opinión pública*¹⁴ de los planes de reforma, constituye un eje clave para construir estrategias gobernables.¹⁵

- *El liderazgo* y la voluntad política para construir consensos que trasciendan al gobierno de turno son requisitos imprescindibles –aunque insuficientes– para garantizar el carácter promisorio de las políticas. Un liderazgo que aglutine voluntades, las alinee con prioridades estratégicas que incluso trasciendan una gestión de gobierno,¹⁶ asegure un adecuado financiamiento de las iniciativas, garantice una adecuada relación entre el gobierno central y el gobierno local y dé cuenta de los resultados de los programas de cara a la comunidad constituye el primer e indispensable paso crítico para el éxito de los programas de reforma. Si existen políticas de Estado plurianuales y consensuadas, el problema comienza a tener solución. La tarea de construir políticas de seguridad y convivencia ciudadana perdurables en el tiempo y en el espacio no es una empresa imposible –por más grave que resulte la condición de violencia en el lugar– si se encara con iniciativas integrales, decisión y una gestión responsable de los diferentes programas.¹⁷

¹⁴ El manejo de las expectativas de los proyectos de reforma en el área de seguridad ciudadana aparece como sumamente importante.

¹⁵ Estos son algunos ejemplos de unas y otras intervenciones: i) medidas que pueden asegurar victorias tempranas y que operan sobre los factores de riesgo: control sobre el consumo de alcohol y accidentes viales, control sobre la posesión de armas de fuego, prevención situacional, y policía comunitaria en territorios focalizados; ii) medidas estructurales de más largo aliento: prevención social, trabajo sobre grupos vulnerables en actitudes, valores y conductas, y rehabilitación de habitantes en conflicto con la ley penal.

¹⁶ La Alcaldía de Bogotá, al margen de todos los problemas que aún hoy enfrenta en expresiones mutantes y dinámicas de violencia, demuestra el carácter estratégico de la voluntad política para encarar intervenciones en esta área. La ciudad pudo disminuir sus índices delictivos de una media de 80 homicidios cada 100.000 habitantes en 1993 a una de 18 homicidios cada 100.000 habitantes en 2010.

¹⁷ El tema de liderazgo adquiere particularidades si se examina la relación entre los poderes ejecutivos y judiciales. Debido a factores históricos, los ordenamientos jurídicos de la región han propiciado la existencia de sistemas de administración de Justicia – SAJ - compuestos de entidades distintas con considerables niveles de independencia (la cual proviene, en muchos casos, de expresas facultades otorgadas por la Constitución). Por un lado, ésta independencia protege a las instituciones (especialmente al Poder Judicial y al Ministerio Público) contra injerencias políticas. Por otra parte, esto ha exacerbado la tendencia de las instituciones, interdependientes en su trabajo y objetivos, de trabajar aisladamente, lo cual dificulta cualquier intento de abordar de manera sistémica y coordinada los problemas que aquejan al sector. En algunos casos, los ordenamientos jurídicos han propiciado términos de liderazgo cortos, que desincentivan el desarrollo de la visión de largo plazo. Además, en gran parte, los poderes ejecutivos han relegado sus responsabilidades como conductores de la política nacional de justicia, cediéndola a los Poderes Judiciales y a los Ministerios Públicos y otros órganos asimilados. En la práctica, no existe un mecanismo de coordinación efectiva del sistema ni ninguna institución que esté mirando al sistema como un todo. Todo ello dificulta la coordinación entre las entidades del SAJ y el desarrollo de una visión estratégica común (Alonso, 2011).

Segundo nudo estratégico. Un hogar y una identidad para las políticas de seguridad ciudadana. Hacia un servicio civil profesional para la gestión de la prevención de violencia

- Así como la mano mágica del mercado no asegura la equitativa distribución de los beneficios sociales de un proceso de crecimiento económico, tampoco la mano mágica de las políticas sociales asegura per se beneficios en el ámbito de prevención de la criminalidad. Hacen falta acciones focalizadas, inteligentes y oportunas, que eviten la superposición de programas costosos e ineficientes. El diseño de los programas de prevención de la violencia debe responder a la lógica de una *cadena de valor*, teniendo en cuenta que el fenómeno tiene *múltiples causas*, y que da lugar a diversos escenarios con *múltiples agentes* que se deben considerar: i) la violencia puede ser una, con variadas manifestaciones formales; ii) puede haber variados tipos de violencia, con una sola expresión formal; iii) la violencia puede estar acompañada de actividades criminales que no son violentas; iv) la violencia opera en un contexto legal y cultural no siempre homogéneo.
- ¿Dónde encontrar un *hogar* apropiado para las políticas de seguridad ciudadana? El desafío excede largamente a los clásicos ministerios del área (sean de Justicia, Gobierno o Seguridad).¹⁸ Toda esta situación convoca a múltiples sectores de la administración pública, que trascienden el plano de la justicia y la policía como instituciones de control formal. Las escuelas, los hospitales, el sistema penitenciario, los medios de comunicación, el ámbito familiar, las cuestiones de género, los ámbitos culturales y deportivos, el control de la seguridad privada y el mercado laboral son varias de las instancias donde resulta preciso establecer expresiones institucionales de un fenómeno plural y multifacético.¹⁹ Esto acentúa la relevancia de establecer un claro *liderazgo de coordinación* al momento de impulsar iniciativas integrales.

¹⁸ Por otra parte, las instituciones no tradicionales son poco permeables para aceptar directrices o iniciativas de las instituciones a cargo del sector, generalmente los ministerios del Interior, Justicia o Seguridad.

¹⁹ Las orquestas sinfónicas juveniles en Medellín, Ecuador y Venezuela, así como también el movimiento de Escuelas de Fútbol y Escuelas Abiertas en Brasil, las innovadoras expresiones de justicia restauradora en Perú y los movimientos de Aulas para la Paz en Colombia constituyen algunos ejemplos de políticas integrales que atienden los factores de riesgo generadores de violencia. Varios de ellos han sido documentados y sistematizados por el reciente Concurso de Buenas Prácticas de Seguridad Ciudadana que lanzó el BID junto con la Universidad Nacional de Chile y el Open Society Institute.

- ¿Dónde establecer una precisa identidad como marco y límite para las políticas de seguridad ciudadana? Resulta muy importante *no confundir* a las políticas de seguridad ciudadana con las políticas sociales en general, porque de lo contrario se acentuará el riesgo de criminalizar la pobreza. Nuevamente, la importancia de focalizar adecuadamente un ámbito propio de intervención en esta materia conlleva el desafío de pasar de la administración de la seguridad estatal (que a menudo supone facilitar un autogobierno policial, por ejemplo) al *gerenciamiento estratégico de la seguridad ciudadana* (que siempre requiere articular en fina sintonía el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil). No se trata de manejar iniciativas a ciegas y como meras respuestas a encuestas de opinión pública, sino de calibrar adecuadamente las intervenciones sobre las áreas geográficas, los colectivos sociales en riesgo y las tipologías delictivas de mayor connotación social.²⁰ Esto implica superar un concepto *Estado-céntrico* para la atención del fenómeno, a fin de incluir un concepto *ciudadano-céntrico y comunitario-céntrico*. . No se busca construir una mera seguridad *del* Estado, sino una seguridad *de* la comunidad y *de* sus habitantes.
- La seguridad ciudadana es un campo de actuación emergente, que debe ganarse un espacio y una *identidad* en el contexto de las políticas públicas. Para esto se requiere fortalecer un enfoque técnico y validar principios y estrategias de actuación. Una evaluación general enseña que las distintas iniciativas gubernamentales no están alcanzando los resultados o que estos no perduran en el tiempo. No constituye el diseño de estas políticas un tema de *receta común* (extrapolable a cualquier situación) ni tampoco parece recomendable que los gobiernos continúen haciendo más de lo mismo.
- Dentro de un panorama caracterizado por las dificultades en este plano, se identifican también *oportunidades*: i) hay intentos de cambio en las respuestas del Estado ante el delito: los recursos invertidos y la existencia de programas llevan a pensar que hay más preocupación por prevenir; ii) los actores se diversifican: hay cada vez más convicción sobre el rol de los gobiernos locales y la comunidad organizada; iii) se forman más redes

²⁰ En Chile, por citar un solo ejemplo, el 20% de los hogares de la Región Metropolitana de Santiago concentró en 2011 el 80% de los robos del país. Asimismo, 35 comunas del país donde viven jóvenes infractores, explican el 50% del total de los ingresos policiales del país (Fundación Paz Ciudadana, 2009).

de coalición y esquemas de trabajo entre organismos para promover la prevención del delito y fortalecer la seguridad comunitaria; iv) las instituciones académicas de la región han comenzado a realizar investigaciones detalladas y robustas sobre este tema. Se trata del comienzo de un largo y difícil camino. *La seguridad es algo demasiado importante para dejarlo sólo en manos de militares y policías.* En simultáneo con la modernización, reforma y conducción de las fuerzas policiales, se requiere un masivo movimiento de *agentes de prevención* que aborden el problema en simultáneo (médicos, sociólogos, antropólogos, expertos en finanzas, diseñadores urbanos, animadores culturales, etc.), desde una perspectiva integral y más amplia que el simple despliegue de acciones de control de la violencia.²¹

Tercer nudo estratégico. Los gobiernos nacionales y los gobiernos locales, un equilibrio “glocal” necesario.

- Los gobiernos locales son una *ventana de oportunidad* para consolidar prácticas promisorias en el ámbito que nos ocupa. Por cierto que este liderazgo transversal –de alcaldes comprometidos con la solución del problema a nivel barrial y local– requiere también el fortalecimiento de una unidad del Estado central que concentre y coordine políticas universales en las cuestiones estratégicas y neurálgicas de combate y prevención sobre el *crimen organizado*. Problemas como el narcotráfico o el tráfico de personas –por citar dos casos– exceden largamente la dimensión local, e incluso convocan a la pertinencia de desarrollar un ámbito de cooperación transnacional. Así, el Estado central surge como establecedor de normas y responsable neurálgico de coordinar la totalidad del sistema de seguridad; las policías y demás fuerzas de seguridad a menudo dependen de su instancia e incluso los sistemas de información requieren una conexión y capilaridad en los diferentes niveles jurisdiccionales, tanto locales como nacionales.

²¹ El reciente préstamo de seguridad ciudadana aprobado por el BID para Costa Rica prevé precisamente, además del financiamiento de una Academia Nacional de Policía, el financiamiento de una Agencia Nacional de Gestión del Conocimiento en Seguridad Ciudadana destinada a la formación de personal civil especializado en la gestión de políticas de prevención de la violencia.

- Más allá de los conflictos jurisdiccionales que surgen en esta materia, conviene tener en cuenta las experiencias innovadoras que se están llevando adelante a nivel regional y mundial desde esta *perspectiva “glocal”* (global + local) de *corresponsabilidad*. Por ejemplo: la iniciativa de serenazgos y financiamiento local de la seguridad en Perú; los Fondos de Innovación puestos en marcha por Chile para incentivar la participación de las comunas; el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía de Brasil; el Fondo Federal de Seguridad Pública en México y las Comunidades Urbanas Solidarias en El Salvador.²² Se trata de experiencias que, sin agotar el conjunto de iniciativas que se han puesto en marcha en la región con fuerte base local, expresan una importante tendencia a la descentralización, con riesgos y oportunidades en su derrotero de gestión. La discusión no sólo implica una cuestión de recursos a ser transferidos o concursados, sino también la necesaria construcción de capacidades a nivel de los gobiernos municipales, los cuales muchas veces no cuentan tampoco con atribuciones jurisdiccionales para involucrarse activamente en programas precisos de prevención de la violencia.
- Como un área particular de política merece destacarse en el plano de las realidades locales y comunales la cuestión del *espacio público* y de la planificación urbanística. Las obras de infraestructura de base local (por ejemplo: parques, estadios y canchas, redes de iluminación, centros comunales, arterias, e incluso nodos de comunicación y transporte) pueden constituir también una oportunidad para promover criterios de prevención situacional, que bien acoplados con las opiniones y necesidades de la población beneficiaria y con la promoción de la organización comunal, pueden contribuir a la disminución del delito de oportunidad y, lo que es más importante, fomentar criterios de integración espacial y construcción de *capital social*, acompañados por una menor sensación subjetiva de inseguridad.²³

²² La cuestión de la articulación nacional-local también ha merecido diferentes iniciativas extraregionales, a partir de los contratos locales de seguridad ciudadana impulsados desde el Foro Europeo de Seguridad Urbana (entre otros países en Bélgica, Francia, Reino Unido y República Checa). Cuando se analizan las experiencias en el marco de América Latina y el Caribe, conviene considerar que no han sido escasas las situaciones de subejecución presupuestaria de fondos nacionales impulsados para promover la participación local en la prevención del delito, en parte debido a dificultades para fortalecer institucionalmente los ámbitos comunales y en parte debido a los complejos mecanismos de articulación de acciones entre múltiples organismos.

²³ El movimiento mundial de *Crime Prevention through Enviromental Design* ha venido desarrollando diversos tipos de intervenciones, a partir de la prevención situacional sobre el espacio público y el entorno urbanos inseguros. En cuanto a lo que funciona y lo que no lo hace, puede concluirse que tanto las intervenciones de

- La diseminación de experiencias promisorias a nivel local, el *efecto demostración* que suponen, la transferencia de prácticas adaptables a otras realidades comunales, e incluso la generación de economías de escala de base regional –a través de la *capacidad de asociación* de diversos gobiernos locales– constituyen aquí una fuente destacada de posibilidades a tener en cuenta. Las ciudades pueden ser espacios de democratización creciente de las políticas de seguridad ciudadana, que incrementen a través de acciones participativas los niveles de responsabilización o rendición de cuentas (*accountability*).

Cuarto nudo estratégico. Participación de la sociedad civil + responsabilización de actores estatales

- La participación de la sociedad civil constituye un factor de primer orden para las estrategias de prevención comunitaria del delito y la *coproducción* de seguridad ciudadana. Para evitar su fracaso, hay que tomar en cuenta varias condiciones previas: i) reglas claras de expresión, que trasciendan la mera crítica a una situación dada para dar lugar a la cooperación en la formulación de políticas públicas más eficaces; ii) instituciones confiables que convoquen a la participación con continuidad en el tiempo y con transparencia en los procedimientos, para evitar la *captura* de las instancias participativas; iii) convocatoria de la sociedad civil para realizar tareas de monitoreo y evaluación de políticas, complementarias de las acciones técnicas que en este ámbito desarrolle el Estado; iv) la apelación a la participación no puede consistir en una *fuga* del

alumbrado público como los dispositivos de alarma afectan y disminuyen cierto tipo de delitos, especialmente el robo con fuerza y el robo contra la propiedad. La presencia de iluminación pública apropiada influye en la construcción de una mayor percepción de seguridad por parte de la población. Respecto de los dispositivos como cámaras de vigilancia, la evidencia de estudios internacionales está dividida con relación a las intervenciones que efectivamente inciden en la reducción de delitos. Ciertos autores sostienen que estos dispositivos colaboran con las funciones que cumplen los guardias privados y la policía en los espacios públicos. Por otro lado, se ha medido que las cámaras tienen un impacto positivo en la reducción del delito del robo de vehículos y rodados en espacios de estacionamiento. También en dichos espacios, se observó que donde la vigilancia natural y las posibilidades de ver y ser vistos se incrementan, y además se cuenta con vías vehiculares de alta calidad, disminuye la probabilidad de la ocurrencia de los delitos contra vehículos y/o especies de vehículos, catalogados como de alta frecuencia. Respecto de los espacios educativos, los estudios analizados indican que es beneficioso y auspicioso el trabajo de estrategias situacionales en el ambiente escolar cuando forman parte de estrategias más integrales (Rau, 2008).

Estado de sus responsabilidades, porque de lo contrario la sociedad se dejaría ganar por la fatiga cívica, la privatización de la violencia, el miedo y la intolerancia ciudadana.²⁴

- Los planes estratégicos de seguridad ciudadana bien consensuados y respaldados socialmente pueden contribuir a generar un ámbito de apertura en esta materia. La conformación de consejos asesores profesionales para los planes maestros, la convocatoria a escuelas y familias para la prevención de la violencia escolar y juvenil, los presupuestos participativos del área de seguridad, el protagonismo de la sociedad civil para tareas de animación social y cogestión de proyectos de intervención sobre comunidades vulnerables, la asociación de municipios comprometidos con acciones comunes, las auditorías realizadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre áreas neurálgicas de la acción policial (compras, mecanismos de ascensos, sistemas disciplinarios)²⁵ constituyen todos elementos a tener en cuenta al momento de diseñar los proyectos. Diagnosticar correctamente aquí el grado de desarrollo relativo del capital social local comporta una tarea prioritaria para no generar un exceso de expectativas en las intervenciones (Alvarado y Abizanda, 2009).
- Si de participación de la sociedad civil se trata, no puede omitirse la relevancia que tienen en el campo de la prevención de la violencia los fenómenos de voluntariado y compromiso social de múltiples expresiones comunitarias, de acciones de responsabilidad social corporativa, e incluso de comunidades religiosas de diversos cultos, que abarcan desde la prevención y el tratamiento de adicciones hasta la asistencia a personas en conflicto con la ley penal, pasando por la atención a jóvenes marginados, la generación de proyectos productivos alternativos al narcotráfico y la lucha contra la trata de

²⁴ El proyecto de Encuestas de Cultura Ciudadana impulsado por Corpovisionarios desarrolló un cuestionario común en las ciudades colombianas de Bogotá (2001, 2003, 2005, 2008), Yopal y Aguazul (2004), Pereira (2005), Cali (2006), Neiva (2006), Santa Marta (2006), Medellín (2007, 2009), Ibagué (2007), Barranquilla (2008), Popayán (2009), Barrancabermeja (2009), Valledupar (2009) y Bucaramanga (2010). A nivel latinoamericano, por su parte, cubrió Ciudad de México (2008), Belo Horizonte (2008), Caracas (2009), Quito (2010), La Paz (2010) y Monterrey (2010). Uno de sus principales hallazgos precisamente consistió en detectar que en las comunidades existe un mayor nivel de tolerancia a la presencia de narcotraficantes que a la presencia de personas que sufren adicciones a las drogas.

²⁵ Por ejemplo, la administración civil del sistema de compras y contrataciones de la Policía Federal Argentina permitió realizar importantes ahorros presupuestarios que fueron volcados a la mejora de las condiciones profesionales y salariales del personal policial (Beliz, 2007).

personas. Son miles los voluntarios en este campo que de modo abnegado construyen una cultura de la solidaridad que resulta indispensable fortalecer.²⁶

- Corresponde otra precisión: no se puede construir sociedad civil si en simultáneo no se construye Estado. La *responsabilización* es la otra faceta de la participación, por cuanto esta no puede ser vista como el atajo que toman las autoridades para desentenderse de sus responsabilidades específicas en materia de prevención de la violencia. La *contractualización* de una política de Estado integral en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia significa que cada cual –según su ámbito de poder y responsabilidad– asume derechos y obligaciones que lleva adelante para el cumplimiento de objetivos estratégicos comunes. *El principal reto consiste en evitar que la seguridad sea tarea de todos y responsabilidad de nadie.*
- Vale la pena reiterar la importancia del enfoque institucional. La existencia de instituciones sin participación supone el riesgo de meros aparatos legales formales carentes de vida. La participación sin instituciones supone el riesgo de una simple protesta en el vacío. Sin una policía ni una justicia democrática confiable, eficaz y con pleno respeto de los derechos humanos y las garantías procesales, el sistema de seguridad colapsa. El terreno para avanzar en ambas instancias en materia de apertura, democratización, transparencia, rendición de cuentas, auditoría social y productividad de sus presupuestos es sencillamente formidable. La participación y responsabilización constituyen herramientas apropiadas para abordar estas cuestiones.

Quinto nudo estratégico. Gobernabilidad electrónica y marcos estadísticos sólidos

- No se puede resolver un problema que no se conoce ni se contabiliza adecuadamente. En tal sentido, asoma como sumamente importante la necesidad de consolidar un *sistema de cuentas nacionales en materia de seguridad pública*, con estadísticas sólidas

²⁶ La contracara de procesos de participación sin institucionalidad estatal sólida se presenta a través de los aspectos negativos de la privatización de la violencia y la justicia por mano propia, y los fenómenos de ajusticiamiento que también resultan extendidos en ciertas áreas de la región.

provenientes de múltiples fuentes (policía, justicia, hospitales, encuestas de victimización, grupos focales, gasto privado en seguridad, etc.). Este problema no es exclusivo de América Latina. Con sólo repasar los indicadores de las Naciones Unidas, se comprueba que existe una brecha informativa de nivel mundial, que involucra la ausencia de criterios de compatibilización en el uso de la información y, sobre todo, la falta de actualización de los datos en tiempo y forma, lo cual impide descubrir tempranamente las tendencias y anticipar medidas correctivas. El fenómeno en la región requiere asimismo superar un importante atraso tecnológico en el área de seguridad, que denota no pocas veces la existencia de un Estado que opera en compartimentos estanco: se abusa de la estadística policial y judicial, la cual a su vez no se comparte, y a menudo está disponible con muchos meses de atraso.

- Las experiencias de los Observatorios Urbanos de Prevención de la Violencia (CISALVA, 2008) conforman una expresión de primer orden y se caracterizan por una riqueza conceptual que se destaca en toda la región, incluso con la participación del sector privado y de la sociedad civil.²⁷ Esta constituye una línea de trabajo que, al convocar a todos los actores interesados a compartir estadísticas, básicamente *democratiza* la información (porque la hace verificable por la comunidad en su conjunto); la *ordena* (porque la entrecruza entre policías, fiscales y el área de medicina legal, por ejemplo), y la *jerarquiza* en función de la acción (porque tiene en los alcaldes a los líderes de su análisis para promover iniciativas de política pública). Se trata de un esfuerzo que inicialmente tuvo una base local, pero que actualmente está mereciendo un aporte de naturaleza regional.²⁸
- Las nuevas tecnologías de la información pueden convertirse así en una importante oportunidad para mejorar la gestión de las políticas públicas de prevención de la

²⁷ Un conjunto de ONG y organizaciones de la sociedad civil genera información sobre crimen y violencia en toda la región, con diversos grados de integración con el sector público. Entre otras cabe citar: el Laboratorio sobre Crimen y Políticas Públicas de la Universidad Di Tella de Argentina, la Fundación Paz Ciudadana de Chile, la Cámara de Comercio de Bogotá, Medellín y Cali con sus iniciativas “Cómo Vamos” en Colombia, y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México.

²⁸ En 2011 el Bien Público Regional sobre Indicadores Estandarizados de Crimen y Violencia ha convocado, con el apoyo del BID, a 15 países de la región para armonizar estadísticas referidas a los principales delitos de mayor connotación social.

violencia. Al respecto, hay en toda la región una auténtica explosión de iniciativas que requieren adecuados marcos regulatorios de parte del Estado para que su aplicación no implique innecesarias cargas sobre el presupuesto público ni riesgos de violación a la privacidad y las garantías individuales. Bien enmarcadas y enfocadas, pueden constituir un punto de arranque para consolidar proyectos sostenibles y eficaces.²⁹

- La mera mención del racimo de ejemplos en el sector ofrece una idea de la potencialidad de las herramientas con que se cuenta en este campo: las cámaras de circuito cerrado de televisión en espacios privados y públicos (para cuya aplicación en Europa se está concibiendo un código ético); la Plataforma México como macrosistema de consolidación de datos en el sistema judicial y policial; los registros de ADN que contribuyen al esclarecimiento de crímenes e incluso a liberar a personas injustamente condenadas; los brazaletes electrónicos que, adecuadamente monitoreados, pueden convertirse en un paso para descongestionar el sistema penitenciario; las líneas telefónicas 911 o similares, que pueden permitir, como ocurre en Brasil, el seguimiento de la sociedad civil y del sector empresarial; los sistemas de identificación de patentes, que previenen el robo de automóviles; las redes sociales como Facebook y Twitter, que pueden ser herramientas apropiadas para prevenir la violencia doméstica y el acoso escolar.
- Se trata de analizar todas estas herramientas de prevención situacional del delito a la luz de bienes públicos accesibles a toda la comunidad, para evitar el riesgo de construir sociedades amuralladas –fortalezas orwellianas del siglo XXI–, que dejan de un lado a quienes pueden adquirir sofisticadas maquinarias de prevención, mientras que la mayoría se encuentra desprotegida de mínimos estándares de convivencia. Esto lleva a recordar,

²⁹ El sistema de base de datos Compstat, por ejemplo, constituye un instrumento integrador para la obtención y el manejo de información procedente de las fuentes primarias de datos sobre violencia (policía, fiscalía, medicina legal, centros hospitalarios, mesas de registro de denuncias, etc.). Estas herramientas de gestión permiten ingresar y aglutinar la información procedente de las instituciones beneficiarias en sus diferentes niveles del gobierno (central, regional y municipal) mediante redes de comunicación, hasta alcanzar el nivel central donde se encuentra el repositorio de información que servirá de base para la creación del Observatorio del Crimen y la Violencia. El proyecto Plataforma México constituye un ambicioso programa de integración de base de datos a nivel de todo el país, así como también lo es el Centro Estratégico de Análisis del Delito de Chile, país que ya ensayó asimismo una estrategia de localización de efectivos policiales en función de indicadores múltiples de seguridad a través del Plan Cuadrante.

como principio orientador, que el acento puesto en la *humanidad de las personas* –sus oportunidades, sus capacidades, sus derechos humanos esenciales– siempre será anterior a cualquier instrumento tecnológico.

Sexto nudo estratégico. Monitoreo y evaluación: una lupa de eficiencia sobre las acciones de prevención

- Como lo señala el renombrado criminólogo Lawrence Sherman³⁰, idealmente 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). *Ciencia y conciencia* van en este sentido de la mano. La superación de este vacío de calidad en la evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana supone transitar una avenida de doble vía. Por un lado, la *institucionalización* de mecanismos formales de programación y control en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas del sector. Los desafíos que aquí cuentan presentan exigencias en cierto modo comunes al resto de las instituciones estatales: mejorar los controles ex ante y ex post en materia de ejecución presupuestaria por resultados, consolidar los mecanismos de inversión y cuentas públicas, implementar herramientas que fomenten la competencia del sector privado en áreas neurálgicas (por ejemplo, las compras estatales en materia de seguridad), jerarquizar el ámbito parlamentario para realizar un control político de las metas programáticas de las acciones, y garantizar la independencia del Poder Judicial para la sanción de casos que entren en conflicto con la ley penal son algunos requisitos generales de un concepto de control amplio.
- Simultáneamente, la *coproducción* social de mecanismos de monitoreo y evaluación de políticas de seguridad ciudadana ofrece una amplia gama de instrumentos, que en cierto modo resultan complementarios a la faz anteriormente señalada. Estos abarcan desde el

³⁰ Autor de un célebre estudio acerca de qué funciona, qué no funciona y qué es promisorio en las políticas de seguridad, que evaluó más de 500 programas de prevención de la violencia en Estados Unidos durante el período 1998-2002, a pedido del Congreso de su país. La línea de evaluación experimental de los programas de seguridad también ha sido desarrollada por el Campbell Collaboration Group y tiene un eje temático de trabajo en el Bien Público Regional recientemente aprobado por el Directorio del BID, que contribuirá a consolidar un Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad Ciudadana en América Latina.

establecimiento de líneas de base consensuadas al inicio de las intervenciones y la constitución de comités de proyectos multidisciplinarios hasta la evaluación comunitaria de sus impactos, pasando por encuestas cualicuantitativas, cuestionarios para identificar la evolución en normas, valores y conductas, establecimiento de grupos de control para comparar la población beneficiaria de la no beneficiaria de los programas, y aislamiento de variables de modo de poder identificar cuáles han sido las relaciones causa-efecto de las intervenciones de los programas (entre ellos, los del BID) en este ámbito. Las encuestas de victimización que determinan la cifra negra del delito, los sistemas de información georeferenciados que se basan en una metodología de análisis confiable, flexible, oportuna y económica, y el fortalecimiento de la sociedad civil para que pueda cumplir con esta tarea de un modo independiente y con capacidad instalada constituyen también elementos de singular relevancia.

- La evidencia empírica que comienza a construirse en todo el mundo a partir de la evaluación sistemática de programas de prevención de la violencia (que emplea métodos estadísticos, experimentales y cuasiexperimentales) permite profundizar un ejercicio que no sólo apunta a los resultados de los programas implementados, sino también a que las intervenciones sean costo-efectivas, de modo de maximizar el impacto de los presupuestos públicos. Algunos ejemplos del estado del arte mundial en la materia son por demás significativos: la mejora de la iluminación en lugares estratégicos de una ciudad puede incidir en la disminución del crimen; la restricción de poderes arbitrarios y discrecionales de la policía no implica riesgo alguno de aumento del delito; el control de las armas y los retenes policiales en lugares críticos disminuyen la violencia; la restricción del alcohol en días clave de la semana aminora el riesgo de crímenes; las experiencias de justicia restaurativa y el apoyo a los padres para manejar conflictos disminuyen el riesgo de reincidencia de la violencia juvenil (Frühling, 2009).
- Cada uno de los aspectos anteriores supone tener en claro criterios conceptuales imprescindibles para que la lupa del control no introduzca elementos distorsivos en la gestión de los proyectos. Se trata de *simplicidad* para el diseño de las herramientas de evaluación y monitoreo; *economías de escala* y de propósitos para desarrollarlas;

realismo para considerar las limitaciones que se enfrentan en la etapa de recolección de información de base; *apertura* para advertir las culturas organizacionales de cada institución; *sostenibilidad* para extender en el tiempo pocas herramientas pero que sean consistentes; *capacidad para establecer comparaciones* a través de matrices que sean apropiadas para traspasarse a diversas áreas en base a criterios integrados;³¹ *transparencia* para establecer un constante chequeo cruzado de datos y fuentes primarias entre efectores y usuarios del sistema de seguridad ciudadana, y nuevamente *solidaridad* para construir una cultura de socialización de las estadísticas entre los diferentes organismos públicos son algunas de las metas a alcanzar en este aspecto.

Séptimo nudo estratégico. Más que cambiar legislaciones, aplicarlas eficazmente

- La *inflación normativa penal*, que a menudo acompaña muchos procesos de reforma, debe ser superada por el efectivo y justo cumplimiento de las leyes vigentes, para evitar dos consecuencias igualmente negativas: o bien la superpoblación carcelaria de personas procesadas y no condenadas que surge como producto de los cuellos de botella del sistema judicial, o bien la nula aplicación de la norma como producto de la mera sanción de *leyes fictas*. Aunque por caminos distintos, ambas consecuencias conducen a procesos de anomia social.³² Algo similar cuenta al momento de anunciar planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. Más allá de los correctos enfoques de macropolíticas

³¹ En paralelo con el desarrollo de evidencia científica basada en estudios experimentales y cuasi experimentales (en función de la asignación aleatoria de grupos de tratamiento y control de los programas de prevención de la violencia), merece también destacarse como complemento la modalidad de mejores prácticas para identificar orientaciones positivas en los programas aplicados. Así, mientras los estudios experimentales indican *qué* funciona y *qué* no funciona, los análisis cualitativos de mejores prácticas pueden permitir profundizar *cómo* y *por qué* funcionan las políticas de seguridad, detectando no sólo los impactos de las intervenciones sino los elementos de economía política, de proceso y de diseño de proyectos que posibilitaron la obtención de ciertos productos (Tocornal, 2011).

³² La función más débil o el “talón de Aquiles” de la justicia penal en Centroamérica es la deficiencia en la investigación criminal, y especialmente en la calidad de la prueba. La falta o precariedad de recursos financieros o humanos hace difícil aprovechar los avances científicos y forenses para identificar criminales y establecer las circunstancias de comisión del delito. Las pruebas entonces se basan en testimonios, que usualmente son frágiles, bien porque provienen de testigos poco informados o de otros delincuentes en busca de beneficios, bien porque las legislaciones y los aparatos institucionales no son capaces de proteger a los testigos y víctimas del delito. A esto se suman la falta de capacitación del personal y las dificultades institucionales para especializar y profesionalizar el campo de la investigación criminal, que en casi todos los países está funcional y operativamente unido a las actividades de vigilancia preventiva por parte de la policía (PNUD, 2010).

que necesitan contener, exigen un esfuerzo de *microgestión*, para que los anuncios puedan desplegarse en una secuencialidad que lleve a éxitos –tempranos y de largo plazo– susceptibles de generar prácticas promisorias.

- En materia legislativa penal, resulta esencial advertir las posibles consecuencias del agravamiento de penas, a la luz de la política criminal y de la infraestructura y población carcelarias. La ausencia de mecanismos apropiados para impulsar instancias de rehabilitación y resocialización que eviten la reincidencia de las personas en conflicto con la ley penal constituyen un aspecto decisivo, cuya ausencia y fracaso en la región resulta evidente, más allá de estar o no consagrados en la legislación positiva. Se trata de un área de *política social intensiva* –con énfasis en los aspectos de prevención terciaria, de acuerdo con un enfoque epidemiológico– que requiere recursos económicos, planificación de inversiones públicas, cambio de enfoques militarizados, medición de impacto de las intervenciones y personal apropiado para su cumplimiento.
- Actualmente hay un importante debate sobre los modelos de *justicia retributiva* y *justicia restaurativa* que resulta preciso alumbrar a la luz de la experiencia comparada³³ y también a la del concepto de innovación que surge en otras instancias del sector judicial, como por ejemplo los Tribunales de Tratamiento de Drogas.³⁴ Sin acceso a la justicia, sobre todo para los sectores económica y socialmente más postergados, el riesgo de violencia aumenta en una comunidad. Sin una justicia con independencia política de criterio, con procesos ágiles y eficientes, con control en la ejecución de la pena, con el fomento a la resolución alternativa de conflictos, con descentralización que acerque su

³³ La bibliografía especializada señala que este modelo favorece el acercamiento de la justicia a la comunidad, ofreciendo modalidades ágiles y participativas para la resolución de conflictos; una de las claves para su éxito consiste en el seguimiento de las obligaciones de reparación a la víctima, lo cual redundaría en un contexto de mayor confianza y seguridad. Algunas evaluaciones sobre las medidas de justicia alternativa en el Reino Unido muestran que de este modo se mejora la confianza y la credibilidad de la justicia; más del 90% de los imputados y de las víctimas recomiendan los procesos de justicia restaurativa por encima de los procesos tradicionales de la justicia penal Ledwidge (2004). La reciente experiencia del Reino Unido está desarrollada en Allen y Stern (2007).

³⁴ Desde el punto de vista de la innovación merece destacarse también la experiencia de los Tribunales de Tratamiento de Drogas que Chile y México están implementando, y que en Estados Unidos y Canadá han constituido un aporte importante para disminuir la reincidencia criminal. En Estados Unidos dichos Tribunales han reducido la reincidencia en aproximadamente 14 puntos porcentuales en comparación con el procesamiento tradicional de delitos relacionados con la droga. Las tasas de rearresto ascienden al 17% para graduados de los Tribunales de Tratamiento de Drogas y al 41% para infractores que no ingresaron al programa (Williamson, Droppelmann y Cárcamo, 2010).

gestión al territorio, con instalaciones adecuadas y modernizadas, con mecanismos de rendición de cuentas y de *responsabilización* frente al resto de las instituciones y a la comunidad en su conjunto, la problemática de la inseguridad ciudadana tiende a agravarse no sólo bajo el manto de la corrupción sino, más específicamente, bajo el manto de la impunidad.³⁵

- Párrafo aparte merece la cuestión del narcotráfico y del crimen organizado transnacional, que ha dado lugar en algunos casos –como en Guatemala– al llamado a la comunidad internacional para poner en marcha comisiones judiciales supranacionales que complementen y suplan a los desbordados poderes judiciales locales en la lucha contra el fenómeno. Más allá de las formas técnicas implementadas –que varían de acuerdo con el alcance y la disposición de cada país– se observa con claridad que instrumentos internacionales como la Convención de Palermo y las directrices del Grupo de Acción Financiera (GAFI) en materia de lavado de dinero constituyen elementos de singular importancia para hacer frente al fenómeno. La discusión incluye pero trasciende la clásica división entre países productores y países consumidores de sustancias prohibidas, ya que esa línea tiende a hacerse borrosa aún para países de tránsito, que ven también derramarse los efectos perniciosos de la droga sobre sus poblaciones locales.³⁶

Octavo nudo estratégico. Una focalización clave: los jóvenes y las mujeres

³⁵ Dado el debate acerca de la utilidad de la pena carcelaria para la reducción del delito, las investigaciones aplicadas en Estados Unidos realizadas por el Vera Institute of Justice demuestran que existe una relación entre mayores tasas de reclusión y menores tasas de delito. Sin embargo, el impacto de la encarcelación sobre el delito es inferior al de otros factores, entre ellos: menor número de jóvenes, menor población urbana, menores tasas de desempleo, o mayor número de graduados de la escuela secundaria (Don Stemen, 2007).

³⁶ El narcotráfico se destaca como la manifestación más evolucionada del crimen organizado en la región, pero ciertamente no es la única. La trata de personas para la prostitución o la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o la servidumbre o la extracción de órganos ha tenido una expansión significativa durante las últimas décadas, y actualmente constituye otra de las modalidades más extendidas del crimen organizado en América Latina. Otro tanto acontece con el tráfico ilícito de armas de fuego, así como con otras manifestaciones nacionales de la delincuencia compleja que se repiten en casi todos los países de la región, y abarcan el secuestro y la extorsión, los robos calificados de mercancías en tránsito o de vehículos, el abigeato a gran escala, etc. La mayor parte de estas actividades del crimen organizado se ha desarrollado al amparo del principal negocio ilegal de la región: el narcotráfico, cuyas sus características y grado de expansión no son homogéneos (Saín, 2010).

- Los jóvenes son los principales victimarios y las principales víctimas de la situación de violencia en los países de toda la región. De ahí proviene la necesidad de considerarlos como un punto clave en las políticas de focalización, sin por ello estigmatizarlos. Tienen que ser *sujetos* de las intervenciones y no meros objetos “*tupacamarizados*” por rivalidades ideológicas de los actores del sistema.³⁷ Las instancias de prevención *primaria* y la atención de los factores de riesgo más generales (vinculados sobre todo a la generación de oportunidades laborales y de inserción en actividades productivas) constituyen alternativas que resulta preciso impulsar en el marco de propuestas innovadoras, muchas de las cuales existen en la región a nivel micro y requieren escalar a universos más amplios.³⁸ *La escuela y la familia conforman la frontera esencial para esta focalización de respuestas integrales del Estado.* La evidencia en Brasil, Chile, Estados Unidos, Honduras, México, y los países del Caribe demuestra que mejorar la calidad educativa y aumentar el sentido de pertenencia de los jóvenes a la escuela son prácticas que disminuyen el ausentismo, las peleas, el acoso (*bullying*) y el vandalismo, al tiempo que optimizan la motivación, aumenta la participación en clase, mejora el desempeño académico e incrementan las probabilidades de completar los estudios secundarios (Cunningham, McGinnis y García Verdú, 2008). De hecho, los estudiantes que se sienten más vinculados con sus escuelas tienden a exhibir un menor grado de

³⁷ Kitty te Riele (Marinelli, 2011) plantea un sólido argumento en contra del uso de la etiqueta “jóvenes en riesgo”, y propone en cambio la expresión “jóvenes marginados”. Aunque parecería una cuestión puramente semántica, la autora argumenta que la primera pone la carga en los jóvenes, en sus características y particulares situaciones. Además, establece una falsa dicotomía conceptual entre la existencia de grupos de jóvenes supuestamente “problemáticos” frente a otros “normales.” Es así como, según te Riele, esta conceptualización podría estar enfocando la atención sobre lo que está mal con estos jóvenes, en lugar de hacerlo sobre aquello que está mal con la escuela y las instituciones que los deberían apoyar. El utilizar la conceptualización de “jóvenes marginados” permitiría reconocer que la marginación es al menos en parte producto de la escuela y las instituciones sociales que tendrían que velar por los jóvenes, y que necesitan ser reformadas para dejar de ponerlos en condiciones de inferioridad.

³⁸ Algunos casos de programas promisorios de prevención para jóvenes y niños son: i) los del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron) para la rehabilitación de jóvenes afiliados a pandillas en Bogotá; ii) el Polígono San Juan Bosco en El Salvador (que permite a los jóvenes del programa –en riesgo social y en conflicto con la ley– completar sus estudios al mismo tiempo que aprenden un oficio y adquirir una visión empresarial); iii) el proyecto Espacio de Esperanza para los Niños, que fue llevado a cabo en dos barrios desfavorecidos de Brasil; iv) las orquestas juveniles de Venezuela, apoyadas por el BID; v) los Programas de Escuelas Populares del Deporte, Bandas de Música y Guías Ciudadanos implementados en Medellín; vi) los programas del Grupo Cultural AfroReggae, que promueve talleres de percusión, teatro, capoeira, circo e informática en favelas de Rio de Janeiro y que han sido documentados por el Centro de Estudios de Segurança e Cidadania (CESEC) de la Universidad Candido Mendes, Brasil (BID, 2009b).

conducta disruptiva y violenta, a no portar o utilizar armas, ni a experimentar con sustancias prohibidas, entre otras conductas.

- El fenómeno de las maras y pandillas –auténticas organizaciones empresariales criminales con actividad trasnacional– representa un aspecto que trasciende la escala del gobierno local, para abordarse incluso desde una perspectiva de dimensión regional. Se destaca aquí la necesidad de profundizar en el análisis de las causas de la relación jóvenes-violencia, para enfocar las acciones más apropiadas (el abandono del hogar, la deserción escolar, las amistades con pandilleros, la presencia de maras o pandillas en las comunidades, el *capital social perverso* a través de las redes asociativas del narcotráfico, la falta de oportunidades laborales y ciertos aspectos de identificación cultural que trascienden el plano eminentemente económico son todos elementos a tener en cuenta para un abordaje integral de políticas públicas).
- Lo anterior no debería suponer obviar las profundas *mutaciones culturales* que comienzan a percibirse con respecto a esta problemática en el ámbito de Centroamérica. Un reciente estudio (Demoscopia, 2009) indica que los pandilleros y mareros realizan trabajos remunerados, los cuales en su mayoría no son calificados (labores de panadería, pintura, carpintería, albañilería, comercio, mecánica). El porcentaje de pandilleros con un empleo de esta naturaleza asciende a un 28% en Costa Rica, un 62% en El Salvador, un 57% en Guatemala, un 27% en Honduras y un 65% en Nicaragua 65%. Como complemento, en algunos barrios los pandilleros operan como distribuidores de productos de consumo para la venta en las pulperías y otros negocios al detalle. Además, cada vez es más frecuente que el cobro ilegal se realice por medios legales, por ejemplo mediante cuentas bancarias, cheques y depósitos. Existe una estructura administrativa para el manejo del dinero, que es presidida por el líder, el palabrero o cajero, según la denominación de cada país. Actualmente estas organizaciones cuentan con grupos administrativos y asistencia legal.
- Desde el punto de vista de la prevención terciaria de la violencia (sobre jóvenes en conflicto con la ley penal), lo mencionado sobre la importancia de establecer sinergias

con el ámbito de la reforma judicial cobra importancia también aquí: las penas alternativas a la privación de la libertad, las instalaciones apropiadas para el tratamiento diferenciado de menores cuando la privación de la libertad resulta indispensable, las plenas garantías procesales a través de jueces especializados en el tratamiento de esta problemática, el fortalecimiento concurrente de la institución familiar y los mecanismos de tutorías que se encuentren adecuadamente enmarcados desde el plano legal y judicial constituyen un capítulo pendiente de ejecución en gran parte de los países de la región.³⁹

- Dimensiones que tienen que ver con el crimen organizado –como el tráfico de personas– encuentran en las mujeres, los niños, adolescentes y jóvenes un sector especialmente vulnerable. Dimensiones relacionadas con las nuevas tecnologías de la información – como la pornografía infantil divulgada a través de Internet– también suponen modernos desafíos de intervención de parte del sector público. Estos se unen sobre el terreno con el aspecto de la violencia intrafamiliar y doméstica, pues la violencia es un proceso que se aprende y es susceptible de transmitirse de modo intergeneracional.
- Los programas que buscan abordajes integrales para atender el fenómeno de la violencia necesitan considerar sus manifestaciones más privadas y ocultas, vinculadas con la violencia intrafamiliar, la violencia contra las mujeres y la violencia de género. Las políticas de prevención de la violencia intrafamiliar han variado su enfoque, y han pasado de estar centradas en actividades de sensibilización a llevar adelante acciones de institucionalización, formulación de legislación específica, planes intersectoriales de prevención y fortalecimiento de instancias particulares.⁴⁰ Sin embargo, en general los impactos no han permitido reducir el fenómeno, porque se han tratado más bien acciones aisladas emprendidas de manera inconexa por distintas instituciones. América Latina y el

³⁹ El diseño de medidas alternativas a la privación de la libertad, que tengan lugar en el marco de las convenciones internacionales y sean de aplicación efectiva y eficaz, también está vinculado estrechamente con la situación de crisis del sector penitenciario de adultos, que en la región ha tenido iniciativas que merecen analizarse con detenimiento, entre ellas: i) el diseño y la puesta en marcha del nuevo modelo penitenciario de la República Dominicana, con un enfoque de derechos humanos, y el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria de Chile (BID, 2009b).

⁴⁰ El BID apoyó estos procesos, y también cooperó con su sistematización; por ejemplo, se documentó el proceso de elaboración de los planes locales de prevención y atención de la violencia intrafamiliar en los distritos panameños de San Miguelito y Soná, dentro del Programa de fortalecimiento de la gestión local en prevención y atención de la violencia intrafamiliar-doméstica en esos distritos (Pinilla, 2006).

Caribe, con la Convención Do Pará, es la única región del mundo que cuenta con una legislación internacional en materia de prevención de la violencia contra la mujer; sin embargo, su nivel de aplicación concreta es muy reducido, tal cual lo demuestran los mecanismos de seguimiento respectivos (Shaw, 2009).

- Por lo tanto, hay que diseñar y poner en marcha políticas de prevención articuladas y coordinadas, de menor grado de atomización, que no se enfoquen únicamente en la sensibilización y en la capacitación, sino que encaren de manera integral los factores estructurales asociados a este tipo de violencia, como la inestabilidad laboral, la pobreza, la falta de redes sociales de apoyo, el consumo de drogas, etc. Estas políticas preventivas deben también enfatizar la igualdad de género, la cual deberá estar incluida de manera transversal en todos los sectores y deberá ser atendida de manera particular a nivel de la comunidad para impulsar un cambio de actitudes. En cualquier caso, las políticas que se pongan en marcha no deben soslayar el importante rol que juegan otros niveles de gobierno distintos del nacional, especialmente las municipalidades (Sagant, 2008).⁴¹

Noveno nudo estratégico. Más allá de la cultura del miedo: el rol decisivo de los medios de comunicación

- Se vive en esta materia una auténtica paradoja, relacionada con lo expresado en el apartado sobre el quinto nudo estratégico. Nunca antes pareció haber tanta *información/espectáculo* en el área de la seguridad, a tenor de lo exhibido por los medios de comunicación masivos, que reproducen en línea los más macabros acontecimientos de violencia. Al mismo tiempo, nunca antes ha habido tan poca *información científica y estadística*, a juzgar por la comparación entre la calidad de las estadísticas de seguridad

⁴¹ Con ocasión de su coloquio anual en 2008 centrado en la seguridad de la mujer, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) publicó un compendio de prácticas en el sector, identificando particularmente las de la Municipalidad San Miguel de Tucumán (Argentina), el Grupo de Autoayuda de Mujeres en Maipú (Chile), la iniciativa Solidaridad (México), el programa UNIFEM de Ciudades Seguras sin Violencia hacia las Mujeres, en Rosario (Argentina), Recife (Brasil), Santiago (Chile), y Bogotá (Colombia). También resalta el papel de la ONG Coalición contra la Violencia Doméstica de Trinidad y Tobago y del Women's Institute for Alternative Development, y de los programas nacionales de violencia contra la mujer de Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

ciudadana y las estadísticas de empleo, crecimiento del PIB, analfabetismo, mortalidad infantil que exhiben entre otras las políticas públicas de la región.

- La *dimensión cultural* del problema de la seguridad ciudadana llama a establecer un diálogo estratégico con los medios de comunicación, a la luz del concepto de responsabilidad social corporativa. La agenda es amplia, y contiene básicamente la necesidad de abordar el problema *subjetivo* de la inseguridad (la percepción de inseguridad de los habitantes, más allá de las denuncias recibidas en un determinado lugar en sede policial o judicial). Aquí también se constata otra realidad: si bien desde el punto de vista *objetivo* los delitos tienden a concentrarse en lugares, días, horas y protagonistas ciertamente focalizados, desde el punto de vista *subjetivo* la sensación de seguridad trasciende territorios, se generaliza y se *desfocaliza*, abarcando a un universo cada vez más grande de destinatarios y colectivos sociales.
- Entran aquí a jugar cuestiones relativas al riesgo, a la culturización de la violencia, a la sensación térmica mediática de que se cometen muchos crímenes, a la confiabilidad de las estadísticas, a la difusión del problema más allá de una victimización territorial específica, a la *victimización vicaria* (como reflejo de lo que les ocurre a otros a través de una pantalla de televisión, por ejemplo), y a la amplificación de hechos criminales reales, los que incluso pueden crecer –o disminuir– a un ritmo esencialmente distinto del sentimiento colectivo de inseguridad. Una ciudadanía informada, consciente de las problemáticas que aquejan su ciudad y de las posibles vías de mejoramiento, que además conozca oportunamente los logros o retrocesos de las políticas en la ciudad, es una ciudadanía con una alta probabilidad de colaborar y unirse a la transformación cultural: es una ciudadanía *corresponsable*. La creación de ciudadanía contempla la idea de lograr que las personas comprendan su deber de conocer y ser consecuentes con los problemas y dificultades de su sociedad (Mockus, Murraín y Villa, 2010).
- Los medios pueden ser parte del *problema*, pero también pueden ser convocados como parte de la *solución*. Cuestiones de enorme sensibilidad como la violencia intrafamiliar, el tráfico de personas, la protección de sectores vulnerables como los niños y los ancianos, la violencia en los espectáculos deportivos, el desarme ciudadano, la prevención de la

violencia escolar, la prevención de las adicciones, la civildad para disminuir accidentes de tránsito y para usar del espacio público –por citar sólo algunas áreas neurálgicas– pueden tener a los medios como un aliado estratégico, en cuanto a la tarea de generar confianza en instituciones y políticas, y propiciar una cultura ciudadana basada en la integración y el respeto en lugar de la segregación y la indiferencia. Todo lo anterior también debe complementarse con el reconocimiento de que una prensa independiente y un periodismo de investigación comprometido también son factores esenciales al momento de denunciar las tramas más oscuras de corrupción que rodean el fenómeno del crimen organizado; el número de periodistas asesinados por esta causa es creciente, y corresponde rendirles también un reconocimiento por su importante contribución a superar una contracultura de la impunidad.

Décimo nudo estratégico. Del autogobierno policial al gobierno democrático de la policía

- Los indicadores de confianza en la institución policial (expresados, por ejemplo, en la posibilidad de que un ciudadano soborne a un policía o en las tasas de denuncia de delitos ante la autoridad policial) reflejan en la actualidad muy bajos niveles en prácticamente toda la región. Según datos de Latinobarómetro (2010), solamente un 35% de la población tiene confianza en esta institución. A su vez, se observa en no pocas ocasiones la paradoja de que los planes de seguridad implementados descansan únicamente sobre la acción policial. Una situación semejante no puede sino aumentar la brecha de falta de confianza. En términos generales, la democracia de la región tiene aún pendiente la tarea de gobernar democráticamente a la policía, poniéndole fin al autogobierno policial que funciona con piloto automático sin ningún tipo de control de parte del poder político ni mucho menos de la sociedad civil.
- Se entiende aquí por policía un concepto amplio,⁴² lo cual requiere no sólo establecer claros marcos normativos sobre las instancias de actuación policial, sino además impulsar

⁴² El concepto puede también incluir los servicios penitenciarios de la región, las policías judiciales y de investigación, las policías aduaneras y fiscales, las policías migratorias y las policías locales de los estados federales.

líneas de trabajo que vayan en una doble dirección estratégica. Por un lado, se trata de especializar a los cuerpos policiales para hacer frente a los delitos asociados con el crimen, lo cual implica una actualización de los planes de estudio, entrenamientos en instancias de investigación más sofisticadas, modernización tecnológica y un cambio de cultura organizacional, entre otras cuestiones). Por el otro, se trata de acercar la policía a la sociedad civil, a través de experiencias de policía comunitaria orientada a la resolución de problemas y a un concepto de coproducción de seguridad en conjunto con la participación ciudadana.⁴³ La reingeniería política y administrativa que aún está pendiente de realización va mucho más allá de las circunstanciales y numerosas purgas policiales que se producen cuando cambia una gestión de gobierno o cuando se detecta un proceso de corrupción. Constituye un sofisticado proceso de reinención política de la relación entre la policía y la comunidad, que abarca por consiguiente la relación entre la policía y el poder político-administrativo.⁴⁴

⁴³ Algunas de las recomendaciones principales para instalar policías comunitarias (COP) en la región abarcan: i) *combinar la vigilancia policial tradicional y la de orientación comunitaria*: para reducir al mínimo la resistencia, los nuevos programas pueden apoyar enfoques actuales, como los diseñados contra las drogas y la delincuencia juvenil; ii) *llevar a cabo una descentralización deliberada*: esto debe incluir la igualdad entre las regiones, la adecuada preparación de las fuerzas locales y la atención a las diferencias entre las áreas; iii) *realizar encuestas*: las encuestas a los agentes ayudan a identificar los patrones en la vigilancia policial que obstruyen a la COP, y las encuestas a ciudadanos incorporan individuos al tiempo que identifican fuentes de inseguridad; iv) *apelar a la cooperación interinstitucional*: abordar las causas de la criminalidad requiere la participación de los organismos no policiales responsables de manejarlas; v) *impulsar la responsabilidad institucional y de las sociedades privadas*: la empresa privada es una fuente clave de apoyo financiero, político y logístico para la COP, con formas de participación – que abarcan desde el énfasis en áreas particulares hasta Distritos de Mejora Empresarial – que traen progreso; vi) *fomentar la capacitación, la especialización y el criterio*: todos los niveles de la capacitación de la policía deben llegar al fondo en los temas de criterio e incivildades, conceptos centrales que dan forma a la vigilancia policial, mediante un mayor grado de especialización, asociaciones externas y prácticas como los contactos puerta a puerta; vii) *dar la importancia debida a la información y a la evaluación basada en información*: la recolección de información merece una reforma, con organismos autónomos o colectivos para maximizar la información de los ciudadanos, abordar las discrepancias en los informes oficiales y analizar las tendencias en cada tipo de delito; viii) *alentar la participación comunitaria*: la COP debe basarse en el conocimiento y la confianza de la comunidad, los que la policía puede ganar a través de los estudios de las prácticas locales, las relaciones de poder y los usos del espacio público, así como también las estructuras participativas inclusivas y la evaluación constante; ix) *privilegiar la rendición de cuentas y el área de asuntos Internos*: la COP no puede funcionar si los ciudadanos no confían en la policía para supervisar a los agentes; se necesitan unidades de Asuntos Internos más fuertes, formas estratégicas de participación de ciudadanos, procesos de intervención temprana y un auditor para el cambio estructural. (Ungar, 2009).

⁴⁴ Un estudio comparado de los desafíos institucionales para las policías de la región planteó las siguientes dimensiones, entre otras: i) *misión acotada y clara*: la experiencia pone en evidencia la necesidad de avanzar con misiones específicas de la institución policial, dejando de lado aquellas actividades que consumen capital humano sin impacto sobre el delito o el temor; ii) *coordinación en las tareas de inteligencia policial*: se deberían establecer mecanismos de acopio y análisis de la información relevada por las policías locales y estatales que permitan identificar y controlar delitos de corte federal; iii) *dependencia civil*: se destaca la importancia de una clara dependencia civil que asume las responsabilidades políticas en la toma de decisiones, así como un componente

- Por cierto que la reinención de cuerpos policiales modernos tiene un punto insustituible para encaminarse a probabilidades de éxito: la transparencia y el castigo a la corrupción, que no constituyen un fin en sí mismo sino que conforman la condición sine qua non para encarar procesos de eficacia más profundos en el funcionamiento del aparato policial. En tal sentido, conviene tener en cuenta la conveniencia de introducir diversos mecanismos que favorezcan la rendición de cuentas del accionar policial, tanto en su manejo presupuestario como en el pleno respeto de los derechos humanos, a saber: el establecimiento de unidades independientes para investigar y sancionar faltas de conducta del personal; el seguimiento de la evolución patrimonial de los agentes; sistemas de carrera que estén asociados a la capacitación, el ingreso por mérito y tribunales examinadores que cuenten con el concurso de reconocidos ámbitos académicos y de especialistas del sector civil; sistemas de compras, contrataciones y promociones y ascensos que también reciban el escrutinio de instituciones externas al cuerpo policial; incentivos a la productividad que estén asociados a la obtención de resultados claramente explicitados ante la opinión pública; sistemas remunerativos que promuevan el mérito y eliminen todo modo de secretismo o arbitrariedad en la asignación de salarios; participación del parlamento en los mecanismos de designación y remoción de los más altos oficiales; mecanismos de programación y ejecución presupuestaria que no resulten ajenos a lo establecido para el resto de la administración pública; figuras como las del *ombudsman* policial, que también protejan al personal de abusos y arbitrariedades de parte de los oficiales superiores.
- Del análisis de la bibliografía científica estudiada a nivel internacional,⁴⁵ surge una serie de conclusiones respecto de los tipos de intervenciones policiales que funcionan o que son al menos prometedores, entre ellos: las estrategias de resolución de problemas que

policial es responsable de las estrategias e iniciativas policiales; iv) aumento de los requisitos de ingreso: existe una clara tendencia hacia la búsqueda de policías con cada vez más años de formación escolar e inclusive universitaria; v) revisión detallada de antecedentes: que incluya la sofisticación de los tests de ingreso, con programas de ingreso diferenciados, de acuerdo con los perfiles policiales que se requieran; vi) programas de beneficios extra salariales: la experiencia muestra la necesidad de avanzar en el diseño de paquetes de beneficios que deberían incluir programas de salud para el funcionario y su familia directa, seguros de vida para los funcionarios, programas de jubilación que permitan el retiro adelantado por el desgaste natural del trabajo policial, y la posibilidad de acceso a viviendas sociales (Dammert, 2008).

⁴⁵ Entre los autores que presentan evidencia empírica sobre experiencias de intervenciones policiales se destacan: Braga y Weisburd (2006); Braga (2005); Farrington y Welsh (2005), y Greene et al. (2004).

incorporan alianzas con grupos religiosos y otras entidades públicas parecen arrojar resultados al menos prometedores en lo que se refiere a la reducción de delitos cometidos por pandillas y son más efectivas que otras en el caso de los delitos relacionados con drogas ilícitas; las estrategias policiales y del sistema de persecución penal en forma conjunta pueden aumentar su eficiencia si concentran sus recursos en delincuentes de alta peligrosidad y reincidencia; la concentración de los recursos policiales en lugares “calientes” reducen el delito y el desorden social de manera significativa, y en estos casos no se ha detectado en términos generales un desplazamiento del delito a áreas adyacentes a las intervenidas; las asociaciones de vecinos dirigidas a vigilar el barrio parecen tener un resultado positivo respecto de los niveles delictuales; por el contrario, las estaciones policiales de tipo comunitario no demuestran tener impacto respecto de los niveles de criminalidad, aunque podrían incentivar mayores niveles de denuncias.⁴⁶

⁴⁶ El conjunto de conclusiones que se desprende de estos estudios conforma una guía apropiada para quienes participan del diseño de políticas públicas, pero ciertamente el conocimiento así producido debe complementarse con evaluaciones y el seguimiento de las políticas y reformas policiales que ocurran en el contexto latinoamericano. Avanzar hacia la producción de conocimiento basado en evidencia científica constituye una necesidad en la región, donde muchas veces se copian modas provenientes de otros países sin un adecuado estudio respecto de su aplicabilidad a la realidad local. El temor a la investigación académica externa a las policías refleja la debilidad institucional de las mismas, temerosas de ver desmentidos sus resultados por evaluaciones rigurosas. Sin embargo, en el largo plazo la modernización efectiva de las policías demanda un desarrollo mayor de la evaluación académica. Un punto que requiere mayor examinación es que ninguna de las estrategias policiales que se han considerado aquí como exitosas o prometedoras ha sido objeto de un análisis económico respecto de sus costos y beneficios. Estos no parecen ser tan numerosos como necesarios. En el caso latinoamericano su necesidad es evidente, pues daría sustento a intervenciones dirigidas a obtener resultados y que a la vez sean costo-efectivas. Los presupuestos policiales se verían en la obligación de determinar con claridad su aporte a la reducción de los niveles de criminalidad y serían bastante más transparentes (Frühling, 2010).

Referencias

- Acevedo, Carlos. 2008. Los costos económicos de la violencia en Centroamérica. Washington, D.C.: BID.
- Allen, Rob y Vivien Stern. 2007. “Justice Reinvestment: A New Approach to Crime and Justice,” Londres: ICPS. Disponible en:
<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/justice-reinvestment-2007.pdf>
- Alonso, Pablo. 2011. Aportes del documento de trabajo del BID preparado para la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 2011. Washington, D.C: BID.
- Alvarado, Nathalie y Beatriz Abizanda. 2009. “El aporte del enfoque de seguridad y convivencia ciudadana en los programas de mejoramiento de barrios”. En: Eduardo Rojas (ed.), *Integración urbana: desafíos y lecciones de los programas de mejoramiento de barrios en América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Arias, Patricia. “Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria”. Santiago de Chile: Flacso.
- Banco Mundial. 2010. World Development Indicators. Disponible en <http://data.worldbank.org/>. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2011. *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Braga, Anthony A. 2005. “Hot spots policing and crime prevention: A systematic review of randomized control trials”. *Journal of Experimental Criminology*.
- Braga, Anthony A. y David Weisburd. 2006. “Problem-oriented policing: the disconnect between principles and practice”. En: Weisburd, David y Anthony Braga (eds.), *Police Innovation. Contrasting perspectives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Béliz, Gustavo. 2007. *¿Hacia una nueva generación de reformas de seguridad ciudadana?* Washington, D.C: BID.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009a. *Calidad de Vida: más allá de los hechos*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID.
- . 2009b. *Guías Operativas para los Programas de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Washington, D.C.: BID.
- . 2011. Documento de proyecto de préstamo para Costa Rica. Washington, D.C.: BID.
- Carrión M., Fernando. 2007. “Seguridad privada: ¿ha mejorado la seguridad ciudadana?” *Revista Ciudad Segura* No. 19. Quito: Flacso.
- CIDH. 2009. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Washington, D.C.: BID.
- Cunningham, Wendy, Linda McGinnis, Rodrigo García Verdú, Cornelia Tesliuc y Dorte Verner. 2008. *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Dammert, Lucía. 2008. *Experiencias de reformas policiales comparadas y mejores prácticas policiales. Los casos de México, Argentina, Brasil, Colombia y Chile*. Washington D.C.: BID.
- Demoscopia, 2009. Maras y Pandillas. Comunidad y Policía en Centroamérica. Costa Rica. Disponible en: http://www.demoscopia.co.cr/noticias_detalle.php?id=19
- Farrington, David P. y Brandon C. Welsh. 2005. “Randomized experiments in criminology: What have we learned in the last two decades?” *Journal of Experimental Criminology* Vol. 1.
- Frühling, Hugo et al. 2009. *Análisis de experiencias mundiales de evaluación de programas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia*. Documento especialmente preparado a pedido del BID. Washington D.C.: BID.
- . 2010. *Qué funciona y que no funciona en materia de actuación policial. Un análisis de evidencia empírica comparada*. Documento especialmente preparado a pedido del BID. Washington D.C.: BID.
- Fundación Paz Ciudadana. 2009. *Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública*. Santiago de Chile.
- Greene, Jack R., Alex Piquero R. Matthew J., Hickman y Brian A. Lawton. 2004. *Police integrity and accountability in Philadelphia: Predicting and assessing police misconduct*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

- ICPS (International Center for Prison Studies). 2010. *World Prison Brief 2010*. Londres: King's College.
- Instituto Civalva. 2008. "Sistematización de experiencias sobre sistemas de vigilancia, observatorios o sistemas de información en violencia en América Latina, mejores prácticas". Cali: Universidad del Valle.
- LAPOP (The Latin American Public Opinion Project). 2008. *Barómetro de las Américas*. Nashville, NT: Vanderbilt University. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>.
- Latinobarómetro. (2010). Encuestas 2000-2010. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>.
- Lawrence W. Sherman et al. 2003. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Informe para el Congreso de los Estados Unidos. Washington, D.C.: Departamento de Justicia de los Estados Unidos.
- Ledwidge, Michael. 2004. "Acciones para la confianza y la rendición de cuentas de la policía o Introducción a la justicia restaurativa". Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Insyde), cuaderno No. 1. Insyde: Ciudad de México. Disponible en http://www.insyde.org.mx/images/1_SCT-Ledwidge_listo_.pdf.
- Ministerio del Interior de Chile. 2010. Chile Seguro, Plan Nacional 2010-2014. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior de Uruguay. 2010. Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Informe cuatrimestral de evolución estadística.
- Mockus, Antanas, Henry Murraín y María Villa. 2010. Antípodas de la violencia. Ciudades latinoamericanas descubriendo la corresponsabilidad. Bogotá: Corporación Visionarios por Colombia. Bogotá.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 2007. "Estadísticas y seguridad: una mirada desde lo político". Washington, D.C.: OEA. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials/SEMINARIOFLACSO/ESTADISTICAS.PDF>

- . 2009. “La prevención de la inseguridad ciudadana”, ponencia de Jaume Curbet presentada en 2008 en el II Foro iberoamericano sobre seguridad ciudadana, violencia y políticas públicas en el ámbito local. Washington, D.C.: OEA.
- Pinilla, Silma. 2006. “Sistematizando el proceso para la elaboración de los planes locales de prevención y atención de la violencia intrafamiliar/doméstica en los distritos de San Miguelito y Soná, República de Panamá, 2004-2006. Washington, D.C.: BID.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. Informe Regional Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Nueva York: PNUD.
- Rau, Macarena. 2008. Prevención de la violencia y el delito mediante el diseño ambiental en Latinoamérica y El Caribe: estrategias urbanas de cohesión social e integración ciudadana. Revista Invi 23(64), Universidad de Chile.
- Sagant, Valérie (coord.). 2008. “La seguridad de la mujer: una preocupación compartida a través del mundo”. Canadá: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Disponible en http://www.crimeprevention-intl.org/publications/pub_207_1.pdf
- Saín, Marcelo. 2010. *Anuario 2010. Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Fundación Ebert.
- Shaw, Margaret, Van Dijk, J., & Rhomberg, W. 2003. *Determining Trends in Global Crime and Justice: An Overview of Results from the United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*. Forum on Crime and Society.
- Shaw, Margaret. 2009. “La violencia contra la mujer y sus implicancias actuales”. Estudio de consultoría realizado para el BID. Washington, D.C.: BID.
- Stemen, Don. 2007. “Reconsidering Incarceration: New Directions for Reducing Crime”. Washington, D.C.: Vera Institute of Justice.
- Tocornal, Ximena. 2011. Análisis de los resultados del Primer Concurso de Mejores Prácticas convocado por el BID, el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile y el Open Society Institute. Documento especialmente preparado para el BID. Santiago de Chile.

Ungar, Mark. 2009. *Policía comunitaria en América Latina y los Estados Unidos. Experiencias y desafíos comparados*. Documento de trabajo. Washington D.C.: BID.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen). 2008. World Drug Report 2008. Nueva York: UNODC. Disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>

Williamson, Bernardita, Catalina Droppelmann y Javiera Cárcamo. 2010. Estudio especialmente preparado para el BID por la Fundación Paz Ciudadana. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.