



# La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

Como medirla y como  
mejorarla

Dr. Hugo Frühling



**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Instituciones para el  
Desarrollo (IFD/IFD)

**DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN**

# (IDB-DP-245)

**Noviembre 2012**

# **La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe**

**Como medirla y como  
mejorarla**

Dr. Hugo Frühling



**Banco Interamericano de Desarrollo**

2012

<http://www.iadb.org>

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

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2012 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.



# **LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMO MEDIRLA Y COMO MEJORARLA<sup>1</sup>**

**Dr. Hugo Frühling**

**[hfruhlin@iap.uchile.cl](mailto:hfruhlin@iap.uchile.cl)**

---

<sup>1</sup> La preparación del presente informe fue financiada por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF), gracias al aporte del Gobierno de la República Popular de China.

## INDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	4
II. ESTADO DEL CONOCIMIENTO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO.....	6
Visión general del campo de estudio.....	6
Proyectos de prevención cuya efectividad se encuentra apoyada por evidencia científica .....	8
Desarrollo de proyectos efectivos en temas de seguridad ciudadana.....	11
Evaluación de proyectos de seguridad ciudadana .....	16
Evaluación de impacto de programas complejos y de múltiples componentes .....	19
Conclusiones del apartado.....	22
III. LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	23
Una visión general.....	23
Enfoques y experiencias de las políticas de seguridad ciudadana .....	25
Debilidades del Estado y su efecto sobre la violencia .....	30
El uso de la información para desarrollar políticas públicas en la región.....	34
Evaluaciones de proyectos de seguridad en América Latina y El Caribe.....	38
Conclusiones del apartado.....	44
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	46
V. BIBLIOGRAFÍA .....	51
ANEXO I.....	56
INTRODUCCION .....	56
A. Presentación del Documento de discusión: Medición de la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos pendientes.....	60
I.    Cómo medir la efectividad de las políticas de prevención social de la violencia.....	60
B. “Prevención de La Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental (CPTED): Panorama de los últimos 10 años en Latinoamérica y desafíos pendientes.”.....	63
II.    Cómo medir la efectividad de las políticas de prevención situacional de la violencia.....	64
III.    Cómo medir la efectividad de las políticas de prevención del delito por la policía.....	66
C. “Qué funciona y qué no en programas de seguridad ciudadana: lecciones desde la experiencia internacional comparada” .....	72
IV.    Cómo medir la efectividad de las políticas de prevención del delito a través de los planes integrales de seguridad.....	76

D. Presentaciones Redes .....	84
V. Conclusiones y siguientes pasos .....	86
La Red de Seguridad Ciudadana y su proyección y continuidad .....	89

## RESUMEN

Este trabajo se dirige en particular a quienes deciden, diseñan y ejecutan programas orientados a reducir la violencia y el delito en América Latina y el Caribe. Parte de la información en la que se basa, proviene de las discusiones que tuvieron lugar en La Primera Reunión - Diálogo Regional de Política de la Red de Seguridad Ciudadana a la que convocó el Banco Interamericano de Desarrollo y que se realizó en Washington los días 10 y 11 de Septiembre de este año. Se argumenta en el trabajo, que existe una base de conocimiento internacional que puede servir de apoyo a la prevención de la violencia y el delito en nuestra región. De ella se desprenden ejemplos de intervenciones con impacto para enfrentar problemas específicos, así como una metodología rigurosa para diseñar, implementar proyectos y evaluarlos.

Una utilización adecuada de ese conocimiento, supone ponerlo a prueba en América Latina y el Caribe, diseñando intervenciones que sigan los pasos requeridos para implementar proyectos de manera efectiva.

En la región se han enriquecido y diversificado los enfoques prevalecientes respecto de la violencia. Adicionalmente, existe una base de conocimiento local inicial respecto de proyectos y programas que han tenido impacto o han resultado prometedores. Sin embargo, es necesario enfrentar al menos dos obstáculos en el proceso de establecer las bases de políticas más eficaces. El primero se refiere a la debilidad institucional que afecta precisamente a los estados con mayores niveles de violencia. La construcción de instituciones estables, legítimas y que cuentan con recursos suficientes, es un paso fundamental para mejorar las políticas de seguridad. En segundo lugar, es de extrema importancia mejorar la base de conocimiento respecto de las políticas en ejecución en nuestra región. Ello posibilitará su réplica cuando tienen éxito y su término cuando se advierta que no dan resultados. Para ello es necesario contar con mayor y mejor información respecto del delito y de las acciones que llevan a cabo las instituciones públicas al respecto. Asimismo, se requiere avanzar de manera decidida hacia el seguimiento y evaluación de los proyectos y programas que se ejecutan.

## I. INTRODUCCIÓN

La inseguridad ciudadana constituye la principal preocupación de los habitantes de América Latina, quienes se sienten acosados por el delito común, en especial por sus expresiones más violentas: homicidios, agresiones, secuestros y violencia doméstica. Datos provenientes de la encuesta 2011 realizada por Latinobarómetro, indican que para los ciudadanos de doce países de América Latina, el problema principal lo constituye la delincuencia, la violencia y las pandillas; mientras que en seis de ellos el problema más significativo corresponde a la insatisfacción de otras necesidades públicas (Lagos y Dammert, 2012). En respuesta a ello, los países de la región han aprobado políticas de carácter nacional, regional o local; han puesto en práctica reformas institucionales de carácter comprensivo en materia policial y de procedimiento penal y se encuentran ejecutando diversos programas específicos de prevención del delito.<sup>2</sup>

Países miembros del Banco Interamericano de Desarrollo le han presentado variados requerimientos al Banco, buscando apoyo para mejorar la eficacia de sus políticas públicas dirigidas a disminuir los niveles actuales de violencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). A estos requerimientos, el Banco ha respondido mediante diversas acciones de apoyo financiero y de promoción del conocimiento, destinadas a mejorar la calidad de las políticas públicas. Una de éstas es la promoción del conocimiento y capacidad a través de la creación de una Red de Seguridad Ciudadana que lleva a cabo Diálogos Regionales de Políticas.

La Primera Reunión - Diálogo Regional de Política Red de Seguridad Ciudadana se realizó en Washington los días 10 y 11 de Septiembre de este año. En ella se discutió extensamente respecto de cómo debe medirse la efectividad de las políticas de prevención de la violencia y de las dificultades que tienen los países en la medición de la eficacia de esas políticas públicas. Adicionalmente, los representantes de diversos países asistentes expusieron las políticas de seguridad en aplicación y sus resultados. Los representantes gubernamentales asistentes coincidieron en que la evaluación sistemática de programas y proyectos en esta área constituye un requisito para mejorar su impacto respecto del delito y la violencia. Este trabajo se nutre en parte de las discusiones que tuvieron lugar en esa reunión y busca aportar a la discusión respecto de los caminos más adecuados para enfrentar la ola delictual que afecta a la región.

Una visión general al campo de la prevención del delito a nivel internacional, revela que hoy existe un cuerpo de conocimiento significativo en materia de intervenciones que han tenido impacto sobre el delito y que se origina en evaluaciones de impacto realizadas en Norteamérica y Europa. Así también, existe una experiencia sistematizada y validada respecto de los pasos que deben seguirse para desarrollar proyectos que tengan la posibilidad de causar impacto sobre el delito. Esos pasos se realizan a partir de la evidencia que existe a nivel internacional respecto de respuestas adecuadas para expresiones específicas de la violencia.

---

<sup>2</sup> Hoy son numerosos los países de América Latina y El Caribe que cuentan con una política nacional de seguridad pública que establece ejes de acción prioritarios de los cuales se desprenden objetivos y actividades públicas. Entre ellos cabe mencionar la Estrategia País de Seguridad Ciudadana de Panamá, el Plan Chile Seguro, El Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía de Brasil, la Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social de Costa Rica, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Colombia, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 de México, entre otros (Alertamérica, Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, 2011).

El desarrollo de programas con impacto sobre la violencia puede beneficiarse de la existencia de esa base de información, pero para la ejecución de programas se requiere realizar un camino propio que incluye desarrollar la información necesaria para diagnosticar los problemas locales, construir y seguir adecuadamente la ejecución de los programas, y finalmente evaluar su impacto a través de metodologías que proporcionen evidencia que justifique que sean replicados. En América Latina es necesario avanzar para construir la base de información basada en evaluaciones que permita realizar ese camino en el futuro inmediato. En el presente, los países más afectados por la violencia carecen de una institucionalidad que tenga la capacidad requerida para desarrollar políticas eficaces para prevenir el delito. Por otra parte, la medición del efecto de las políticas se encuentra en una etapa inicial, lo que hace que muchas de las políticas y programas en ejecución se basen más en el sentido común, que en conocimiento preciso.

El artículo tiene las siguientes secciones:

- i. En primer lugar, se refiere al estado del conocimiento en materia de prevención de la violencia y el delito y a los pasos que resulta recomendable seguir en la ejecución y medición de la eficacia de programas e intervenciones en el área de seguridad.
- ii. En segundo lugar, y con base en la discusión que tuvo lugar durante la Primera Reunión - Diálogo Regional de Política Red de Seguridad Ciudadana, se examina la realidad de las políticas de seguridad en América Latina y El Caribe. Se le da atención específica al tipo de políticas en aplicación; a las dificultades institucionales que éstas deben vencer con miras a ser más exitosas; a las metodologías utilizadas para medir su efectividad; a los aspectos positivos que contienen y a aspectos deficitarios que requieren solución. Se le da énfasis a aquellas iniciativas que hoy se desarrollan y que se encuentran dirigidas a mejorar la gestión de proyectos en materia de seguridad ciudadana -con especial atención a aquellas impulsadas por el BID-, y se revisan algunos ejemplos indicativos de programas que han tenido impacto respecto de la reducción del delito de acuerdo a evaluaciones realizadas en América Latina.
- iii. Finalmente, enumeraremos conclusiones y recomendaciones que se desprenden del análisis precedente y que se dirigen a mejorar la efectividad de las políticas públicas en materia de seguridad en América Latina y el Caribe.

El texto incluye como anexo una versión sumaria de las presentaciones realizadas durante la Primera Reunión de la Red de Seguridad Ciudadana.

## II. ESTADO DEL CONOCIMIENTO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO

La prevención del delito y la violencia han avanzado significativamente en el mundo desarrollado, debido a que el conocimiento que sirve de apoyo a estas intervenciones crece rápidamente. En América Latina existe un número creciente de intervenciones realizadas en el campo de la prevención, tanto por organismos públicos como por entidades no gubernamentales. Sin embargo, son muy escasas aquellas que cuentan con evaluaciones sistemáticas y rigurosas, menos aún aquellas que muestran evidencia de su impacto.

### Visión general del campo de estudio

Los avances del conocimiento respecto de la prevención del delito, ocurridos en los últimos 35 años, obedecen de manera significativa a que las intervenciones se diseñan de manera rigurosa, se evalúa el proceso de su implementación, su impacto y su costo efectividad. Aquellas intervenciones que resultan prometedoras, o que han demostrado eficacia, se replican, y ello a su vez permite obtener éxitos en la prevención del delito y la violencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

#### Problemas detectados en proyectos de intervención:

- ◆ No se justifican los objetivos ni las acciones con alusión a teorías criminológicas.
- ◆ No se levanta información específica que permita focalizar la intervención en grupos determinados o áreas geográficas reducidas.
- ◆ Se definen los problemas delictivos de manera genérica.
- ◆ Las respuestas planteadas para los problemas descritos son muy similares entre sí: abundan los talleres, y las iniciativas de sensibilización

*Fuente: Hein, Nespolo y Arriagada, 2009*

Este panorama presenta contrastes con parte del trabajo preventivo que se realiza en nuestra región. El año 2009, investigadores del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (CESC), examinaron proyectos de intervención ejecutados en diversos países de la región<sup>3</sup>, (Hein, Nespolo y Arriagada, 2009). La base original incluía 142 proyectos, de los cuales se seleccionaron 43, que contaban con información detallada

y de mayor calidad sobre el trabajo descrito. Por tratarse mayoritariamente de proyectos realizados en el ámbito local, incluían un número significativo de intervenciones realizadas por organismos no gubernamentales, por lo que en ningún caso puede considerarse ésta una muestra representativa de las iniciativas que se llevan a cabo en la región. Aún reconociendo que entre los observados, existen proyectos muy bien planteados, fue posible establecer los siguientes **problemas principales**:

<sup>3</sup> Los proyectos analizados provenían de una base de datos propia, y que fue construida a partir de los proyectos presentados por los participantes de los cursos internacionales que desarrolla CESC, y que están dirigidos a profesionales de América Latina que se desempeñan en programas preventivos del delito. No se trata necesariamente de proyectos en los que ellos intervengan.

- i) los proyectos que se examinaron mayoritariamente justificaban las intervenciones propuestas en teorías explicativas de la pobreza, más que en aquellas provenientes de la literatura especializada sobre criminalidad;
- ii) los objetivos en ocasiones no eran cuantificables y en otras no eran enteramente claros, lo que dificultaba la evaluación posterior de los proyectos realizados;
- iii) los diagnósticos realizados no permitían identificar con claridad grupos específicos y la realidad de territorios determinados que permitirían una focalización más efectiva;
- iv) existían muchos proyectos que definían intervenciones que no han demostrado capacidad para producir efectos en la literatura internacional;
- v) la ejecución de la intervención en sí misma, encontraba dificultades para mantener el foco en el grupo objetivo, ya que era difícil acceder a éste o lograr su participación por tiempos prolongados;
- vi) la gran mayoría de las evaluaciones no permitían determinar si el proyecto había causado efectos mensurables (Hein, Nespolo y Arriagada, 2009).

Estas dificultades se presentan en un período en el cual el campo de la prevención y el control de la violencia y el delito a nivel internacional han experimentado una notable maduración, marcada por la generación de conocimiento por la vía de la investigación, la difusión de dicho conocimiento y su aplicación a experiencias prácticas. En muchos casos esta maduración facilita la tarea en la que nos encontramos empeñados en América Latina y El Caribe, sin embargo y como veremos más adelante, no nos libera de recorrer nuestro propio camino en la tarea de desarrollar investigación y evaluar con criterios científicos los proyectos que se realicen.

Un trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (2012) describe algunos de los avances registrados: i) [la aplicación de metodologías científicas al ámbito de la violencia y el delito](#) ha permitido generar conocimiento, integrarlo, diseminarlo y ha contribuido a su aplicación posterior; ii) [existe progreso en la identificación de factores de riesgo](#) a nivel individual, de relaciones sociales, de la comunidad y de la sociedad; iii) [se han diseñado y aplicado](#) diversas intervenciones que responden a una gran cantidad de expresiones de la violencia; iv) [creciente uso del sistema de justicia](#) con fines de control y prevención del delito; v) [diversificación de los usos del sistema sancionatorio](#), el que no sólo cumple fines de disuasión, sino que crea oportunidades para la rehabilitación y el tratamiento terapéutico.

El progreso del conocimiento al que nos referimos se ve acompañado por el surgimiento de un movimiento que promueve que las políticas públicas deben basarse en evidencia científica, impulsado por el trabajo de Donald Campbell. Campbell publica, en 1969, su trabajo “Reformas como Experimentos”, donde plantea la necesidad que las reformas en materia de política social generen evidencia sobre su eficacia, de manera de permitir seleccionar aquellas que funcionan, descartando las que no hayan demostrado efectividad.

El movimiento intelectual que propugna que las políticas deben basarse en evidencia rigurosa ha adquirido un auge relevante en la última década, motivando un número creciente de publicaciones. Un hito en la materia fue el informe Sherman et. al. (1997) preparado a petición del Congreso de Estados Unidos, el que buscó identificar y sistematizar aquellos programas y estrategias que funcionan, las que de acuerdo a la evidencia disponible no funcionan y las que serían prometedoras. Para ello, los autores realizaron una evaluación de la robustez metodológica

de las evaluaciones existentes, dando por probado el impacto de determinados programas que habían sido evaluados mediante diseños experimentales. La multiplicación de evaluaciones de impacto de esos proyectos ha permitido identificar intervenciones que han producido efectos benéficos en materia de reducción de la violencia y el delito.

**Proyectos de prevención cuya efectividad se encuentra apoyada por evidencia científica**

El listado de proyectos de intervención con probada eficacia en la reducción del delito y la violencia abarca áreas tales como: i) prevención social del delito; ii) prevención situacional del delito; iii) actividades preventivas de la policía; iv) actividades de control del delito que realiza el sistema de justicia penal; v) acciones e intervenciones que realiza el sistema penitenciario.

Las tablas que se encuentran a continuación corresponden a un análisis realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2012) respecto de intervenciones preventivas que han demostrado, a través de evaluaciones de alto rigor científico, tener mejor resultado en la reducción del delito y la violencia.

**Ejemplos internacionales de Intervenciones preventivas con evidencia experimental de impacto: Organizadas desde el objeto de la intervención**

objeto de la intervención	Nivel de intervención	Objetivos de las intervenciones	Ejemplos
Jóvenes	Primaria	Reducir la exposición a las oportunidades de conducta de riesgo	Extensión de la jornada escolar en Chile, evaluación cuasi experimental: delitos violentos y contra la propiedad disminuyeron. Krueger y Berthelon (2011)
	Secundaria	Aumentar los costos de las conductas desviadas, mejorando el futuro	Jobs Corps en Estados Unidos, evaluación experimental. El programa disminuía la actividad delictiva y aumentaba los ingresos durante varios años.
Violencia Doméstica	Primaria	Fortalecimiento de la capacidad socioemocional para responder a situaciones difíciles	YMCA en Kingston, Jamaica, evaluación experimental. Reducía las conductas agresivas entre los jóvenes que habían abandonado la escuela y recibían ayuda y formación en diversas habilidades.
	Secundaria	Cambiar las normas comunitarias a través del material transmitido mediante medios de comunicación.	En Nicaragua, el programa Sexto Sentido, utilizando telenovelas ha demostrado ser promisorio para alterar las actitudes hacia la violencia doméstica.
Violencia Doméstica	Primaria	Tratar los traumas a través de Intervención conductual cognitiva	Intervención conductual cognitiva para tratar los traumas en la escuela, en Estados Unidos. Experimental (también Australia, China, Guyana y Japón). Ha demostrado que disminuyen los síntomas de disfunción psicosocial.
	Secundaria		

Espacio público	Primaria	Disminuir los delitos de robo de vehículos en estacionamientos a través de instalación de CTVC	Un estudio sistemático y una meta-análisis de 44 evaluaciones de CTVC en diversos lugares (centro de la ciudad, viviendas públicas, transporte público y parques de estacionamiento en Canadá, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos), demostró que la CTVC disminuía sobre todo los delitos de robo de vehículos en los parques de estacionamiento.
		Disminuir delitos de robos en viviendas a través de mejorar alumbrado público	Un estudio sistemático y un meta-análisis (basado en 13 evaluaciones de alta calidad del Reino Unido y Estados Unidos) de Welsh y Farrington.

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Interamericano de Desarrollo (2012)

**Ejemplos internacionales de Intervenciones preventivas con evidencia de impacto: Organizadas desde la perspectiva de la institución que interviene**

Responsable de las acciones	Nivel de intervención	Objetivos de las intervenciones	Ejemplos
Policía	Secundaria	Orientar la vigilancia policial a la solución de problemas (POP- Problem-Oriented Policing)	Operación <i>Ceasefire</i> , en Boston, que pretendía disuadir la violencia relacionada con las pandillas y perpetrada con armas de fuego. Un análisis de los homicidios antes y después de la intervención basándose en datos de series temporales, dirigido por Braga y sus colegas encontró una disminución estadísticamente significativa de 63% en el promedio mensual de homicidios juveniles en Boston.
	Secundaria	Focalizar la vigilancia policial en puntos calientes	Las evaluaciones que utilizaron experimentos aleatorios controlados de intervenciones en puntos calientes demuestran más efectividad que los patrullajes aleatorios, preventivos y reactivos de la policía.
Sistema de justicia	Terciaria	Uso de mecanismos alternativos al juicio para imputados	Un estudio sistemático reveló que el procesamiento de los delincuentes juveniles aumentaba la reincidencia del delito, en promedio, en todos los estudios analizados, según medido por los resultados de la prevalencia, la incidencia, la gravedad y el autoinforme. Las intervenciones que proporcionaron servicios sustanciales y supervisión a los delincuentes son las que arrojaron la mayor evidencia de mejoría.
		Uso de condenas de servicio comunitario sin privación de libertad	Sherman y Strang analizaron 27 pruebas en un estudio sistemático que comparaba las condenas basadas en la comunidad, con las condenas con privación de libertad. Llegaron a la conclusión de que la tasa de reincidencia a lo largo de dos años después de una sanción sin privación de libertad era más baja que después de una sanción con privación de la libertad en 11 de las 13 comparaciones estadísticamente significativas

	Remisión a tribunales especializados en materia de drogas	Un estudio sistemático de 55 pruebas de tribunales especializados en casos de drogas descubrió que, en comparación con el enjuiciamiento de autores de delitos relacionados con drogas en tribunales convencionales, el desvío o remisión a tribunales especializados en casos de drogas reducían la reincidencia en casi una tercera parte.
Fuente: Elaboración propia en base a Banco Interamericano de Desarrollo (2012) <sup>4</sup>		

Otros ejemplos corresponden a la prevención situacional del delito. Así, Welsh y Farrington (2009a) realizaron un análisis sistemático y un meta análisis de evaluaciones, concluyendo que el mejoramiento del alumbrado público es efectivo para reducir, en especial, los delitos contra la propiedad, en el centro de ciudades, en áreas residenciales y en conjuntos de viviendas subsidiadas. En lo referente a la instalación de cámaras de circuito cerrado de televisión, una revisión sistemática de 44 evaluaciones de Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países, determinó que pueden ser efectivas para reducir la ocurrencia de delitos en estacionamientos, y que parecen tener mayor efecto en Gran Bretaña que en otros países ( Welsh y Farrington, 2009b).

En lo referente a prevención terciaria, un meta análisis de más de 400 evaluaciones que examinó los efectos de las sanciones tradicionales respecto de la reincidencia, logró determinar que éstas producían casi los mismos efectos que la ausencia de castigos, o que castigos menores. Estos incluían la realización de tests de consumo de drogas, el uso de brazaletes electrónicos, multas, entre otros (Gendreau, P., & Gogin, C., 1996). Por otra parte, sistemas alternativos, como los de justicia restaurativa, parecen funcionar y ser costo- efectivos. El efecto de los encuentros cara a cara entre infractores de la ley con sus víctimas y respectivas familias ha sido el de reducir la frecuencia y seriedad de los delitos por los que los hechores han sido condenados en los dos años posteriores (Shapland, 2008).

El conocimiento respecto de estas y otras intervenciones que han tenido impacto en Norteamérica y Europa, es de gran utilidad para los hacedores de políticas públicas de América Latina y El Caribe. La reducción de los actuales niveles de violencia y criminalidad requiere focalizar el accionar del Estado allí donde pueda predecirse, con base en información rigurosa, que tendrá mayores efectos. Ello se justifica adicionalmente, por la escasez presupuestaria que afecta a muchos de nuestros países, la que obliga a focalizar la acción pública en programas que resulten al menos prometedores, y realizar una evaluación frecuente de sus resultados que asegure su corrección si demuestran falencias (Frühling y Hein, 2009).

Sin embargo, el hecho que algunos programas funcionen en determinado contexto no asegura que tengan impacto en otras sociedades. Ello obliga a un constante esfuerzo por poner a prueba programas que podrían funcionar, evaluando sus efectos en nuestros países. Es también imprescindible realizar un seguimiento cuidadoso de la implementación de esos proyectos, a fin de identificar aquellos factores que conducen a su éxito. El estudio de la actuación de quienes operan los programas y de su relación con los beneficiarios, puede entregar información muy

<sup>4</sup> Las referencias han sido omitidas y deberán revisarse en texto original.

importante para quienes deseen replicar programa prometedores (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). En efecto, hoy sabemos más respecto del tipo de proyectos que producen efectos, que respecto de las prácticas, tradiciones institucionales y condiciones del contexto que facilitan su adecuada implementación.

La importancia de fundar las políticas públicas sobre el delito en evidencia rigurosa se acrecienta debido a que el debate respecto de las políticas apropiadas para reducir el delito, suele estar altamente politizado. El pesimismo que proviene de altas y persistentes tasas de delitos violentos, impulsa la búsqueda de soluciones que puedan producir resultados de corto plazo y a la aprobación de legislación que entregue una señal de determinación frente al delito. Sin embargo, más allá de consideraciones transitorias, la instalación de políticas preventivas y de control del delito que cuenten con amplio apoyo público y que se constituyan en políticas de Estado, depende de que logren obtener resultados beneficiosos. Para ello es imprescindible contar con evaluaciones rigurosas que puedan exhibir impacto de las intervenciones realizadas.

#### Doble complejidad de las Políticas hacia el Delito:

- Enfrentan los desafíos técnicos que son propios de las intervenciones en materia delictual.
  - identificación de focos prometedores de intervención,
  - poblaciones vulnerables específicas y
  - modelos efectivos de respuesta, incluyendo los de cómo ejecutarla.
- El incremento del delito usualmente se encuentra en el centro del debate político, lo que puede llevar a poner en práctica medidas que se conforman más al sentido común, que a la evidencia rigurosa.

*Fuente: Frühling y Hein, 2010*

### Desarrollo de proyectos efectivos en materia de seguridad ciudadana

Cualquier proyecto o intervención requerirá de la realización de un conjunto de acciones secuenciales e interrelacionadas, que una vez ejecutadas deben estar abiertas a constante revisión, que permita efectivamente lograr los objetivos propuestos. Lo central del proceso consiste en construir un diseño riguroso basado en evidencia seria y confiable.

**NOTA:** Todo proyecto que busca ser efectivo debe ser evaluado. La evaluación de los proyectos de intervención busca determinar si una política, programa o proyecto específico ha logrado producir los efectos esperados. La evaluación no constituye la etapa final de la ejecución del proyecto, puesto que cualquiera sea el tipo de evaluación que se realice, debe estar íntimamente ligada al diseño del proyecto respectivo. Ello obedece a dos razones: en primer lugar, sólo es posible evaluar aquellos proyectos bien formulados. En segundo lugar, el diseño de la evaluación desde el inicio asegura que ésta efectivamente pueda realizarse.

*La incorporación de la evaluación desde el inicio presenta serias ventajas:*

- Incentiva a ejecutores del programa a recolectar información sistemática que defina con claridad el problema
- Posibilita la recolección de información que defina la línea base y que se refiera al grupo intervenido y al de control
- Si la evaluación será experimental, se facilita la asignación aleatoria a los grupos que experimentarán la intervención y a los de control

*(Mohor, Medina y Tapia, 2012)*

## Pasos que debe seguir el desarrollo de un proyecto o intervención

Los pasos son los siguientes:

- **Diagnóstico** lo más detallado posible del problema o problemas delictuales que se abordarán a través del proyecto, incluyendo toda aquella información que sea pertinente para el diseño del mismo. El diagnóstico debiera identificar el tipo o los tipos de violencia y delitos que abordará el proyecto específico en cuestión, puede identificar los lugares donde se concentran esos hechos delictuales, cuándo se producen y qué circunstancias los facilitan, o las víctimas que sufren esas manifestaciones de violencia, sus características etáreas y las particulares condiciones que las hacen particularmente vulnerables, o por último podría concentrarse en grupos de infractores frecuentes de la ley penal, sospechosos de cometerlos.
- Una vez definido el problema, corresponde **revisar la literatura internacional y local** que provee soluciones específicas al problema en cuestión, y cuyos efectos hayan sido evaluados rigurosamente. Una intervención que no está basada en investigaciones previas o en una base teórica sólida, carece del soporte de evidencia que permita aseverar que tendrá efectos preventivos. Por otra parte, el hecho que el proyecto haya sido precedido de un examen de las teorías respecto del crimen, permitirá diseñar respuestas y acciones que tengan una relación lógica con la problemática que se desea abordar.

### Ejemplo:

Podría suceder que se desee abordar la inseguridad en un vecindario determinado, para lo cual se crearán instrumentos de disuasión de la actividad criminal en el área. Uno posible es a través de la participación ciudadana en comités ciudadanos que inicien contacto entre vecinos, realicen rondas sin armas o presten atención a lo que sucede en el espacio público. En tal caso, correspondería realizar una revisión a los meta-análisis

sobre el funcionamiento de comités ciudadanos (*neighborhood watches*) y su impacto sobre el delito (Bennet, Holloway, Farrington, 2006).

Podría suceder, que el diagnóstico realizado indique serias dificultades para que la comunidad perteneciente a un barrio de alta incidencia criminal se organice. En tal caso, el proyecto que se diseñe podría privilegiar la participación ciudadana como parte de un esfuerzo por incrementar el capital social y la cohesión social de esa comunidad, aumentando la frecuencia de los contactos entre los residentes. En tal caso, corresponderá reunir a los vecinos a objeto de que mejoren su supervisión respecto de niños y niñas, para que guarden los espacios públicos y colaboren más activamente con los establecimientos escolares del sector. Una revisión de la literatura sobre eficacia colectiva sería especialmente pertinente (Sampson, Raudenbush, & Earls 1997).

- El paso siguiente consiste en establecer los **objetivos** del proyecto, esto es, los logros que se espera alcanzar con su puesta en práctica. Los objetivos deben ser alcanzables, según pueda predecirse, a través de la ejecución del proyecto y de las acciones que se diseñan. Una intervención muy parcial en la policía, difícilmente redundará en un incremento sustantivo en la tasa de resolución de delitos investigados.
- Se requerirá definir los **componentes** del proyecto que corresponden a la organización temática de las intervenciones que éste contempla. Al interior de cada componente se definirán variadas **actividades** que se dirigen a dar cumplimiento a los objetivos del proyecto. Asociado a cada una, por supuesto se deberán **identificar participantes**, ya sea en calidad de ejecutores o de beneficiarios, y **definir el presupuesto** disponible. La ejecución adecuada del mismo requiere que exista un alineamiento plausible entre actividades y objetivos, de manera tal que las actividades planificadas efectivamente puedan producir los objetivos planteados y que lo hagan en términos costo-efectivos.

Cumplidas las etapas descritas, corresponderá **implementar** el proyecto o programa. La experiencia demuestra que la implementación de un programa puede ser extremadamente heterogénea en un territorio determinado, o entre distintos grupos sujetos a una intervención. Así, podría suceder que un programa puesto en práctica en varias ciudades avance de manera muy desigual entre unas y otras. Esto podría ser consecuencia de que algunas de ellas se benefician de un liderazgo más comprometido con el programa y sus objetivos. Determinar cuánto se ha avanzado en la implementación de un programa tiene dos objetivos fundamentales: el primero es realizar modificaciones en los procesos, que conduzcan a que el plan de implementación se cumpla; en segundo lugar, tener una medida de cuanto se ha avanzado es importante para los efectos de su evaluación posterior. Se trata entonces, de realizar un adecuado **monitoreo o seguimiento** de la ejecución del programa en todos sus componentes y actividades.

### Ejemplo:

Un programa de reinserción de internos que involucra la entrega de servicios psicológicos y sociales con posterioridad al egreso de la cárcel, deberá registrar las sesiones de información sobre el programa y de preparación para su vida futura que se realizaron con sus beneficiarios antes de su egreso; el tipo y frecuencia de las atenciones entregadas con posterioridad al mismo,

incluyendo los servicios entregados por otras instituciones públicas, e información respecto de detenciones o condenas sufridas con posterioridad a haber sido dejados en libertad.

El **seguimiento o monitoreo** de la ejecución del programa requiere del diseño de **indicadores**. Los indicadores constituyen una expresión cuantitativa de la relación entre dos dimensiones de un cierto fenómeno o realidad, que permiten comparar el desempeño de un programa con respecto de las metas establecidas por éste, o el avance en las actividades de un programa en relación con las planificadas originalmente.

La selección del indicador no es siempre obvia ni se desprende con clara certeza de los objetivos del proyecto. Así también, es importante acudir a fuentes de información confiables. Así, medir el éxito de un programa de reforma a la policía con base en las denuncias registradas por la policía tiene el riesgo de que esas cifras no sean fiables, o que el personal a cargo de clasificar las denuncias en distintos tipos penales no siga protocolos estrictos al respecto (Frühling y Mohor, 2012).

Un buen **ejemplo** de la complejidad del proceso de seguimiento de la implementación de un programa, es la evaluación de implementación del **Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia (PNVCC)**, efectuada por la Fundación Ideas para la Paz. Dicho Plan, iniciado en 2010, planteaba que el accionar preventivo de la policía debía concentrarse en áreas pequeñas llamadas cuadrantes, y que debía dirigirse a un actuar coordinado con el público y otras entidades públicas, a objeto de solucionar problemas delictuales. Dicha evaluación distinguió entre una evaluación de implementación de dicho Plan y la del impacto producido por el mismo. El objetivo de la evaluación de la implementación del Plan era determinar si el accionar de los policías situados en los cuadrantes era coincidente con el que éste se planteaba como necesario para su éxito (Llorente, Bulla y Castillo, 2011). Para esos efectos, se definió que el seguimiento de la aplicación del PNVCC se concentraría en la gestión del mismo y en las actitudes que mostraban los policías en los cuadrantes. La encuesta dirigida a medir la gestión operativa del Plan buscaba determinar lo que efectivamente estaba ocurriendo en los cuadrantes. Dicha encuesta se aplicó por primera vez para establecer la línea base y luego se repitió en el año 2011 y el 2012, en las ocho ciudades donde se puso en práctica el Plan.

### Indicadores que utiliza la evaluación de la gestión del PNVCC

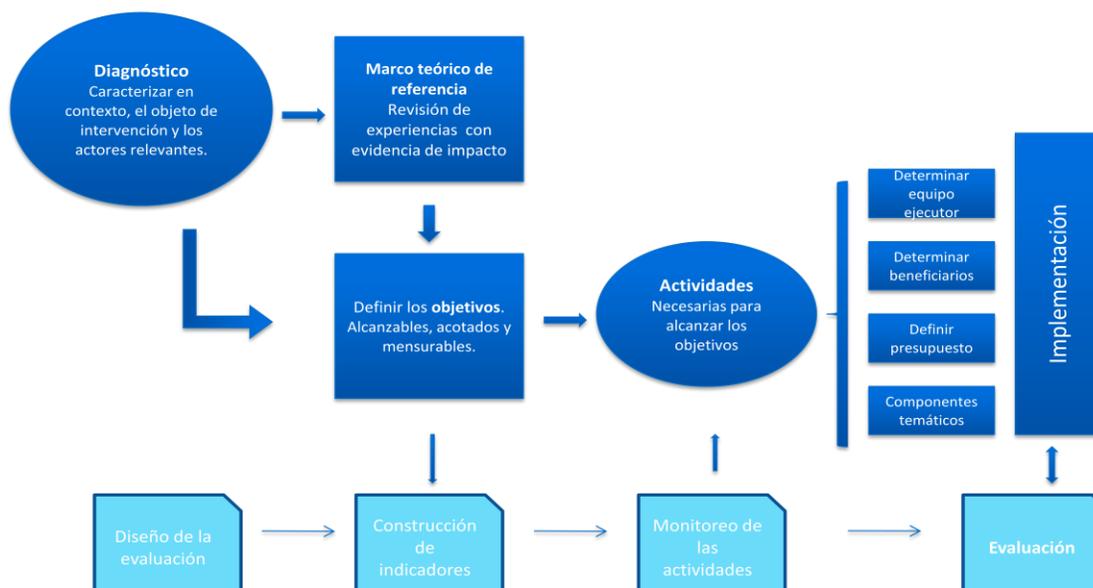
- ◆ **Orientación a la solución de problemas:** Mide el porcentaje de cuadrantes en los que es posible detectar una adecuada respuesta policial frente a las problemáticas delictuales que prevalecen en ellos.
- ◆ **Evaluación y seguimiento:** Refleja el porcentaje de cuadrantes en los que los policías declaran que efectivamente se cumple con los procesos de diagnóstico de la realidad.
- ◆ **Corresponsabilidad:** busca determinar la medida en la que el trabajo de los policías en los cuadrantes se asocia a otras entidades públicas o a la ciudadanía.
- ◆ **Complementariedad:** que busca determinar si existe coordinación o intercambio de información con otras unidades o direcciones de la policía

*Fuente: Llorente, Frühling y Bulla, 2012*

La ejecución de un proyecto debe ser acompañada de su **evaluación**. La evaluación produce conocimiento respecto del valor del proyecto en cuestión, de acuerdo con determinados criterios que permitan apreciarlo. La evaluación aporta conocimientos respecto del problema abordado, entrega información respecto del cumplimiento de los objetivos que se planteó el proyecto en cuestión y también entrega antecedentes de utilidad para quienes desean emprender iniciativas relacionadas con la misma problemática (Mohor, Medina y Tapia, 2012).

La siguiente figura resume el proceso antes descrito. Se trata de una secuencia con un desarrollo lógico que requiere que cada una de sus etapas se complete de manera cabal, antes de continuar con la siguiente. Así, por ejemplo, sólo pueden definirse actividades coherentes una vez que se hayan definido los objetivos. Como se verá, el diseño de la evaluación debe ser un proceso paralelo, que se alimente del diseño del proyecto.

Etapas para el diseño de un proyecto o programa de intervención –esquema simplificado-



## Evaluación de proyectos de seguridad ciudadana

Una **evaluación** es un tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento, los resultados y los efectos de un proyecto determinado, a fin de proporcionar información útil a sus ejecutores y a los tomadores de decisiones (Tocornal, Viano y Zuloaga, 2005).

Existen tipos muy diferentes de evaluación. Se puede distinguir en términos generales a la evaluación de diseño, de la evaluación de procesos y de la evaluación de los efectos que produce el proyecto.

- a) **La evaluación de diseño** busca determinar la coherencia entre la definición del problema que será objeto de la intervención, el contexto en el que se realizará la intervención y la organización interna del proyecto (objetivos, participantes, métodos de intervención, recursos asignados, actividades, plazos y evaluación). Preguntas centrales se refieren a si existe coherencia entre el diagnóstico del problema y los objetivos definidos, si éstos son claros y concretos, y si las actividades definidas guardan coherencia con esos objetivos (Mohor, Medina y Tapia, 2012).
- b) **La evaluación de procesos** busca determinar si la implementación del proyecto ha avanzado conforme a sus objetivos y si los procesos de trabajo que se realizan, permitirán entregar los productos comprometidos y por esa vía, alcanzar los efectos deseados.
- c) **La evaluación de impacto** busca determinar si el proyecto ha producido los efectos deseados, descartando explicaciones alternativas. Para ello, es necesario que la evaluación sea capaz de aportar evidencia de que existe una relación causal entre la implementación del programa y los efectos constatados. En la actualidad se reconoce que la ejecución de políticas en materia de seguridad ciudadana se debe basar en evidencia efectiva respecto de su eficacia. Ello requiere de evaluaciones de tipo experimental, que consideren grupos de control equivalentes asignados de manera aleatoria.

### Conceptos a considerar en una evaluación de Impacto:

**Efectividad del proyecto.** Indica la capacidad que éste tiene para reducir los niveles de violencia o de delito. Los proyectos más efectivos producirán efectos preventivos a corto y largo plazo.

**Validez interna de la evaluación realizada.** Refiere a la capacidad de ésta para determinar si los efectos encontrados pueden serle atribuidos al proyecto llevado a cabo. Para poder realizar esa afirmación, se requiere de un diseño de evaluación que considere grupos de control que no se beneficiaron de la intervención realizada. Cuando los participantes en un programa se asignan aleatoriamente a los grupos de intervención y de control, se reduce la posibilidad de que existan diferencias entre ambos grupos que afecten los resultados de la evaluación. Este tipo de evaluación es de tipo experimental. Su validez interna se acrecienta si adicionalmente, se miden los efectos del programa en diferentes momentos, lo que permite establecer si los efectos del programa se mantienen, aumentan o disminuyen con el paso del tiempo (Centers for Disease Control and Prevention, 2011).

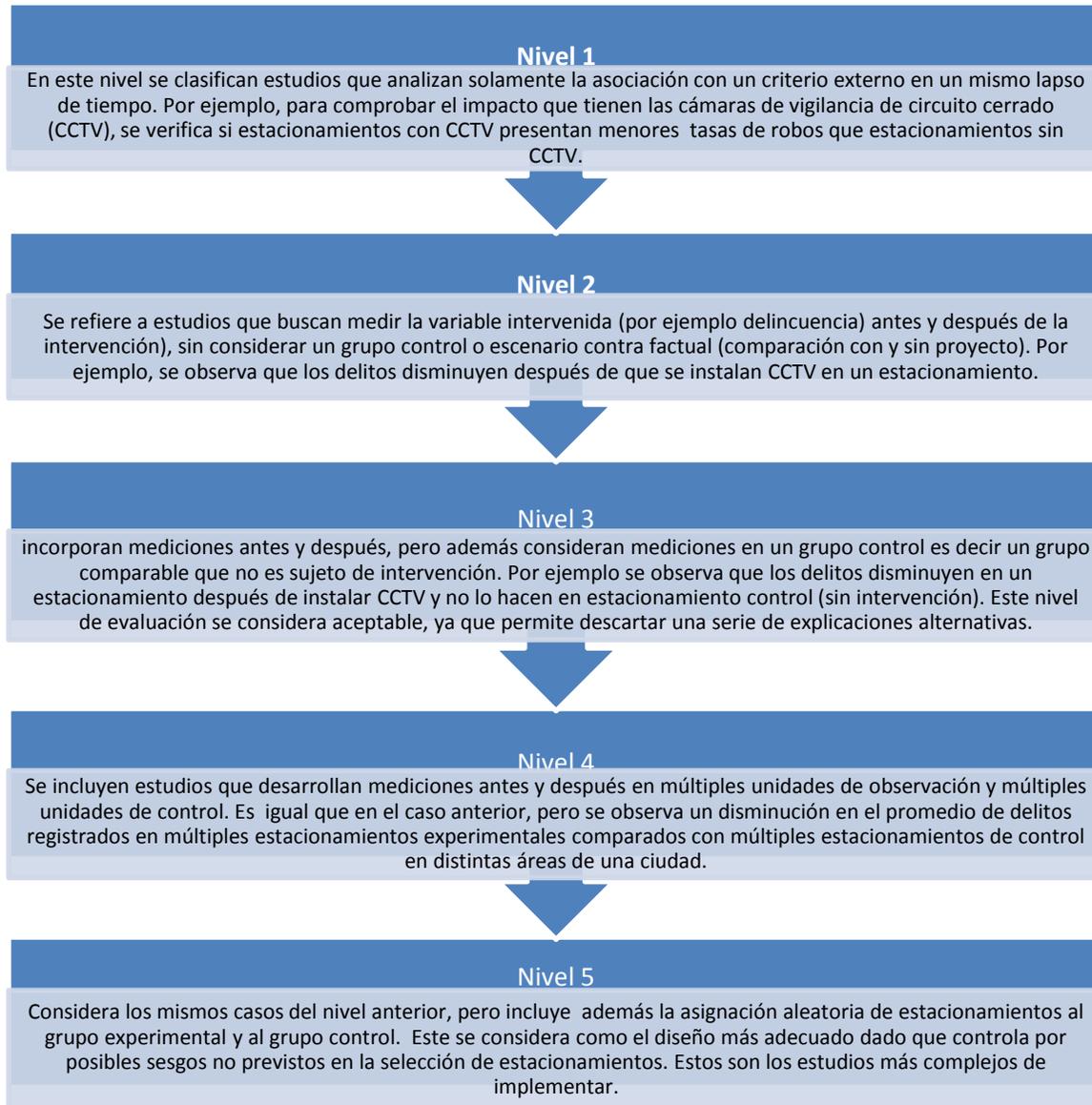
Un tipo de evaluación que se considera tiene una alta validez interna, aunque menor que la de los experimentos, es el cuasi experimento. Este normalmente tiene como base un marco teórico riguroso, y cuenta con grupos de control que no experimentaron la intervención. Sin embargo, no existió asignación aleatoria a los grupos de intervención y de control.

**Validez Externa de la intervención o proyecto.** Se refiere a la capacidad que demuestra el proyecto para tener efectos preventivos en contextos o beneficiarios distintos a aquellos en que se realizó la intervención inicial. Un proyecto determinado podría no ser aplicable en otro contexto cultural, por lo que su aplicabilidad sería reducida (Centers for Disease Control and Prevention, 2011).

En materia de validez interna de las evaluaciones de impacto, se ha establecido una escala de rigurosidad de los diseños de evaluación, denominada escala de Maryland (Sherman, Farrington, Welsh, Mackenzie, 2002).

Esta escala muestra la progresión de los niveles de rigurosidad de las evaluaciones, partiendo en el Nivel 1, de simple asociación, hasta el Nivel 5, de evaluaciones de impacto con asignación aleatoria de los elementos que integran los grupos de control y tratamiento. Dicha progresión se muestra en la siguiente figura acompañada de ejemplos concretos.

**Escala de Maryland: Niveles de Rigurosidad del diseño de evaluación**



Quienes piensan que el sector público debe rendir cuentas del éxito de las políticas públicas que ejecuta, tienen pocas dudas que la evaluación experimental de tipo aleatoria entrega resultados basados en estándares de rigurosidad superiores a otro tipo de métodos de evaluación. La multiplicación de evaluaciones experimentales y cuasi experimentales se ha traducido en un significativo crecimiento de la evidencia respecto de programas de prevención del delito que funcionan en el mundo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). La abrumadora mayoría de ellos se ha realizado en Estados Unidos y Europa, siendo escasos los ejemplos latinoamericanos de proyectos que han recibido evaluaciones de tipo experimental o cuasi experimental.

Es necesario tener presente, sin embargo, que no siempre será posible realizar evaluaciones experimentales. Estas resultan especialmente aplicables en el caso de proyectos focalizados territorialmente y en grupos específicos. Proyectos de reforma institucional más complejos que

involucran a múltiples agencias y que tienen carácter nacional y son de largo plazo, se prestan menos para diseños de evaluación de ese tipo (Stern, et. Al., 2012). Es el caso de las políticas nacionales de seguridad ciudadana de algunos países de América Latina. Un camino posible es el de analizar cada programa por separado, o utilizar una metodología mixta. Otra consideración importante se refiere a la realidad de los países de niveles medios y bajos de desarrollo, que se encuentran realizando cambios institucionales significativos con escasos precedentes. Ejemplos tales como la instalación de nuevos sistemas judiciales, o nuevas fuerzas policiales enfrentan necesariamente escasos marcos teóricos con base empírica que proporcionen un marco adecuado para la intervención respectiva.

## **Evaluación de impacto de programas complejos y de múltiples componentes**

### **¿Qué es un Programa Complejo?**

Un programa complejo tiene múltiples componentes e involucra un elevado número de personas y organizaciones, las que por ejemplo pueden actuar asociadas en una amplia coalición (Centers for Disease Control, 2006). También son programas complejos aquellos que tienen múltiples componentes, como por ejemplo, intervenciones policiales, preventivas, de reforma judicial u otras. También se definen como programas complejos, aquellos que se ejecutan en diversos niveles, tales como el nivel nacional, regional y local.

En tales casos, las posibilidades de evaluación que se abren son dos: la primera, es dividir el programa en sus diversos componentes, aplicando a cada uno de ellos una evaluación de impacto, que en la medida de lo posible sea de carácter experimental con grupo de control. Ello tiene el inconveniente, que no será posible analizar los efectos sinérgicos que pueden tener los diversos componentes de la intervención entre sí. Algunos autores sugieren un enfoque de métodos mixtos, que combine análisis cuantitativos (que permiten estimar la magnitud y la distribución de los efectos, generalizar y someter a prueba diferencias estadísticas), con análisis cualitativos (que describen en profundidad y analizan los procesos y patrones de interacción social). Así, se pueden llenar los vacíos en la información disponible, usar la triangulación para fortalecer la validez de las estimaciones y aportar diversas perspectivas sobre fenómenos complejos y multidimensionales (Bamberger, Rao y Woolcock, 2010).

**Un ejemplo concreto: El Plan Chile Seguro 2010 – 2014**

El Plan Chile Seguro 2010 – 2014 del gobierno de Chile entiende al delito como un problema con múltiples causas y efectos, para lo cual propone actuar en 5 grandes áreas (Prevenir, Proteger, Sancionar, Apoyar, Rehabilitar), más dos ejes transversales a ellas (de información y de ejecución territorial). En éstas se agrupan programas complejos, que se aplican en distintos niveles, con varios componentes y acciones de naturaleza heterogénea. Solo en el área Prevenir, se contempla ejecutar 6 programas.

La metas del Plan:

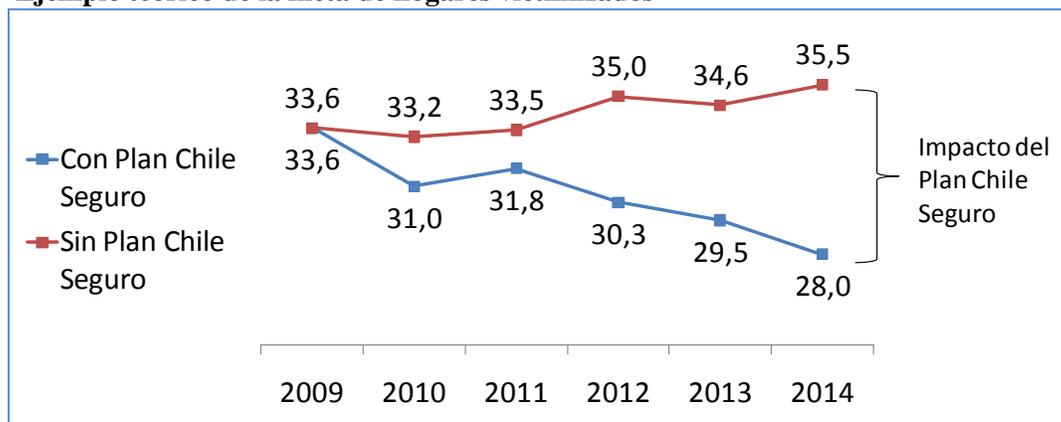
- ✓ Reducir el porcentaje de hogares victimizados.
- ✓ Reducir la cantidad de delitos en el espacio público

El logro de las metas se verificará con las cifras de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), que se realiza en Chile cada año.

Naturalmente, no basta con comprobar que las cifras de victimización han bajado, para atribuirle ese efecto a la implementación del Plan. La evaluación de impacto buscará determinar una situación hipotética, esto es: ¿Cuál habría sido la incidencia del delito (en hogares y en el espacio público) sin el Plan Chile Seguro 2010 – 2014?

En términos visuales y para la meta referida a la reducción de los hogares victimizados, el impacto hipotético del Plan se representaría así:

**Ejemplo teórico de la meta de hogares victimizados**



En el caso del **Plan Chile Seguro**, conformado por programas de diversa naturaleza y que actúan en distintos niveles, lo más conveniente es proceder a descomponerlo en sus unidades y subunidades (Bamberger, Rough & Mabry, 2012), y buscar el método de generar información que permita establecer el efecto de esa intervención específica.

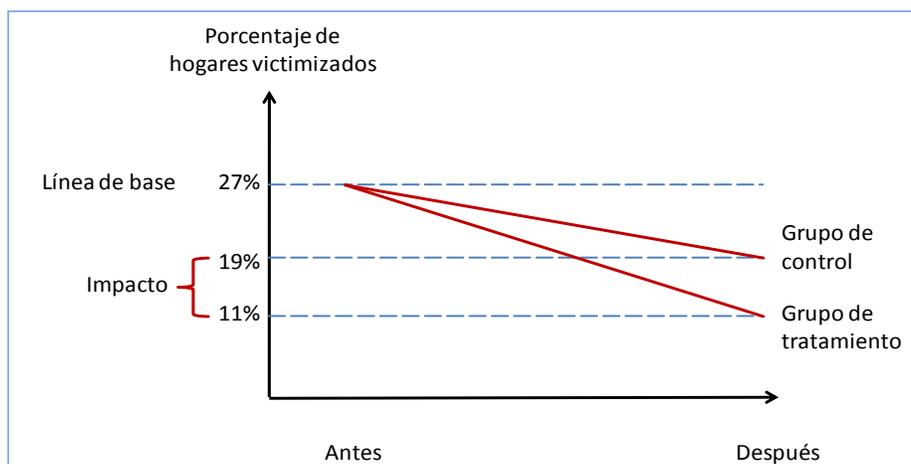
En el eje transversal de ejecución territorial, se encuentra el **programa Barrio en Paz**, que consiste en desplegar intervenciones focalizadas en áreas de menor tamaño que toda la extensión

de la comuna (municipio). Las acciones propuestas son el incremento de la eficacia del patrullaje policial, la conformación de una instancia local que agrupe a organizaciones gremiales y de la sociedad civil para detectar situaciones de riesgo en seguridad y proponer soluciones en coordinación con las autoridades responsables.

Barrio en Paz tiene dos modalidades: Barrio en Paz Comercial y Barrio en Paz Residencial. Este último es un subcomponente que implementa una intervención focalizada en un territorio pequeño en relación a la comuna, fundamentalmente destinado a viviendas.

**Una evaluación de impacto rigurosa, de ese componente requiere los siguientes pasos:**

- a) **Caracterizar a los barrios** potenciales y a sus habitantes: ingreso per cápita, nivel educacional del jefe o jefa de hogar, cantidad de denuncias policiales por tipo de delito, periodicidad del patrullaje y otras acciones policiales, conocer la implementación de otros programas relevantes (salud, educación), verificar que otros componentes y subcomponentes del Plan Chile Seguro sean comparables en su grado de implementación en el territorio.
- b) **Conformar en forma aleatoria dos grupos de barrios:** el grupo de tratamiento (barrios que serán intervenidos) y el grupo de control (barrios en que no se intervendrá y que servirán de comparación). La idea es que la probabilidad de ser seleccionado para uno u otro grupo sea la misma para cada barrio (50% y 50%). Ambos grupos de barrios deberán tener características comparables, es decir, que lo único que los diferencie entre sí sea la implementación del programa a evaluar.
- d) **Aplicar una encuesta de victimización**, aleatoria y estadísticamente representativa, en los barrios de ambos grupos, al menos dos veces: al principio y después de finalizada la intervención. La primera servirá para establecer la línea de base (punto de partida) y la segunda para medir la variación en el grupo de intervención y el grupo de control. A partir de la comparación de ambos grupos, se obtendrá la evaluación del impacto de Barrio en Paz Residencial, lo que se muestra en el siguiente gráfico:



En el ejemplo, la línea de base de 27% de hogares victimizados corresponde al promedio de los resultados de la aplicación de la encuesta de victimización. En el ejemplo, se observa una disminución del porcentaje de hogares victimizados en el grupo de control, es decir, la disminución del delito en estos barrios no se puede atribuir al subcomponente Barrio en Paz Residencial. Por otra parte, la baja en el porcentaje de hogares victimizados es más marcada en el grupo de tratamiento, lo que significa que el programa tuvo un efecto.

La fórmula numérica de cálculo del impacto es:

$$\text{Porcentaje de Impacto} = \frac{19 - 11}{27} = 0,296 = 29,6\%$$

La interpretación correcta sería que “el programa Barrio en Paz Residencial tuvo un impacto del 29,6% en la disminución de la victimización en hogares”.

### Conclusiones del apartado

1. Esta sección argumenta que existe un avance considerable en la producción de conocimiento relativo a programas de intervención que tienen efecto en materia de prevención del delito y la violencia. Ese conocimiento se ha integrado, aplicado y difundido ampliamente, constituyendo una amplia base de conocimiento científico que podría nutrir a quienes ejecutan políticas públicas en la región.
2. Esos desarrollos de la teoría y la práctica no indican necesariamente que esos proyectos vayan a tener impacto similar en nuestra región, ya que los contextos culturales e institucionales pueden presentar diferencias.
3. Ello indica la necesidad de que las políticas que se aplican en la región recorran su propio camino basándose en el conocimiento internacional existente, diseñando muy rigurosamente las intervenciones que se llevan a cabo y evaluando sus efectos.
4. Las evaluaciones que aportan evidencia del éxito de las intervenciones realizadas permiten su replicabilidad y aportan información útil para el debate respecto de las políticas más adecuadas para reducir la violencia.
5. La opinión experta coincide mayoritariamente que las evaluaciones de carácter experimental tienen mayor validez interna que otro tipo de evaluaciones, por lo que permiten determinar con claridad si el proyecto tuvo los resultados que se esperaban de él. Sin embargo, no siempre será posible realizar evaluaciones de ese carácter. Un ejemplo que presenta algunas dificultades a ese respecto es el de las políticas integrales de seguridad ciudadana en aplicación en diversos países de nuestra región. Ello obliga a pensar en las mejores opciones posibles y que entreguen evidencia.

### III. LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En años recientes se han producido cambios significativos en materia de políticas de seguridad en la región, en la medida en la que se ha avanzado desde un enfoque exclusivo en políticas de control del delito ejecutadas desde la policía y el sistema de justicia, a uno que delega responsabilidades en otros organismos públicos para ejecutar una diversidad de proyectos preventivos.

#### Una visión general

El rango de programas y proyectos que hoy se implementan en la región se ha incrementado progresivamente. Muchos de ellos reciben apoyo técnico y/o financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, y de otros organismos de la cooperación internacional para el desarrollo.

#### Las áreas prioritarias que son objeto de estos proyectos son las siguientes:

- i) Prevención social, con énfasis en programas que se dirigen hacia la juventud en riesgo;
- ii) Prevención situacional, que cubre principalmente intervenciones urbanas;
- iii) Actividades disuasivas de la policía, que incluyen tanto el patrullaje policial, como la investigación de delitos;
- iv) Actividades del sistema de justicia penal que tienen efectos disuasivos y preventivos;
- v) Fortalecimiento del sistema penitenciario en sus diversas funciones, incluyendo las de reinserción;
- vi) Fortalecimiento institucional dirigido a mejorar la efectividad con la que se ejecutan programas de seguridad ciudadana (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

Por otra parte, esta mayor diversidad de enfoques ha traído consigo el inicio de la coordinación entre el nivel nacional y los niveles sub nacionales en la ejecución de programas, que parece funcionar más efectivamente cuando participan las ciudades más populosas que cuentan con mayores recursos financieros y técnicos a su disposición.

Los programas de carácter multisectorial que se focalizan en municipios o ciudades se han propagado rápidamente y algunos analistas les atribuyen algunos de los éxitos recientes en materia de reducción del delito (Plant and Scott, 2008; Vanderschueren, et. al., 2009; Corporación Visionarios de Colombia, 2010.) Es posible identificar ejemplos de ciudades de América Latina que han reducido significativamente las tasas delictuales. Esto se ha logrado poniendo en marcha políticas públicas comprensivas e interinstitucionales dirigidas a reducir el delito, en particular aquél de carácter violento.

Uno de estos ejemplos es el de Sao Paulo, Brasil, donde la tasa de homicidios experimentó un descenso, entre 1998 y 2008, desde 61,1 homicidios por cien mil habitantes a 14,8 por cien mil

habitantes diez años después (Datusus/Instituto Sangari, 2011). Las razones para ello no están enteramente claras, pero el resultado se ha atribuido al fortalecimiento de las instituciones de Seguridad Pública a nivel estadual y municipal; al uso de mejor información por parte de las dos policías mediante la implementación de una base de datos común para ambas, denominada **INFOCRIM**; a la entrada en vigencia de horarios limitativos para la venta de alcohol y a los esfuerzos del gobierno estadual para reducir la circulación y uso de armas de fuego (Lima, R. S. 2009 ; Alda, E., 2011 ).

Otro ejemplo de reducción significativa del delito se da en Bogotá, donde los homicidios disminuyeron desde su punto alto en 1993 de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes, a 23 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2009<sup>5</sup>. La discusión respecto de las políticas a las que puede atribuirse esta disminución no se encuentra resuelta. Existen autores que indican que la disminución radical de la violencia interpersonal en la ciudad fue consecuencia de la implementación de programas que impulsaban cambios culturales entre los ciudadanos (Corporación Visionarios por Colombia, 2010). Otros estudios sugieren que la razón principal de la violencia interpersonal prevaleciente en la ciudad se encontraba en las estructuras de crimen organizado existentes, por lo que la disminución delictual probablemente habría obedecido a medidas dirigidas a controlar el funcionamiento de esas bandas criminales (Llorente, Escobedo, Echandía y Rubio, 2001). En esos años se implementaron programas dirigidos a controlar y confiscar armas en Bogotá, incluso a quienes contaban con permiso para portarlas, que parecen haber tenido efectos en la reducción de la tasa de homicidios (Villaveces, et.al., 2000). También se restringió el horario para la venta de alcohol, lo que en otras ciudades de América Latina ha tenido efectos demostrables respecto del homicidio (Sanchez, et.al., 2011).

Otro desarrollo que representa un avance en la ejecución de políticas de seguridad es el uso cada vez más intenso de las estadísticas criminales, cuya fuente principal son los registros administrativos, pero en algunos casos con fuente en encuestas de victimización. Todos los países participantes en la Red de Seguridad Ciudadana han reportado el uso de indicadores de criminalidad, y en el caso de Chile, se ha dado acceso por internet a las cifras delictuales producidas en el territorio jurisdiccional de cada comisaría de Carabineros de Chile.

La siguiente sección de este capítulo hace referencia a los enfoques prevalecientes en las políticas seguridad de la región, para cual se hará uso de las presentaciones y discusiones que tuvieron lugar durante la **Primera Reunión - Diálogo Regional de Política Red de Seguridad Ciudadana** convocada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Acto seguido, se analizarán las debilidades institucionales que afectan a algunos países y que explican las altas tasas delictuales que sufren. Dichas debilidades se traducen en la baja calidad de las políticas existentes y en que no son estables en el tiempo. La tercera sección analiza los sistemas de información utilizados para evaluar las políticas de seguridad en la región, así como las evaluaciones existentes. A ese respecto se señalan los avances registrados en años recientes, así como los profundos desafíos que se encuentran hacia el futuro.

---

<sup>5</sup> Información proveniente del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Nacional. La evolución de los homicidios en la ciudad en números absolutos desde el 2000 puede encontrarse en Observatorio de Seguridad en Bogotá, s/f.

## Enfoques y experiencias de las políticas de seguridad ciudadana

- i. **Los programas multisectoriales que buscan dar respuesta integral a la violencia y al delito se expanden con rapidez.** La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Colombia es coordinada por la Alta Consejería Presidencial de Seguridad Ciudadana, la que articula a 17 entidades nacionales y a tres Programas Nacionales<sup>6</sup>. Dicha Política tiene un ámbito claramente distinto de la Política de Seguridad Nacional, la que se focaliza en fuerzas irregulares armadas opuestas al Estado y en organizaciones ligadas al crimen organizado. La Política se propone entregar una respuesta integral a los problemas de seguridad existentes, para lo cual define los siguientes Ejes Estratégicos: i) Prevención social y situacional; ii) Presencia y control policial; iii) Justicia, víctimas y resocialización; iv) Cultura de legalidad y convivencia; v) Ciudadanía activa y responsable. La Política se concentra en la implementación de planes en 20 municipios que son los que concentran un mayor número de los delitos priorizados: homicidios y hurtos.

El principal instrumento de implementación local de la Política son los **Planes Integrales de Convivencia y Seguridad** que diseñan los gobiernos locales por mandato de la ley, con asesoría de la Consejería. La coordinación entre el nivel central de gobierno y los gobiernos locales, tiene el objetivo de concertar proyectos y recursos, de manera tal que no exista brecha entre la oferta local de programas y las metas que demanda la Política Nacional. Dicha coordinación se lleva a cabo a través de Rondas de Concertación de día y medio de duración, que permiten consensuar prioridades y proyectos y en las que participan Alcaldes y Viceministros.

El acento en políticas multisectoriales para enfrentar la inseguridad ciudadana se encuentra también presente en la **Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social** (POLSEPAZ) aprobada por Costa Rica. Esta se propuso como objetivos fundamentales crear mecanismos de financiamiento permanente de la seguridad ciudadana; implementar un Plan de Prevención de la violencia y promoción de la paz social; fortalecer a la policía y al sistema penitenciario, y reforzar la lucha contra el crimen organizado<sup>7</sup>. En materia de prevención de la violencia, la Política se despliega en 10 zonas de especial riesgo, y lleva a cabo programas de prevención en 20 cantones, focalizándose en especial en actividades dirigidas a la población joven.

- ii. **Se han multiplicado las intervenciones en áreas que concentran altos niveles de criminalidad** o de desventajas sociales que las hacen especialmente vulnerables a la expansión del delito. Ello es consistente con el resultado de investigaciones que sugieren que se trata de una metodología de resultados muy prometedores. Al respecto, estudios criminológicos recientes sugieren la necesidad de otorgar una atención preferente a barrios donde parece existir bajo apego a la legalidad y donde se acumulan factores de vulnerabilidad

<sup>6</sup> Presentación Alta Consejería Presidencial Para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, "Seguridad Ciudadana en Colombia: Desafíos, Políticas y Resultados", Banco Interamericano de Desarrollo, 11 de Septiembre de 2012.

<sup>7</sup> Presentación del Viceministerio de Paz de la República de Costa Rica, Indicadores y resultados de la Política Integral de Seguridad y Paz", Banco Interamericano de Desarrollo, 11 de Septiembre de 2012.

social, o de donde provienen infractores de la ley. Estudios empíricos han demostrado que áreas pequeñas, tales como cruces de calles determinados, o grupos de viviendas económicas específicas podrían concentrar desproporcionados niveles de violencia para su tamaño (Braga y Weisburd, 2010). En el caso de Chile, existe una tradición de larga data en esa focalización de la acción territorial del Estado en materia de seguridad. El año 2001 se dio inicio al Programa **Barrio Seguro** focalizado en áreas urbanas con fuerte presencia de tráfico de drogas ilícitas. A contar del 2010, el nuevo gobierno del Presidente Sebastián Piñera dio inicio a intervenciones focalizadas en un mayor número de barrios específicos, a través de dos programas paralelos: **Barrio en Paz Comercial** y **Barrio en Paz Residencial**. Tales intervenciones se están evaluando, en cuanto a su diseño e impacto (Frühling y Gallardo, 2012).

El **Programa de Seguridad Ciudadana** que ejecuta Trinidad y Tobago, y que es apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, concentra parte importante de sus actividades en 22 comunidades, seleccionadas por experimentar una alta incidencia delictual. En ellas se llevan a cabo diversos programas de intervención, tales como creación de clubes para jóvenes, mantenimiento de espacios públicos, atención psicológica para víctimas y desarrollo de programas de mediación de conflictos. En las comunidades intervenidas se constata una reducción de un 55% en los homicidios entre el 2008 y el 2012, en circunstancias que el promedio de la reducción de los homicidios a nivel nacional, sólo alcanza al 35,6%<sup>8</sup>.

Otra intervención reciente, centrada en áreas críticas y que ha concitado interés internacional y muestra resultados muy prometedores, es el de las **Unidades de Policía Pacificadora** – UPP, del Gobierno de Rio de Janeiro, en Brasil. Este plan de acción intenta pacificar las favelas cariocas, aproximadamente unas 1.000, en algunas de las cuales prevalecen altos niveles de violencia. La intervención comienza con la toma de control de la favela por parte de las fuerzas de seguridad, y una vez que ello ha ocurrido, se procede a la instalación de una **UPP**, compuesta de policías recién salidos de la Academia y que actúan brindando protección a los habitantes de la comunidad, reduciendo la violencia y el narcotráfico en la zona. La intervención policial es complementada con la instalación de programas sociales dirigidos a los habitantes<sup>9</sup>.

- iii. **Se da importancia significativa a la participación de la comunidad organizada** para el éxito de los programas y proyectos, en coincidencia con el concepto de seguridad ciudadana que define las políticas en ejecución. Dicha participación cumple diversos objetivos, entre ellos, permite otorgar apoyo a políticas cuyos resultados no son inmediatos y que requieren sustento en el tiempo. Así, Costa Rica indicó en la Reunión – Diálogo de Políticas, que habían realizado un esfuerzo importante para llevar a cabo una discusión amplia en torno a la Política de Seguridad Integral que el país implementa, que se ha buscado un Acuerdo nacional con sectores civiles y políticos, además de un Acuerdo Nacional con participación de los tres Poderes de la República<sup>10</sup>. La presentación de la Secretaría de Seguridad Pública de México respecto de la estrategia seguida para reducir los niveles de violencia en Ciudad Juárez, en

<sup>8</sup> Presentación de Gregory Sloane – Seale, Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana de Trinidad y Tobago, “Opportunities for Partnership”, Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de Septiembre de 2012.

<sup>9</sup> CESEC (2011).

<sup>10</sup> Presentación del Viceministerio de Paz de la República de Costa Rica, op. Cit.

Chihuahua, indica que al inicio de dicha política se constataba desconfianza en las instituciones y escasa apropiación por parte de la sociedad civil de las iniciativas públicas en la materia. Para responder ante esa situación, se incorporaron organizaciones de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas. En este contexto se integró la denominada “Mesa de Seguridad” y se insertó en la Estrategia **Todos somos Juárez**<sup>11</sup>.

La consideración al rol de la comunidad organizada se propone también establecer asociaciones útiles para el trabajo preventivo en terreno, el que requiere seleccionar a los beneficiarios de los programas y prolongar su permanencia en las actividades que éstos llevan a cabo. Esto resulta particularmente importante en el trabajo de prevención primaria que se realiza a nivel municipal. El modelo de trabajo preventivo del **Programa de Seguridad Integral** de Panamá asume una relación permanente entre las entidades ejecutoras de los programas: PROSI, Ministerio de Educación, Policía y MIDE y organizaciones eclesíásticas, culturales y deportivas que hacen que el trabajo preventivo sea posible.

- iv. **La adaptación de experiencias exitosas de prevención del delito a nuestra realidad**, ha recibido creciente atención en la región. Ello se expresa en el interés manifestado por Trinidad y Tobago por poner en práctica el programa **Operation Ceasefire** tal y como se ha implementado en Chicago. Panamá recibirá colaboración de la Policía de Río de Janeiro para formar a sus policías en metodologías de intervención comunitaria similares a las utilizadas por las **Unidades de Policía Pacificadora** en áreas críticas de esa ciudad. El Gobierno de Chile, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo se encuentra ejecutando el programa **Sistema Táctico de Análisis Criminal**, que establece un seguimiento constante de las cifras delictuales en las jurisdicciones de las comisarías de Carabineros de Chile. El sistema consulta reuniones programadas entre jefes de unidades de Carabineros y sus superiores, para revisar los patrones delictuales. En las reuniones, se discuten tácticas para reducir el delito, que se apoyan en mapas, tablas comparativas y gráficos de los delitos. Además, se analiza el uso de los recursos policiales con el fin de mejorar procesos. El Programa se basa en **COMPSTAD** creado por la Policía de Nueva York<sup>12</sup>.

Otro ejemplo se encuentra en el campo de la vigilancia policial de tipo preventiva. La focalización de la vigilancia policial en áreas pequeñas denominadas cuadrantes, constituye la columna vertebral del despliegue y patrullaje policial en Chile, Colombia y Ecuador, entre otros países. Ello revela que el intercambio de experiencias entre los cuerpos policiales es muy activo, aunque a la vez cada uno de los países ha diseñado los planes respectivos de acuerdo a condiciones que les son propias (Llorente, Bulla y Castillo, 2011).

La adaptación de experiencias internacionales exitosas presenta importantes desafíos en su implementación. El hecho de que una intervención determinada tenga éxito en un país, no asegura lo tendrá en otro. Por otra parte, es escaso el conocimiento sistemático existente respecto de la práctica de gestión de los proyectos que aseguran su éxito y respecto de los

<sup>11</sup> Presentación de la Secretaría de Seguridad Pública de México, “La Sistematización de la Información como Herramienta para la Reducción de la Violencia en Ciudad Juárez”, Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de Septiembre de 2012.

<sup>12</sup> Presentación de Cristóbal Lira Ibañez, Subsecretario de Prevención del Delito, “Sistema Táctico de Análisis Delictual STAD”, Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de septiembre de 2012.

nudos problemáticos en la ejecución de los mismos, que deben necesariamente superarse en ese proceso de implementación (Petersilia, 1990). La conciencia respecto de este déficit de conocimiento se hizo presente en la Primera Reunión – Diálogo Regional de Políticas de la Red de Seguridad Ciudadana. Diversos participantes en la Reunión expresaron su interés en que el Banco Interamericano de Desarrollo facilitara a los países un conocimiento más acabado respecto de las experiencias que han sido evaluadas rigurosamente como exitosas, de manera tal de conocer en detalle cómo se han llevado a la práctica. La misma reflexión llevó a que se sugiriera que la próxima reunión de la Red se centre en la administración y gerencia de proyectos de seguridad ciudadana, a fin de incrementar el conocimiento que poseen los hacedores de políticas públicas en la materia.

- v. **Existen iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo y de otras entidades académicas y de la sociedad civil, que buscan fortalecer la gestión de proyectos preventivos en la región.** Ello responde al diagnóstico de que existen deficiencias importantes a ese respecto. El año 2010 el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo y Open Society Foundations, lanzó un **Concurso de Buenas Prácticas de Prevención para América Latina y El Caribe**, del cual se han realizado dos versiones. El concepto de Buenas Prácticas alude a un juicio de valor respecto de determinada acción, medida o proyecto, que de acuerdo con criterios determinados se destaca con respecto de otros similares (Tocornal y Tapia, 2011).

El concepto de Buenas Prácticas utilizado pone énfasis en el **cómo se realizan los proyectos**, muchos de los cuales carecen de evidencia respecto de su impacto. El objetivo de los patrocinantes fue incentivar aspectos de la implementación de proyectos en curso que merecieran destacarse en ámbitos tales como: i) prevención de conductas problemáticas relacionadas con delitos o violencia en niños y adolescentes; ii) prevención de violencia intrafamiliar, incluyendo maltrato infantil; iii) policía comunitaria; iv) prevención multiagenciada y v) prevención situacional.

## BUENAS PRÁCTICAS EN PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### Primer Concurso de Buenas Prácticas

- Convocó 57 iniciativas que compitieron en tres categorías:
  - proyectos
  - intervenciones prometedoras
  - intervenciones con evidencia de impacto.

### Segundo Concurso de Buenas Prácticas

- Convocó 117 iniciativas para cuatro categorías de premiación:
  - calidad de la gestión
  - innovación
  - asociatividad
  - impacto.



### Banco de Buenas Prácticas

- Reune 37 fichas de las iniciativas más destacadas de los dos concursos realizados.

La positiva evaluación del proceso y los resultados del Concurso, motivaron a las instituciones involucradas a llevar adelante la segunda versión. Se introdujeron cambios importantes en diversos ámbitos que debían fortalecerse. Así, por ejemplo, se mejoró la metodología de postulación y se reforzó significativamente la composición del Jurado Internacional, con la participación de académicos y profesionales destacados en la materia, representantes de 10 países y 13 instituciones de reconocido prestigio.

Otro ámbito importante que fue analizado y mejorado, es el referido a las categorías de premiación. Estas categorías para la versión 2011 del concurso fueron: Asociatividad, Calidad de la Gestión, Innovación e Impacto. Esta redefinición de categorías, buscó relevar iniciativas de acuerdo a aspectos concretos que, contenidos en la definición de buenas prácticas, resaltarán como cualidades de los proyectos<sup>13</sup>.

El número y calidad de los proyectos presentados al concurso se ha venido incrementando desde su inicio. Asimismo, CESC ha creado un Banco de Buenas Prácticas en Prevención, que describe en detalle los aspectos centrales de aquellos proyectos que han llegado a las etapas finales del proceso de selección.

Ambas iniciativas, el **Concurso** y el **Banco de Buenas Prácticas**, buscan contribuir al logro de dos objetivos claves: instalar prácticas evaluativas, promoviendo la adopción y desarrollo de estándares rigurosos de diseño y evaluación de proyectos de prevención que sean pertinentes al

<sup>13</sup> Sobre el segundo concurso de buenas prácticas, ver [http://www.cesc.uchile.cl/noticia\\_98.html](http://www.cesc.uchile.cl/noticia_98.html). El Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito y la Violencia en América Latina puede verse en [http://comunidadyprevencion.org/wp/?page\\_id=344](http://comunidadyprevencion.org/wp/?page_id=344)

contexto latinoamericano y del Caribe; y generar un acervo de conocimiento fundado en el trabajo empírico acerca de aquellos modelos o prácticas que reportan mayores beneficios para la prevención del delito en el contexto latinoamericano y del Caribe.

### **Debilidades del Estado y su efecto sobre la violencia**

Existe consenso que las políticas efectivas en materia de seguridad ciudadana requieren de instituciones estables, durables, que cuenten con la capacidad para aplicar la ley y para cumplir las funciones que les son propias, como por ejemplo, entregar servicios a la población afectada por la violencia. Como mínimo, el Estado debe contar con la capacidad para controlar el territorio a través de instituciones efectivas. Existen variados trabajos de investigación que demuestran que cuando ello no ocurre, se deteriora la gobernabilidad de la sociedad, con efectos importantes respecto de la insurgencia (Goodwin, 1999), la democratización de la sociedad (Linz and Stepan, 1996), y la efectividad del estado de derecho (O'Donnell, 1993).

Las debilidades de la gobernabilidad democrática en algunos países de la región crean un terreno fértil para la expansión del delito. Una de sus manifestaciones más relevantes es la dificultad para controlar el territorio nacional y lograr que en éste impere la ley.

Es razonable pensar que aquellos estados con menor capacidad institucional se vean más expuestos al accionar de bandas organizadas. Éstas requieren control territorial a fin de comercializar bienes ilegales, y una vez instaladas, derivan sus actividades en una multiplicidad de otros delitos que afectan la seguridad ciudadana (UNODC, 2010; Arnson and Olson, 2011).

El proceso que así se inicia termina afectando la legitimidad del Estado, y la colaboración de los ciudadanos con las instituciones del sistema de justicia penal, lo que afecta el sentimiento de inseguridad y debilita doblemente la adecuada respuesta estatal ante el desafío de la violencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

Un elemento central de la debilidad estatal se expresa en la ineficiencia de su sistema de justicia penal, lo que tiene diversos efectos, tales como un bajo porcentaje de delitos denunciados a la justicia; bajo porcentaje de casos resueltos por la policía y que terminan en soluciones de persecución criminal de calidad adecuada; carencia de medidas o penas alternativas aplicables a personas que entrañan bajo riesgo para la seguridad y escasos o inexistentes programas de rehabilitación o reinserción para quienes egresan del sistema penitenciario. El Banco Mundial, en su análisis respecto de América Central, indica que la debilidad del sistema de justicia criminal disminuye radicalmente la efectividad de las sanciones a las conductas criminales y por tanto, su potencial efecto preventivo. A su vez, la generalizada percepción de esa ineficacia se expresa en altas tasas de cifra negra delictual, ya que los ciudadanos son renuentes a denunciar los delitos que los afectan (World Bank, 2011).

Más allá de lo que sucede con el sistema de justicia penal, la debilidad institucional se expresa en bajos niveles de respeto por la legalidad, estimulados por el hecho que los ciudadanos tienen una baja expectativa de que los demás cumplirán con las normas jurídicas, o que el Estado las hará aplicables (Bergman, 2009). Otra expresión del mismo fenómeno se da en el frecuente reemplazo de instituciones, motivado en bajas expectativas respecto de su duración y efectividad (Murillo y Levitzky, 2012; O'Donnell, 1994). Ello tiene efectos importantes respecto de la permanencia de las reformas a las instituciones. Es frecuente a ese respecto, que se lleven a cabo cambios institucionales abruptos que afecten la organización institucional de la policía, o que reemplacen bruscamente las prioridades de la política de seguridad, o que se ponga término a programas que nunca llegan a pasar del nivel de programas piloto.

En un contexto como el que se señala, adquieren gravedad adicional algunas dificultades que se presentan en países de ingresos medios y bajos en materia de políticas preventivas y que de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (2012) son aplicables a la región:

- i) la falta de voluntad política para intentar soluciones y probar nuevas ideas cuando ello implica riesgos políticos para sus proponentes;
- ii) la falta de recursos existente para contar con programas preventivos sustentables en el tiempo;
- iii) el escepticismo respecto de la posibilidad de llevar a cabo intervenciones complejas en contextos de fuertes desventajas sociales;
- iv) la generalizada expectativa que los programas preventivos sólo producirán efectos en el mediano o el largo plazo, lo que los vuelve poco atractivos para gobiernos nacionales, estadales y locales cuyo período de gobierno es corto.

No existe aún suficiente conocimiento respecto de los factores históricos y socio-políticos que contribuyen a la falta de capacidad del Estado. La escasez de recursos es sin duda un factor que agrava esta situación, pero no la explica de manera adecuada. En la Primera Reunión- Diálogo Regional de Políticas se puso énfasis en la situación de Nicaragua, país con niveles de desarrollo comparables a los de sus vecinos, pero con niveles de seguridad bastante superiores. De acuerdo

**La debilidad de la gobernabilidad democrática constituye un terreno abonado para un aumento del delito y la violencia**

- ◆ Un Estado vulnerable crea vacíos que se convierten en terreno abonado para la violencia.
- ◆ Los niveles de baja confianza en la policía y el sistema judicial influyen en la percepción de la inseguridad y la cohesión social.
- ◆ La corrupción y el crimen organizado erosionan la legitimidad del Estado y su capacidad para ejercer sus funciones.
- ◆ La eficacia de las políticas está limitada por la falta de un enfoque global.
- ◆ La falta de definición de responsabilidades claras y una escasa coordinación entre los gobiernos central y local limitan el potencial del éxito.
- ◆ Los bajos niveles de especialización de los funcionarios públicos influyen en la calidad de las políticas.
- ◆ La escasa información y los instrumentos obsoletos de análisis y de gestión impiden un buen diagnóstico, ejecución y realimentación de las políticas.
- ◆ La debilidad del sistema de justicia penal agrava los riesgos.

*Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012*

a cifras oficiales, el país tiene una tasa de 12 homicidios por cada 100.000 habitantes y solo un 6,9% de sus delitos pueden considerarse como de alta peligrosidad. Destaca el trabajo de su Policía Nacional con organizaciones comunitarias y su atención al problema de la violencia juvenil, lo que ha contribuido a que no existan maras<sup>14</sup>.

Los análisis existentes respecto de los procesos que conducen a una mayor eficacia de las instituciones que tienen un rol preventivo de la violencia, entregan información más bien casuística y basada en estudios de caso de ciudades de América Latina.

#### LA EXPERIENCIA DE DIADEMA UNA DE LAS MÁS RECONOCIDAS DE BRASIL

- El Alcalde asumió directamente el tema de seguridad ciudadana como prioritario, realizando reuniones periódicas con ambas policías.
- Se crea la Secretaría Municipal de Defensa Social que diseña y monitorea el funcionamiento de programas preventivos y se reformula la Guardia Civil Municipal que se despliega en función de un análisis de las estadísticas criminales.
- Se ejecutan diversos programas a partir de diagnósticos precisos de la realidad: así, se promulga una norma que establece la obligatoriedad del cierre de los bares a las 23 horas, debido a que los homicidios se concentraban en la noche. Se inicia el proyecto Aprendiz dirigido a reducir la violencia entre adolescentes y la Casa Beth Lobo dedicada a la prevención de la violencia contra mujeres.
- Se llevan a cabo Foros Itinerantes dirigidos a recoger inquietudes ciudadanas en distintas áreas de la ciudad y a obtener apoyo para las políticas realizadas.
- Las políticas son diseñadas con la colaboración de entidades académicas que contribuyen a los diagnósticos y al diseño de los programas

Fuente: De Lima y De Mattos Ricardo, 2009

Un reciente informe analiza las actividades necesarias para transformar instituciones que responden a las necesidades de seguridad ciudadana en estados débiles y define al respecto dos tipos de prioridades: el primero consiste en promover acciones que incrementen la confianza ciudadana en las instituciones públicas. El segundo, se refiere a acciones dirigidas a construir instituciones sólidas. A ese respecto, y con base en amplia literatura de diversas disciplinas, el informe recomienda:

- i) Establecer compromisos institucionales para medir el desempeño en torno a la obtención de metas que sean significativas en materia de reducción del delito o la violencia, lo que implica dejar de evaluar ese desempeño por meros resultados de la administración de los proyectos (presupuesto gastado, actividades realizadas, entre otros).
- ii) Incentivar que exista un estilo de liderazgo que promocióne la flexibilidad de los agentes en la realización de las acciones que puedan producir los efectos esperados. De esa manera se crea un ambiente propicio para la puesta en práctica de proyectos innovadores.

<sup>14</sup> Presentación de Ana Isabel Morales Mazún, Ministra del Poder Ciudadano de Gobernación de Nicaragua, Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de Septiembre de 2012.

- iii) Establecer un completo sistema de seguimiento de la implementación de proyectos y de evaluación de su impacto. Ello es esencial para mejorar el proceso de aprendizaje de los equipos que llevan a cabo los proyectos y permite establecer evidencia respecto de los proyectos que alcanzan impacto (World Bank, 2011).

En la Primera Reunión de la **Red de Seguridad Ciudadana**, se discutieron ideas sobre iniciativas que podrían colaborar para mejorar la capacidad estatal en materia de seguridad ciudadana, y existió acuerdo respecto de la relevancia de las siguientes:

- i. La institucionalización de políticas efectivas en materia de seguridad ciudadana requiere de un liderazgo político comprometido y predispuesto a tomar riesgos y a promover la innovación. Dicho liderazgo debe asumir la responsabilidad por el resultado de las políticas implementadas y convocar a instituciones y organizaciones diversas de manera de poner en práctica políticas multisectoriales. El Secretario de Defensa Social Adjunto de Minas Gerais planteó la utilidad de capacitar en liderazgo a quienes realizan proyectos en esta área.
- ii. Los desafíos que enfrentan algunos países, dados los niveles de inseguridad que los afectan, deben ser enfrentados mediante la colaboración regional de otros países y de organismos intergubernamentales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta colaboración debe comprender entre otros aspectos el intercambio de conocimientos, de experiencias de gestión y de información, que son útiles para mejorar la efectividad de políticas. En la siguiente sección se referirán algunas iniciativas que el Banco ha promovido en la región con ese objetivo.
- iii. La efectividad de las políticas de seguridad pública descansa en parte en programas estables que tienen financiamiento adecuado y que logran permanecer en el tiempo como para poder entregar resultados. Ello aconseja que dichas políticas cuenten con amplio apoyo político y ciudadano, para lo cual la información respecto de sus resultados y efectos debe ser plenamente accesible.
- iv. Diversos participantes en la Reunión hicieron presente la necesidad de fortalecer la colaboración entre organismos públicos y universidades y centros de investigación, en el entendido que la construcción de indicadores, la captura adecuada de datos estadísticos y la evaluación de programas son elementos esenciales de una política pública efectiva. La alianza entre instituciones académicas y de gobierno en lo referente a políticas de seguridad ha tenido avances significativos en Brasil, Chile, Colombia y México; pero es menos frecuente en otros países de la región.

Un desarrollo positivo para el incremento del conocimiento en materia de seguridad ciudadana es la celebración de alianzas cada vez más frecuentes entre investigadores y autoridades públicas a cargo de proyectos de intervención. Un ejemplo de ello es la asociación regional-municipal que representa el programa **PREVIVA** en Antioquia, Medellín, que incluye a académicos y alcaldes de diez municipalidades, y que utilizando variadas herramientas de las ciencias sociales ha

resultado en el diseño del programa **Prevención de Conductas de Riesgo para la Vida** (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012)<sup>15</sup>.

### El uso de la información para desarrollar políticas públicas en la región

El uso de datos estadísticos es imprescindible para los efectos de diagnosticar los problemas a intervenir, establecer aquellos que son prioritarios, monitorear el progreso, las dificultades de las intervenciones y sus efectos. En América Latina y el Caribe existen esfuerzos por mejorar la captura y el análisis de datos y en general todos los países cuentan con indicadores básicos respecto de los delitos que los afectan. La mayor parte de ellos tienen como fuente los registros públicos realizados por la policía y el ministerio público; pero en el caso de Chile, Argentina, Colombia y México se constata la realización de encuestas de victimización periódicas.

Suriname, por ejemplo, mantiene una base de datos respecto de los diversos delitos registrados por la policía, distinguiendo entre delitos violentos, delitos contra la propiedad y casos de violencia doméstica. La información sistematizada permite determinar si los robos se cometieron con arma de fuego y hacer un seguimiento del número y tipo de armas de fuego confiscadas por la policía. La información respecto de la percepción pública de las instituciones y el porcentaje de delitos que se denuncian a las autoridades, proviene de una encuesta de victimización realizada en los países del Caribe por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>16</sup>.

Entre las iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo tendientes a mejorar la medición del delito y el seguimiento y evaluación de políticas públicas en la región, se encuentra **el Sistema Regional de indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad ciudadana (SES)**, proyecto a través del cual 15 países y dos ciudades capitales de Latinoamérica y el Caribe, se han asociado para mejorar y hacer comparables sus estadísticas sobre crimen y violencia. Esta iniciativa, ha sido promovida y financiada por el Banco a través del proyecto de **Bienes Públicos Regionales**, bajo la coordinación y ejecución del Instituto CISALVA de la Universidad del Valle en Cali, Colombia<sup>17</sup>.

Los indicadores de seguridad ciudadana del SES fueron diseñados, revisados y aprobados por los países socios, junto con definiciones y una metodología común que estandarizan la captura, el procesamiento, el análisis y el flujo de la información que respaldan la calidad de los datos publicados. Para lograr la **comparabilidad** entre los indicadores aprobados para la región, se ha desarrollado un proceso de estandarización de conceptos. Ello debiera permitir a los países participantes, implementar y evaluar políticas de seguridad ciudadana con base en información comparable.

<sup>15</sup> Referencia <http://previva.udea.edu.co/>

<sup>16</sup> "Citizen Security in Surinam. A Presentation for the Citizen Security Network", Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de Septiembre de 2012.

<sup>17</sup> Para mayores antecedentes consultar: <http://www.seguridadyregion.com/>

**Principales Indicadores considerados por El Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana.**

- ✓ Obtenidos por Registro Administrativo:
  - ◆ Tasa de homicidios cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de muertes por tránsito por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de suicidios por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de muertes por armas de fuego por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de denuncias por delitos sexuales por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de denuncias de violencia intrafamiliar/familiar por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de denuncias de maltrato infantil y de adolescentes por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de hurtos por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de robos por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de secuestros por cada 100.000 habitantes
  - ◆ Tasa de robo y hurto por cada 100.000 automotores registrados
  
- ✓ Obtenidos por encuestas
  - ◆ Prevalencia de violencia sexual
  - ◆ Prevalencia de violencia intrafamiliar, familiar y doméstica
  - ◆ Tasa de victimización delictiva en personas mayores de 18 años
  - ◆ Porcentaje de personas con percepción de inseguridad en personas mayores de 18 años.

*<http://www.seguridadyregion.com/>*

La preparación de los informes nacionales al Sistema Regional se realiza de acuerdo a una metodología que induce a los países a analizar sus sistemas estadísticos, detectar sus debilidades y mejorar la coordinación entre las instituciones participantes del sistema de justicia criminal y de salud que capturan los datos, o que los requieren en su trabajo. La Subsecretaría de Prevención del Delito de Chile, preparó su informe constituyendo mesas de trabajo por los tipos de delito o violencia que se debían informar. Cada Mesa de Trabajo, compuesta por delegados de las instituciones participantes, relevó en primer lugar los requerimientos de información solicitada por el Sistema Regional a los diversos países participantes en el Proyecto, luego se analizó la información que respecto del delito respectivo poseía cada institución participante y los flujos de información entre instituciones. Finalmente se discutieron los aspectos críticos existentes en el sistema estadístico, para finalizar seleccionando la fuente de información más pertinente para la definición del indicador respectivo<sup>18</sup>. El informe permite detectar las dificultades que existen en materia estadística en la región, a pesar de los incipientes esfuerzos por mejorar las bases de datos existentes y su integración. Así, con respecto del homicidio sostiene que no existe un flujo de información suficientemente integrado entre las instituciones participantes, el que podría lograrse mediante un mayor acceso a las bases de datos de las demás. Ello dificulta establecer con claridad el flujo del hecho en el sistema de justicia criminal.

<sup>18</sup> [http://www.seguridadyregion.com/images/descargas/Paises\\_Socios/chile/reporte\\_sistematizacion.pdf](http://www.seguridadyregion.com/images/descargas/Paises_Socios/chile/reporte_sistematizacion.pdf)

Asimismo, se indica que existe diversidad en el período en el cual las distintas instituciones actualizan su base de datos, lo que dificulta una mirada integral al fenómeno.

Algunos países participantes en la Red de Seguridad Ciudadana dieron cuenta del esfuerzo en el que están empeñados por mejorar los estándares existentes en materia de definición de indicadores, protocolos para la recogida de datos, su procesamiento y análisis. Panamá por ejemplo, indicó que contaba con indicadores para medir los resultados del **Programa de Seguridad Integral PROSI**, pero que no contaba con una metodología adecuada de evaluación del impacto del mismo. Asimismo, señaló su necesidad de identificar expertos estadísticos para el seguimiento y evaluación de los diversos programas en ejecución, para lo cual deseaban formar especialistas en colaboración con universidades.

Si bien el uso de evidencia científica para diseñar proyectos de intervención es muy reciente en América Latina, existen ejemplos de uso de información estadística para planificar y llevar a efecto programas de prevención específicos. Esto ocurre especialmente en el plano policial.

El Ministerio de Seguridad de la República de Argentina dio a conocer en la Reunión de la Red de Seguridad, un Programa dirigido a prevenir el hurto y robo de automotores en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su principal componente es la realización de controles vehiculares diarios de 30 minutos de duración en diversos puntos de la ciudad, seleccionados de acuerdo a información policial georeferenciada y a la proveniente del mapa vecinal de conflictos proveniente de las mesas de participación vecinal. La intervención se complementó con el **Plan Unidad Centurión Sur** que incluye el despliegue de 1.250 gendarmes en algunos barrios y el **Operativo Luz Azul** que contempla la asignación de móviles inteligentes para realizar patrullaje preventivo por cuadrículas<sup>19</sup>.

La evaluación de esta intervención se realizó a través de las denuncias recibidas por la policía, complementadas por encuestas de victimización que permiten cotejar las cifras de las denuncias y establecer la percepción pública respecto del Plan. El uso de fuentes de información distintas contribuye a la confiabilidad del dato. Sin embargo, la existencia de un grupo de control hubiera fortalecido la validez interna de la evaluación realizada, permitiendo establecer con claridad el valor agregado del Programa (Sherman, 2012).

---

<sup>19</sup> Presentación del Ministerio de Seguridad de la Nación, República Argentina, "Evaluación de estrategias de prevención del robo y hurto automotor basadas en intervenciones policiales", Banco Interamericano de Desarrollo, 10 de Septiembre de 2012.

#### Resultados de la estrategia dirigida a prevenir hurtos y robos de vehículos en la ciudad de Buenos Aires

- De enero a Julio de 2012 se observa un descenso de 23,4% en las denuncias por robo y hurto de automotores con respecto al mismo período del 2010.
- En el año 2012 el 81% de las jurisdicciones presentó promedios semestrales de hurto de automotores inferiores a los del año 2011.
- La victimización por robo y hurto automotor pasó del 0.71% (línea base) al 039%.

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación. República Argentina

El desarrollo de nuevos proyectos preventivos requiere de información rigurosa que permita predecir que tendrán éxito. Un primer tipo de información imprescindible es aquella que permita diagnosticar con claridad el problema que se va a intervenir. En el caso de la Estrategia dirigida a prevenir hurtos y robos de automotores, tal información proviene de las denuncias recibidas por los cuerpos policiales y de información cualitativa recogida en reuniones con vecinos. Otro tipo de información de significativa importancia es la que surge de evaluaciones de impacto realizadas respecto de programas llevados a cabo en otros países y que intentan entregar solución a problemas similares a aquellos que se han identificado (Sherman, 2012). La realización de programas que tienen como antecedente esa evidencia permite predecir que es razonable esperar que el programa de intervención tenga impacto.

El **Banco Interamericano de Desarrollo** ha apoyado el esfuerzo de académicos de la región que han recopilado información respecto de programas con impacto en distintas áreas, para ponerlos a disposición de quienes llevan a efecto políticas públicas. Esta recopilación sistemática de información se ha centrado en la prevención en la familia y la escuela (Hein, 2010); violencia intrafamiliar y maltrato infantil (Larraín, 2010); prevención situacional (Rau y Prosser, 2010); prevención de las violencias a través de intervenciones locales: multiagencias, drogas y pandillas (Oviedo, 2010); policía (Frühling, 2010); sistema de justicia penal (Olavarría y Pantoja, 2010). Esta información es indicativa respecto del tipo de proyectos que podrían tener éxito en nuestra región. El hecho de que un proyecto determinado haya funcionado en otros países, no asegura que tendrá los mismos efectos en América Latina y El Caribe.

Es posible que existan diferencias contextuales importantes entre nuestra región y aquellas donde se realizan los estudios de impacto más rigurosos. A modo de ejemplo, Sampson y colegas (1997) realizaron estudios en Chicago, que demostraban que los niveles de cohesión social incidían sobre la victimización en barrios similares en la concentración de desventajas sociales. Diversos autores han encontrado que dicha asociación no es estadísticamente significativa en los casos de Sao Paulo (Alda, 2012) y de Belo Horizonte (Villarreal and Braulio, 2006). Ello puede obedecer a que las características de la comunidad de bajos ingresos en algunos países de América Latina son distintas a las de Chicago. La adaptación de algunos programas también puede enfrentar diferencias o debilidades institucionales a las que nos referimos en la sección II.

Debido a ello, la única alternativa posible para determinar si alguna iniciativa funciona en nuestro contexto es testarla de acuerdo con métodos rigurosos.

En la Reunión de la Red de Seguridad Ciudadana se planteó la importancia de dejar espacio a la creación de nuevos programas para resolver los problemas de seguridad existentes. Al respecto es apropiado indicar que desarrollar programas con base en evidencia previa, no implica necesariamente repetir siempre las mismas intervenciones realizadas en otros contextos. Se sugiere diseñar las intervenciones con pleno conocimiento del tipo de problema que se intenta resolver y de la evidencia que existe respecto de programas que hayan dado resultados en otros países, tomando en cuenta las diferencias de contexto. Ellas pueden sugerir la necesidad de adaptar el programa respectivo a la nueva realidad, o incluso de descartarlo. Sin embargo, es razonable pensar que el conocimiento de las experiencias existentes que hayan tenido impacto puede sugerir mejores cursos de acción para reducir el delito, que el tomar decisiones sin base en esa información previa.

La única manera de saber si el programa en cuestión ha tenido los efectos esperados de él, es realizando una evaluación del mismo. De los tipos de evaluación posibles, a los que nos referimos en este trabajo, la evaluación de impacto es la que nos permitirá determinar si el programa ha cumplido con los objetivos que se propuso.

### **Evaluaciones de proyectos de seguridad en América Latina y El Caribe**

**La mayor parte de la evaluaciones que se realizan en la región corresponden al nivel 1 ó 2 de la Escala de Maryland, esto es, asocian una intervención con cambios en las cifras delictuales ocurridas a partir del inicio de la ejecución del programa.**

Adicionalmente a lo anterior, es frecuente que los ejecutores realicen un monitoreo de los programas, mediante indicadores que indican la entrega de productos prevista por el programa o proyecto y realicen o encarguen estudios cualitativos respecto de su proceso de implementación. La posibilidad de realizar una evaluación de impacto experimental es muy difícil cuando se trata de proyectos que se implementan actualmente y que no consideraron la evaluación en sus inicios. Sin embargo, queda abierta la posibilidad de al menos realizar evaluaciones con menor grado de robustez metodológica, lo que permitirá discernir si se trata de proyectos prometedores.

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Colombia contempla la realización de evaluaciones de impacto en cinco de las ciudades que considera prioritarias. Estas evaluaciones se centrarán en proyectos pertenecientes a Líneas de Acción consideradas claves en los cinco ejes definidos por la política. Estos son: prevención social, prevención situacional, presencia y control policial, justicia, víctimas y resocialización, cultura de ilegalidad y ciudadanía responsable. Las evaluaciones se realizarán en dos barrios por ciudad, de acuerdo a lo que indica el cuadro siguiente.

### Diseño de Instrumento de Medición de Impacto

**Objetivo:** medir el impacto de intervenciones en Líneas de Acción consideradas claves en los Cinco Ejes Estratégicos de la Política.

#### Grupos de Ciudades a Seleccionar

- |                  |                |
|------------------|----------------|
| 1. Cali          | 1. Palmira     |
| 2. Barranquilla  | 2. Cartagena   |
| 3. Manizales     | 3. Pereira     |
| 4. Cúcuta        | 4. Bucaramanga |
| 5. Villavicencio | 5. Soacha      |

<b>1. Prevención Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Madres gestantes en prácticas de buena crianza (N).</li> <li>▪ Extensión de jornada escolar en zonas críticas (E).</li> </ul>	2 Barrios por ciudad
<b>Prevención Situacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Espacio público y abrir los deportivos y recreativos (E).</li> <li>▪ Estrategia contra el hurto de celulares robados (N)</li> </ul>	2 Barrios por ciudad
<b>2. Presencia y control policial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan Cuadrantes en los cuadrantes más críticos (E).</li> <li>▪ Uso de CCTV (mejor operatividad de Cuadrantes) (N).</li> </ul>	2 Barrios por ciudad
<b>3. Justicia, víc-timas, resocial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bloqueo de terminales móviles en penitenciarías (N).</li> <li>▪ Fortalecer el SRPA (privación de libertad, seguridad) (N).</li> </ul>	2 Barrios por ciudad
<b>4. Cultura de legalidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención y control de accidentalidad vial (motos) (E).</li> <li>• Yo le Juego Limpio a Colombia (rechazo a piratería) (N).</li> </ul>	2 Barrios por ciudad
<b>5. Ciudadanía responsable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Frentes de Seguridad y trabajo con seguridad privada (E).</li> <li>▪ Sistema de autocuidado de ciudadana en prevención (N).</li> </ul>	2 Barrios por ciudad

**Fuente:** Presentación Alta Consejería Presidencial Para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, "Seguridad Ciudadana en Colombia: Desafíos, Políticas y Resultados", Banco Interamericano de Desarrollo, 11 de Septiembre de 2012

Sin embargo, en la mayor parte de los países de la región, con excepciones, no existe aún una cultura de realizar evaluaciones, la que es clave para mejorar las políticas de seguridad en actual aplicación.

Como aporte a la producción de conocimiento útil para la implementación de políticas de seguridad más efectivas, El Banco ha promovido la formación de redes de conocimiento e intercambio en torno a la evaluación de impacto de las políticas de seguridad ciudadana, incorporando un diseño acabado de evaluaciones de ese carácter en las operaciones de préstamo que aprueba.

Recientemente el Banco aprobó el **Programa Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad Ciudadana para América Latina** (RG-T2009), el que será ejecutado por la Universidad Nacional Villa María de Córdoba, Argentina y que busca promover una red de colaboración para la evaluación de impacto de políticas en seguridad ciudadana en ocho países de la región, con los más altos estándares de calidad en la materia. Esta iniciativa fortalecería la tendencia creciente de colaboración entre el sector académico y los hacedores de políticas públicas en el ámbito de seguridad.

**El Programa se propone los siguientes objetivos fundamentales:**

- ✓ Generar capacidades técnicas comunes entre los países participantes, mediante actividades de capacitación y el intercambio de experiencias, en alianza con centros de excelencia regional.
- ✓ Diseñar y ejecutar programas piloto de evaluación de impacto, implementando ocho evaluaciones de impacto de intervenciones previamente seleccionadas, de acuerdo con estándares y orientaciones identificados al inicio del programa.
- ✓ Conformar una red de evaluación de impacto que garantice la sostenibilidad del programa a partir de la consolidación de un marco de cooperación virtual entre países. Para ello se creará un portal donde se darán a conocer los resultados del programa y se creará una comunidad de práctica dentro de dicho portal, en donde se promueva el aprendizaje permanente sobre metodologías de evaluación de impacto.

*Bienes Públicos Regionales. Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad Ciudadana para América Latina. Plan de Operaciones, 2011.*

Cabe agregar que el Banco Interamericano de Desarrollo incorporará en los proyectos de préstamo entregados a países miembro, el diseño de la evaluación de impacto de las actividades a financiar. Así lo muestra la siguiente tabla que resume los componentes principales de la evaluación de impacto mediante método de Diferencia en Diferencias, que será ejecutada para el **programa Policía de proximidad y capacitación criminológica a investigadores**, correspondiente al componente I financiado para la ciudad de Montevideo, Uruguay.

<b>Objetivo del componente:</b>	<b>Contribuir a incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados.</b>			
<b>Método de evaluación de impacto:</b>	<b>De diferencia en diferencias</b> , consistente en: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obtener la diferencia en las variables de impacto de interés entre los períodos previos y posteriores al período de tratamiento para las unidades tratadas.</li> <li>2. Obtener la diferencia en las variables de impacto de interés entre los períodos previos y posteriores al período de tratamiento para las unidades no tratadas o de control.</li> <li>3. Obtener la diferencia entre 1 y 2.</li> </ol>			
<b>VARIABLES DE IMPACTO</b>	<b>Instrumento de captura</b>	<b>Nivel de la unidad bajo análisis</b>	<b>Consideraciones metodológicas</b>	
			<b>Grupo de control</b>	<b>Grupo de tratamiento</b>
Denuncias de violencia doméstica	Registros manuales de denuncias	Comisaría	3 comisarías sin proyecto.  Requisitos: - pertenecientes a la misma unidad organizacional que las tratadas.	3 comisarías con proyecto
Denuncias de violencia de género	Registros manuales de denuncias	Comisaría		
Denuncias de delitos sexuales	Registros manuales de denuncias	Comisaría		
Denuncias de hurtos	Registros manuales de denuncias	Comisaría		

Denuncias de robos	Registros manuales de denuncias	Comisarías	- características similares a las tratadas, previo al tratamiento. - No deben ser parte de ningún proyecto similar.	
Percepción de victimización por parte de los ciudadanos*	Encuesta pre y post tratamiento	Comisarías		
Opinión ciudadana sobre la policía	Encuesta pre y post tratamiento	Jurisdicción de la comisaría		
Conocimientos y aptitudes adquiridas por los policías	Exámenes pre y post tratamiento	Policías	**Policías sin tratamiento pertenecientes a las 6 comisarías observadas (con y sin proyecto)	Policías (nuevos o existentes) que reciben tratamiento en las 3 comisarías con proyecto
Conocimientos y aptitudes adquiridas por los investigadores	Exámenes pre y post tratamiento	Investigadores	** Investigadores sin tratamiento Requisitos:	Investigadores que reciben tratamiento
Porcentaje de delitos que requerían pericias y fueron resueltos	Registros manuales de denuncias	Investigadores	- características similares a las tratadas, previo al tratamiento. - No deben ser parte de ningún proyecto similar.	
* Esta variable cumple también la función de controlar los resultados de las variables de denuncias.				
** Respecto de la evaluación de impacto sobre policías e investigadores, se propone método alternativo de medición (test de Chow) dado el caso que no fuera posible la conformación de grupos de control.				
<b>Fuente:</b> elaboración propia en base al Plan de Monitoreo del Programa de gestión integrada local de seguridad ciudadana, Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.				

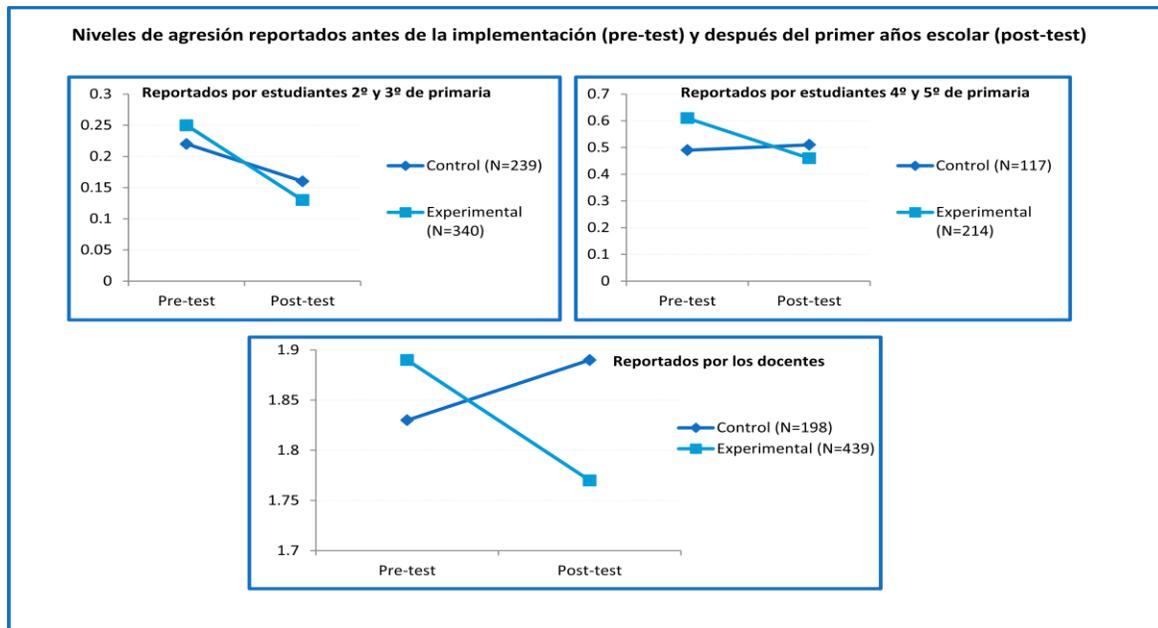
Las evaluaciones de impacto realizadas en América Latina utilizando métodos experimentales o cuasi experimentales, se deben a la colaboración entre centros de investigación, autoridades públicas u otros organismos ejecutores de proyectos. A continuación se describen algunos de esos ejemplos.

### Descripción de la evaluación de impacto del Programa “Aulas en Paz”

Una evaluación de impacto relevante se pudo identificar en el concurso de Buenas Prácticas impulsado por el BID, Open Society y el CESC en 2010, cuyo primer premio fue asignado al **Proyecto “Aulas en Paz”**, ejecutado por el Organismo No Gubernamental Convivencia Productiva y la Universidad de Los Andes de Colombia. Se trata de un modelo de intervención que promueve competencias ciudadanas como herramientas para romper el ciclo de la violencia y construir una cultura de paz. Desarrollado a nivel piloto, en forma gradual se extendió a 27 instituciones educativas públicas de 15 municipios del país afectados por la violencia. Se han realizado diversas evaluaciones, las dos primeras se orientaron a introducir modificaciones al modelo, mientras que la última realizada en 2008, fue aplicada en un número significativo de escuelas. Ésta arrojó resultados positivos en materia de disminución de agresiones en el ámbito escolar y el desarrollo de competencias prosociales en los participantes.

Antes del inicio de la implementación en las aulas (pre-test) y al finalizar el primer año escolar (post-test), tanto los estudiantes del grupo de control como los del grupo experimental llenaron un cuestionario que mide los niveles de agresión, empatía, asertividad y creencias que legitiman

la agresión<sup>20</sup>. Los docentes también respondieron cuestionarios sobre la agresión y los comportamientos prosociales de los estudiantes. Los resultados mostraron impactos significativos del Programa, ya que tanto estudiantes como docentes reportaron consistentemente una disminución en agresión entre quienes recibieron el Programa, en contraste con una disminución significativamente menor entre quienes no lo recibieron. La siguiente figura muestra el nivel de agresión reportada por los estudiantes y docentes antes de la implementación del programa (Pre-test) y después del primer año escolar (Post-test).



**Fuente:** Banco de Buenas Prácticas para la Prevención del Delito en América Latina y El Caribe<sup>21</sup>

### Descripción de la evaluación de impacto del Programa Policial de Minas Gerais

Un segundo ejemplo de evaluación de una política pública en el área de seguridad ciudadana, es la realizada por Soares y Viveiros (2010) respecto de la implementación del **Programa de Integración y Gestión en Seguridad Pública**, llamado IGESP, inspirado en la experiencia de **COMPSTAD** de Nueva York y que se implementó en el Estado de Minas Gerais. El Programa que buscaba integrar el funcionamiento de las dos policías estatales comenzó como proyecto piloto en Belo Horizonte el 2005, para extenderse a 58 municipios en todo el Estado.

Cabe indicar que IGESP fue diseñado por el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais, el que realizó un seguimiento constante de su proceso de implementación. A su vez, la evaluación de impacto tomó en cuenta información de cada municipio, cubriendo el período 2000- 2008. Los datos obtenidos de diversas fuentes oficiales se referían a variables relacionadas con la implementación de IGESP, impactos y variables de control que se refieren a características municipales y a la presencia simultánea de

<sup>20</sup> La asignación de estudiantes y profesores a grupos experimental y de control fue aleatoria

<sup>21</sup> Este Banco de Buenas Prácticas reúne las mejores prácticas identificadas en las sucesivas versiones del Concurso de Buenas Prácticas para la Prevención del Delito y la Violencia. Puede visitarse en [www.comunidadyprevencion.org](http://www.comunidadyprevencion.org)

otros programas de seguridad municipal. Esto último es de suma relevancia, pues, era necesario aislar el efecto que podrían haber provocado cambios que se suscitaban de manera paralela a la introducción de IGESP. Las variables dependientes fueron definidas en función de aquellos delitos cuya tendencia a la denuncia es mayor (es decir, que poseen menor *cifra negra*): homicidios, delitos violentos en contra de la propiedad y delitos violentos en contra de las personas.

La evaluación de IGESP no tuvo lugar con todos los requisitos de una evaluación experimental, lo que podría afectar la robustez de sus conclusiones, no obstante los autores tomaron una serie de providencias a fin de asegurar la confiabilidad de los resultados. Éstos indican una reducción de 24% en delitos contra la propiedad y de 13% en delitos contra las personas (Soares y Viveiros 2010).

### Descripción de la evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia

Otro ejemplo significativo de una evaluación de impacto de un programa de seguridad, que aún se encuentra en ejecución, es el realizado por la Fundación Ideas para La Paz respecto del **Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes – PNVCC que realiza la Policía Nacional de Colombia** (Fundación Ideas para la Paz, 2012). En Julio del 2010 el mando policial lanzó dicho plan, el que se ejecuta en 50 municipios de Colombia. La estrategia recoge algunas experiencias previas de la Policía en materia de vigilancia comunitaria, e incorpora experiencias internacionales en materia de solución de problemas aplicada a la vigilancia policial, integrándolas en un modelo de gestión que pretende responder a las expectativas y realidades de las ciudades colombianas.

El objetivo del **PNVCC** es optimizar el servicio a través de la delimitación del territorio de las ciudades en jurisdicciones pequeñas, denominadas cuadrantes. A cada cuadrante se asignan patrullas en tres turnos y, según las circunstancias específicas, puede asignarse más personal de apoyo. Las patrullas deben tener una permanencia de mínimo dos años y son responsables del cuadrante, lo cual, debiera facilitar el acercamiento a la comunidad y la asignación de responsabilidades individuales por el desempeño en el cuadrante.

Debido a que la implementación del Plan se inició simultáneamente en ocho ciudades, la Fundación diseñó una evaluación de impacto basada en el diagnóstico sobre la necesidad de capacitación del personal detectada al inicio de la estrategia, la cual permitió establecer grupos de intervención y de control, según el impulso dado a la implementación.

Así, se diseñó un programa de formación especial destinado a profundizar con los policías los objetivos del PNVCC, los métodos e instrumentos y competencias que requerían para su correcta aplicación. Para el proceso de capacitación, las estaciones de policía fueron divididas en dos grupos y tres cohortes capacitadas en distintos momentos. Con este procedimiento, la metodología de evaluación permitió comparar entre estaciones de policía capacitadas y no capacitadas para, fundamentalmente, comparar las tasas delictuales y contravencionales previas a la capacitación, con las existentes una vez que los funcionarios realizaron el programa de formación.

La evaluación de impacto del PNVCC se realiza por medio de un diseño experimental, mediante el cual es posible identificar el efecto del Plan. Para este propósito, se generan dos grupos de manera aleatoria entre las unidades de análisis, uno de los cuales recibe un tratamiento, mientras que el segundo se mantiene sin intervención a manera de control.

Se aplicó el modelo de análisis de *diferencias en diferencias* que implica contrastar lo que sucede en los cuadrantes intervenidos (tratamiento), con los cuadrantes que aún no reciben el entrenamiento (control). Si la intervención tiene éxito, el resultado de la ecuación debe ser de signo negativo, es decir, el incremento entre el momento de inicio  $t_0$  y el término del período de análisis  $t_1$  en el grupo de tratamiento debe ser menor al incremento que registren los grupos de control.

La evaluación pudo establecer, que a mayo 2012 mediante esta metodología de evaluación se habían alcanzado logros significativos en la reducción en los delitos de homicidio, hurto a residencias y hurto de vehículos.

Para los tres delitos mencionados se obtuvo una reducción estadísticamente significativa: i) en los homicidios esta reducción fue de 16%, ii) en el caso de lesiones personales la reducción fue de 9%, iii) en el hurto a vehículos la reducción que se dio fue de un 22% (Fundación Ideas para la Paz, 2012).

El creciente interés de grupos académicos y del Banco Interamericano de Desarrollo garantizan el aumento de las evaluaciones de impacto de tipo experimental o cuasi experimental. Sin embargo, el incremento sustantivo del conocimiento respecto de las intervenciones que se realizan en la región necesita que los gobiernos establezcan un plan de evaluaciones como parte de sus políticas de seguridad, que repliquen aquellos proyectos que tienen impacto o que parecen al menos prometedores, y que descarten los que no tienen impacto, o producen resultados negativos.

## Conclusiones del apartado

1.- Pese al notable incremento de la violencia en nuestra región en años recientes, existen desarrollos interesantes en materia de políticas públicas que se pueden destacar: entre éstos se encuentran la ejecución de programas multisectoriales que combinan estrategias de control y de prevención del delito; la focalización de programas en áreas en riesgo y el aprovechamiento de algunas experiencias exitosas que se usan como modelo para intervenciones locales o nacionales, entre otros aspectos.

2.- El mejoramiento de la calidad de las políticas en los países con mayores tasas de violencia sólo será posible en la medida en que se fortalezca la capacidad del Estado para adquirir control territorial, imponer mayores niveles de obediencia al derecho, y poner en funcionamiento instituciones con respaldo ciudadano, recursos y capacidad de gestión.

3.- No es posible encontrar recetas establecidas para el proceso que conduce al fortalecimiento de la capacidad estatal. Sin embargo, requiere del desarrollo de capacidad de liderazgo; de la búsqueda de acuerdos y concertación amplios en torno a las políticas de seguridad; del mejoramiento de la capacidad de gestión de programas y proyectos con apoyo de expertos.

4.- Un obstáculo significativo para las políticas públicas en la región se encuentra en que aún se está lejos de un sistema de implementación de políticas con base en evidencias. Los sistemas estadísticos han mejorado. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos existentes, aún subsisten problemas serios de integración de bases de datos pertenecientes a instituciones distintas, se realizan muchos programas que no reciben un seguimiento pormenorizado a través de estadísticas pertinentes y la investigación y formación académica en esta materia son aún muy recientes en muchos países.

5.- Otra dificultad mayor para el incremento de la efectividad de las políticas radica en la falta de una cultura compartida de realizar evaluaciones, en particular aquellas de impacto. Sin ellas es difícil contar con un nivel de conocimiento que efectivamente pueda orientar las políticas públicas en la región. Su carencia también dificulta convencer al público respecto de la pertinencia de las intervenciones que se realizan, lo que permitiría darles sustento político consensuado.

## IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las políticas de seguridad ciudadana de América Latina y El Caribe han experimentado avances importantes en los últimos diez años, aunque éstos son bastante más débiles que los que han tenido lugar en los países desarrollados.

✓ **Algunos de esos avances son los siguientes:**

- i) un número creciente de los países de la región han discutido y aprobado políticas dirigidas a reducir la violencia y el delito que integran distintos componentes y se plantean metas específicas a alcanzar;
- ii) existen experiencias de políticas multisectoriales en algunas ciudades donde prevalecían altas tasas de delitos violentos, que han demostrado capacidad para reducir delitos, aunque las evidencias causales no son robustas;
- iii) el número y el tipo de proyectos de intervención ha aumentado notoriamente y muchos de ellos tienen aspectos muy positivos en cuanto a diversos aspectos de su gestión;
- iv) se constata que en muchos países se ha avanzado en materia estadística como consecuencia de la existencia de Observatorios de Criminalidad, la realización de encuestas de victimización y un uso creciente de información estadística georeferenciada por parte de la policía;
- v) en países como Brasil, Colombia, Chile y Perú, se pueden ver buenos ejemplos de asociación entre académicos y hacedores de políticas públicas que colaboran en el diseño y en la evaluación de proyectos específicos;
- vi) debido a ello pueden encontrarse las primeras evaluaciones de impacto de tipo cuasi experimental o experimental, de proyectos de tipo preventivo y policial, principalmente.

A pesar de ello, subsisten importantes desafíos que deben superarse si se desea avanzar en la eficacia de las políticas de seguridad ciudadana, especialmente en aquellos países que se ven afectados por niveles más graves de violencia y por mayor debilidad de las instituciones del área de seguridad.

- **Las políticas de seguridad requieren de reformas institucionales que permitan mejorar, en lo posible, algunas intervenciones que parecen prometedoras en la región y que coordinan la actuación de diversos organismos públicos y diversos niveles administrativos del accionar gubernamental.** La realidad es que no existe conocimiento detallado respecto de los factores que pueden conducir al éxito en ese tipo de programas, ni sobre cómo se vencen las inercias propias de instituciones que dependen de autoridades distintas y que tienen sus propias agendas y mandatos. Los estudios existentes son insuficientes para proporcionar evidencias respecto de los procesos a los que se hace mención. Por otra parte, las evaluaciones realizadas no proporcionan prueba robusta respecto de las medidas específicas que hicieron la diferencia, o sobre el valor agregado que aportó cada uno de los componentes de esas intervenciones.

La escasa información abarca tanto la gestión de los programas, como el efecto que éstos tuvieron, lo que ciertamente no contribuye a fortalecer la voluntad política para emprenderlos, cuando ellos requieren vencer resistencias institucionales significativas.

- **Diversos países de la región han emprendido reformas policiales y del sistema de justicia penal que deben evaluarse en su complejidad, a objeto de identificar los puntos de inflexión en el desarrollo de esas políticas que han conducido a su éxito o fracaso.** La experiencia parece indicar, que el éxito de programas preventivos de distinto carácter será mayor en un ambiente de mayor vigencia del derecho. Por el contrario, las situaciones de elevada impunidad y de falta de control estimulan el incremento de la violencia y dificultan la operación de programas de prevención social o situacional. Situaciones de esa especie aumentan la desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado y constituyen un obstáculo para que los programas identifiquen adecuadamente a sus beneficiarios y lleguen a ellos. Sin embargo, hasta ahora el resultado de esas reformas institucionales ha sido muy inferior a las expectativas depositadas en ellas. Está claro que los meros cambios normativos son insuficientes y que requerimos de más y mejor información respecto de las razones que explican las dificultades actuales y la mejor manera de abordarlos.

Nuevamente aquí hace falta conocimiento aplicado y evaluaciones de impacto y de procesos respecto de aspectos claves de las transformaciones institucionales que se han emprendido y que se han replicado en numerosos países de la región. En particular respecto de los siguientes temas: i) sistemas de formación de operadores del sistema de justicia penal, en particular de policías y fiscales; ii) optimización de la administración de cuerpos policiales y judiciales, incluyendo el manejo de casos; iii) sistemas de control interno y externo de la mala conducta funcionaria, con énfasis en policías, jueces y fiscales; iv) transparencia de las instituciones del sistema de justicia penal, reforzando la supervisión ciudadana; v) estrategias comunicacionales que informan al público e incrementar apoyo para las instituciones (World Bank, 2011). Esos estudios deberían ser ampliamente difundidos para poder ser incorporados en futuras reformas institucionales.

- **Los niveles de conocimiento respecto del proceso de diseño de proyectos que podrían arrojar resultados y las evidencias que surgen de la investigación criminológica realizada en otros países desarrollados es aún escaso,** lo que afecta bastante el cómo se desarrollan los proyectos en la región. En el curso de este trabajo enunciamos algunas de esas deficiencias, las que sugieren la necesidad de aumentar la capacitación de profesionales y académicos en el área, de crear instancias de intercambio de información y de discusión académica.

Todo proyecto de intervención debe seguir pasos rigurosos en su elaboración, para lo cual es necesario contar con información precisa que guíe el diagnóstico, el diseño y la posterior ejecución del proyecto en cuestión.

Del diagnóstico precedente se desprenden propuestas a cuyo cumplimiento puede colaborar la Red de Seguridad Ciudadana, así como los programas que lleva a cabo El Banco Interamericano de Desarrollo para incrementar el conocimiento aplicado a programas de seguridad ciudadana.

- **A fin de mejorar el diseño, implementación y evaluación de proyectos en el área, es necesario producir, difundir e intercambiar información que fortalezca la actuación de**

**organizaciones que implementan proyectos de seguridad ciudadana.** Tal y como se indicó en el trabajo, la formulación e implementación de proyectos debe estar basada en evidencia suficiente, aún si se trata de una iniciativa dirigida a responder a un problema nuevo, o se desea crear una respuesta distinta para un problema ya conocido (Sherman, 2012)

Los pasos que deben seguirse y que se han descrito en este trabajo son los siguientes:

- i) Diagnóstico lo más preciso posible del problema o problemas delictuales que se abordarán a través del proyecto;
- ii) revisión de la literatura criminológica internacional o nacional que provee soluciones específicas para el problema en cuestión, que han probado ser efectivas en otros contextos y que podrían ser aplicables en América Latina o El Caribe;
- iii) la implementación del proyecto a partir del establecimiento de sus objetivos y de las acciones a través de las cuales se espera alcanzarlos;
- iv) seguimiento de la implementación del proyecto que permite realizar correcciones a su desarrollo y establecer la medida en la que está produciendo los productos planificados;
- v) evaluación del proyecto a fin de poder determinar sus efectos.

Aspectos esenciales de la capacitación que debe entregarse a quienes implementan proyectos se refieren al adecuado diseño de los proyectos, a la gestión de los mismos, al cuidado y capacitación de los equipos que intervienen, a la entrega de las destrezas necesarias para conformar coaliciones sociales que den sustento a la implementación de los proyectos y que permitan su sustentabilidad en el tiempo. Para ello se necesita:

- i) capacitar adecuadamente al personal profesional que toma parte en proyectos de intervención;
- ii) desarrollar estudios que releven los procesos que conducen a que algunos proyectos sean exitosos;
- iii) multiplicar las posibilidades de intercambio de experiencias entre los liderazgos de las entidades que realizan los proyectos;
- iv) documentar adecuadamente las experiencias que tienen éxito y difundir esa información.

Una iniciativa de importante proyección para responder a ese desafío lo constituye el **Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe**, promovido por el BID y Open Society Foundations y organizado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. El concurso reconoce buenas prácticas de prevención permitiendo su reconocimiento internacional y contribuye a que se establezca una base de datos que contiene a los mejores proyectos presentados.

- **La realización de programas y proyectos efectivos requiere conocer en detalle los procesos de implementación de aquellos que tienen éxito**, de manera tal que los hacedores de políticas y los operadores de los programas respectivos estén plenamente familiarizados con la administración de los mismos y con factores críticos de ésta que contribuyen al impacto del programa respectivo. El Banco puede colaborar a este respecto, organizando instancias regulares de contacto entre las autoridades de seguridad de los países y los operadores de programas que

han demostrado éxito, a fin de tomar conocimiento respecto de aspectos gerenciales de los mismos.

- **Un requisito prioritario para que puedan realizarse proyectos más efectivos es que exista información estadística de calidad que guíe la identificación de los problemas de seguridad prioritarios, que facilite el desarrollo de las intervenciones y que permita monitorear el avance alcanzado.**

El Banco Interamericano de Desarrollo ha colaborado con diversas iniciativas dirigidas a producir y procesar información relevante en ese campo, apoyando el diseño de indicadores para el sector seguridad, la realización de encuestas de victimización y la realización de investigaciones sobre políticas públicas en ese ámbito. Una iniciativa relevante en ese sentido es El Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que permite definir indicadores confiables y comparables entre quince países de la región, a partir de datos oficiales y proporcionados por encuestas nacionales.

Un informe reciente del BID sugiere que una meta regional a alcanzar debiera ser la de crear un sistema que de manera rutinaria obtenga información descriptiva respecto de un número selecto de indicadores de desempeño, respecto de áreas hacia las cuales se dirigen muchas de las intervenciones actuales en materia de seguridad ciudadana, tales como la social, situacional, la policial, la judicial y de rehabilitación. Su existencia posibilitaría la medición de intervenciones individuales, así como mediciones de impacto a nivel local, nacional y regional (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

- **Es de crítica importancia que se genere capacidad para analizar y evaluar los programas y políticas en términos de su eficacia.** En definitiva no existe sustitución posible para la producción de conocimiento respecto de los proyectos que funcionan en nuestros países. Esa es una tarea que requerirá multiplicar las evaluaciones de impacto de carácter experimental que ya se realizan y la realización de estudios con metodologías mixtas respecto de los proyectos multisectoriales que se han ejecutado o están por ejecutarse. Para ello el Banco Interamericano de Desarrollo ha dado inicio a el **Programa Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad Ciudadana para América Latina** (RG-T2009), el que tiene como objetivo promover una red de colaboración para la evaluación de impacto de políticas en seguridad ciudadana en ocho países de la región, con los más altos estándares de calidad en la materia.

Un camino iniciado y que debe profundizarse, es el de fortalecer la relación entre universidades, centros de investigación y organismos públicos, a fin de que el diseño y ejecución de políticas se nutra del conocimiento científico. La experiencia de la colaboración entre la Policía Nacional de Colombia y la Fundación Ideas para la Paz para realizar el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, es ilustrativa a ese respecto.

Adicionalmente, se deben proveer oportunidades para un intercambio científico creciente entre especialistas y promover el diálogo entre hacedores de políticas públicas dirigido a estar plenamente informado del resultado del conocimiento producido por la vía de esas evaluaciones. El Programa Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas de Seguridad Ciudadana para América Latina constituye un importante paso que responde a esas necesidades.

## V. BIBLIOGRAFÍA

1. Alda, Erik “Social cohesion, neighborhood disorder and criminal victimization: Evidence from Sao Paulo, 2012, sin publicar.
2. Arnsen Cynthia J. and Erik Olson, ed. *Organized Crime in Central America. The Northern Triangle*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No 29, September 2011.
3. Banco Interamericano de Desarrollo “La seguridad ciudadana marco conceptual y evidencias empíricas” Documento sin publicar. Versión preliminar 30 de julio 2012.
4. Bamberger M., Rao V. & Woolcock M. (2010). Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation. Experiences from International Development. Disponible en línea en [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000158349\\_20100323100628](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000158349_20100323100628)
5. Bamberger M., Rugh J. & Mabry L. “Real World Evaluation. Working Under Budget, Time, Data, and Political Constraints”. Second Edition. SAGE Publications, Inc. 2012.
6. Bennet, Trevor, Holloway, Katy y Farrington, David P. “Does neighborhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis”. *Journal of Experimental Criminology* Volume 2, pgs. 437-458, 2006.
7. Bergman, Marcelo “Tax evasión and the rule of law in Latin America”. Penn State University Press 2009.
8. Braga, Anthony y WEISBURD, David. Editors’ Introduction: Empirical Evidence on the Relevance of Place in Criminology. *Journal of Quantitative Criminology* 2: 1–6. 2010.
9. Campbell, Donald. “Reforms as experiments”, *American Psychologist*, vol. 24: 409 – 429. 1969.
10. CESeC (2011) Unidades de Policía Pacificadora: O Que Pensam Os Policiais. Relatório de Pesquisa. Março 2011. Mimeo
11. Centers for Disease Control and Prevention. “Introduction to Program Evaluation for Public Health Programs. Evaluating Appropriate Antibiotic Use Programs”. Department of Health and Human Services. Centers for Disease Control and Prevention – CDC 2006. Disponible en línea en [http://www.cdc.gov/getsmart/program-planner/downloads/Manual\\_04062006.pdf](http://www.cdc.gov/getsmart/program-planner/downloads/Manual_04062006.pdf)
12. Centers for Disease Control and Prevention. Understanding evidence. Part 1: Best available research evidence. A guide to the continuum of evidence of effectiveness 2011.
13. Corporación Visionaria por Colombia. Antípodas de la Violencia. Ciudades latinoamericanas descubriendo la corresponsabilidad” 2010, sin publicar.

14. De Lima, Renato Sérgio y Carolina de Mattos Ricardo, *Gobiernos Locales y Seguridad Pública en Brasil: Cuestiones para el Debate*, Prepared for the conference “Municipal Strategies of Crime Prevention”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. December 10, 2009.
15. Fórum Brasileiro De Segurança Pública em cooperação com o Laboratório de Análise da Violência – (LAV-UERJ), “Os Donos Do Morro”: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (upps) no Rio de Janeiro”, 2012.
16. Frühling Hugo y Andreas Hein, “La importancia de la evaluación de programas y proyectos de prevención del delito”. *Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura*. BID. 2010
17. Frühling, Hugo, “La Policía y el control del delito”. *Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura*. BID. 2010
18. Frühling, Hugo y Alejandra Mohor, “Medición y análisis de la criminalidad en los países de América Latina. Dificultades metodológicas para realizar estudios comparados”, 2012, presentado para su publicación por el Proyecto Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana, del Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad del Valle, Cali, Colombia.
19. Frühling, Hugo y Roberto Gallardo, “Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente”, *Revista INVI* No 74 vol. 27: 149-185, 2012.
20. Gendreau, P., T. Little, y C. Goggin. 1996. A Meta-analysis of Adult Offender Recidivism: What Works? *Criminology* 34: 575–607
21. Goodwin, Jeff. 1999. *No other way out: states and revolutionary movements 1945-1991*. Cambridge: Cambridge University Press.
22. Hein, Andreas, Romina Nespolo y María Ignacia Arriagada. “Desafíos para la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina”: Un análisis crítico de programas y proyectos implementados en Latinoamérica”, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2009. Sin publicar.
23. Hein, Andreas, “Prevención centrada en la familia y en la escuela”. *Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura*. BID. 2010
24. Lagos, Marta y Lucía Dammert. “La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina”, *LATINOBAROMETRO*, 2012 en
25. [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)

26. De Lima, Renato Sergio. 2009. Violent Crime and Homicides in São Paulo: underlying factors and recent trends. Short version of article by Lima et al. 2008. *“Violent Crime and Murders in São Paulo: Underlying Factors and Recent Trends (Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo: Fatores Explicativos e Movimentos Recentes)”*.
27. Llorente M. V., R. Escobedo, C. Echandía y M. Rubio. 2001. “Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia”. Documento CEDE 04-01. Bogotá: Universidad de Los Andes.
28. Llorente María Victoria, Patricia Bulla y Jerónimo Castillo, “Seguimiento y evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia”, en Araya, Jorge, editor: *“Experiencias En América Latina: El Desafío De Evaluar Programas De Seguridad Ciudadana”*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, diciembre 2011
29. Llorente, María Victoria, Hugo Frühling y Patricia Bulla, “Implementación e impacto de un Plan de Reforma Policial. El Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia”, 2012, por publicar
30. Larraín, Soledad, “Sistematización de programas de prevención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil”, Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura. BID. 2010
31. Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
32. Mohor Bellalta, Alejandra, Paula Medina y Paola Tapia, Curso Virtual de Capacitación en Evaluación de Programas para la prevención del delito y la violencia en América Latina, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo, 2012 .
33. Murillo Victoria y Steven Levitzky, “Institutional change and State Capacity in Weak Institutional Environments: Reflections on the Latin American experience”, prepared for the State Building Workshop, Sao Paulo, February 2012.
34. O’Donnell, Guillermo. 1993. “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries.” *World Development*, 21:1355-1369.
35. O’Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy.” *Journal of Democracy* 5 No. 1: 55-69.
36. ECD-DAC “Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management,” OECD-DAC, Paris 2002. Disponible en línea en <http://wbc-inco.net/attach/GlossaryofKeyTermsinEvaluationandResultsBasedManagement.pdf>

37. Olavarría Mauricio, Pantoja Rodrigo. “Sistema de Justicia Criminal y Prevención de la Violencia y el Delito”. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura. BID. 2010
38. Oviedo, Enrique, “Programas de prevención de las violencias a través de intervenciones locales: multiagencias, drogas y pandillas”, Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura. BID. 2010
39. Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly* 26: 716–45, 2009.
40. Rau, Macarena, Prosser, Paola. “Estudio de Evaluación de Impacto de Estrategias en Prevención Situacional”. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión sistemática de la Literatura. BID. 2010
41. Roche, Chris “Evaluación de impacto para agencias de desarrollo. Aprendiendo a valorar el cambio”. Colección Cuadernos de Cooperación. Intermón Oxfam. 1997.
42. Sampson, Robert J., Raudenbush, S. and Earls, F. “Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy.” 1997, *Science* 277: 918-24.
43. Sánchez, Álvaro , Andrés Villaveces, Robert T Krafty, Taeyoung Park, Harold B Weiss, Anthony Fabio, Juan Carlos Puyana, and María I Gutiérrez, Policies for alcohol restriction and their association with interpersonal violence: a time-series analysis of homicides in Cali, Colombia, *International Journal of Epidemiology* (2011) 40 (4): 1037-1046.
44. Soares, Rodrigo R., and Igor Viveiros. 2010. “Organization and Information in the Fight against Crime: An Evaluation of the Integration of Police Forces in the State of Minas Gerais, Brazil.” Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit [Institute for the Study of Labor]. Discussion paper 5079.
45. Shapland, Joanna. *Does Restorative Justice Affect Reconviction?: The Fourth Report From the Evaluation of Three Schemes*. Londres: Ministerio de Justicia, 2008.
46. Sherman, Lawrence. “Thinking about Crime Prevention.” En: Lawrence Sherman et al., *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising?* Informe presentado al Congreso de Estados Unidos. Washington, D.C.: Departamento de Justicia de Estados Unidos. 1997. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/works/chapter2.htm>.
47. Sherman, L. Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina. Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37024856> .
48. Sherman, L., D.P. Farrington, B.C. Welsh, y D.L. MacKenzie, eds. , *Evidence-based Crime Prevention*. Londres: Routledge. Edición revisada, 2002.

49. Stern, Elliot, Nicoletta Stame, John Mayne, Kim Forss, Rick Davies, Barbara Befani. Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluation, Department for International Development Working Paper 38, April 2012.
50. Tocornal, Ximena y Paola Tapia con Jorge Araya, “Evaluación y Buenas Prácticas, aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia. Compendio Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe”, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, 2011.
51. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Global Study on Homicide: trends, context and data*, 2011.
52. Villarreal, A. and B. F. A. Silva "Social Cohesion, Criminal Victimization and Perceived Risk of Crime in Brazilian Neighborhoods." *Social Forces* 84.3 (2006): 1725-1753. *Project MUSE*. Web. 13 May. 2011. <http://muse.jhu.edu/>
53. Villaveces, A.; Cummings, P.; Espitia, V. E.; Koepsell, T. D.; McKnight, B.; and Kellermann, A. L. *Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities.*, 2000, *Journal of the American Medical Association* 283(9).
54. Welsh, Brandon C., y David P. Farrington, *Making Public Places Safer: Surveillance and Crime Prevention*. Nueva York: Oxford University Press, 2009 (a).
55. Welsh, Brandon C., y David P. Farrington , Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly* 26: 716–45, 2009 (b).
56. World Bank. World Development Report, Conflict, Security and Development. 2011
57. World Bank. Crime and Violence in Central America: A Development Challenge. 2011

## ANEXO I

### Memoria RED SEGURIDAD CIUDADANA

#### La Eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana en América Latina y El Caribe: Cómo medirlas, cómo mejorarlas.

#### INTRODUCCION

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promueve el [Diálogo Regional de Políticas \(DRP\)](#) entre los países de América Latina y El Caribe. Constituye uno de los principales instrumentos del BID para fomentar el intercambio de experiencias y conocimiento entre funcionarios de alto nivel y expertos en áreas clave de desarrollo. El DRP cubre temas estratégicos para la región a través de sus trece redes: Agua y Saneamiento, Cambio Climático y Gestión de Riesgo de Desastres, Comercio e Integración, Educación, Energía, Innovación, Mercados Laborales y Seguridad Social, Políticas Macroeconómicas y Finanzas, Presupuesto para Resultados, Protección Social y Salud, Regulación de Instituciones Financieras, Transporte y Seguridad Ciudadana.

Cada una de estas redes tiene como objetivo promover el diálogo entre los funcionarios públicos que trabajan en un mismo sector, con el propósito de facilitar el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas. A través de este medio, los principales formuladores de políticas en la región podrán identificar soluciones comunes a los desafíos de desarrollo más apremiantes y aumentar su capital intelectual e institucional.

Para apoyar el intercambio efectivo de *expertise* y prácticas innovadoras, el DRP promueve la presentación de informes, investigaciones y trabajos analíticos de alta calidad que son discutidos durante las reuniones hemisféricas y subregionales de las redes<sup>22</sup>.

La Red de Seguridad Ciudadana quedó constituida a partir de la reunión celebrada en Washington DC los días 10 y 11 de septiembre 2012. El Presidente del BID, Luis Alberto Moreno, inauguró la reunión señalando la importancia que para la región tiene la seguridad ciudadana, y el rol que el Banco está llamado a cumplir en ese contexto.

Así, manifestó que la seguridad ciudadana se ha convertido en un problema prioritario para la región, ya que desde los años '80 se ha incrementado significativamente la incidencia del delito y la violencia, lo que constituye una amenaza para las posibilidades de desarrollo económico y social.

---

<sup>22</sup> [ladb.org](http://ladb.org)

Las muertes en la región atribuidas al delito y la violencia llegan a un tasa de 350 cada 100 mil habitantes, cifra que duplica a aquellas asociadas a muertes por SIDA. Los costos directos e indirectos del delito y la violencia reducen hasta en un 7% el PIB de la región.

En respuesta a esta situación, señaló que el BID ha canalizado préstamos a diversos países y colabora en tres líneas: prevención, capacitación y fortalecimiento institucional. Para asegurar el éxito de las políticas de seguridad ciudadana deben considerarse tres elementos claves: Información, Gestión integral y Cooperación para el conocimiento. El BID ha creado un fondo especial para apoyar estas tres dimensiones, a través del apoyo técnico a gobiernos, respaldado en sistemas de evaluación adecuados.

La Red que se constituye a partir de esta reunión del DRP, busca proveer espacios de intercambio de experiencias y preocupaciones, además de constituirse en un espacio de diálogo con el Banco. Los problemas de la seguridad que existen, tienen incidencia en la gobernabilidad regional y constituyen un desafío para las políticas públicas en toda la región.

Participaron en la reunión Ministros y Viceministros de Estado (o funcionarios de igual rango o responsabilidad) de 19 países. La nómina de participantes es la siguiente:

<b>Lista de participantes – 1er Diálogo de la Red de Seguridad Ciudadana - BID</b>			
<b>País</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Entidad</b>
<b>Argentina</b>	<b>Claudio Suarez</b>	Director Nacional de Gestión de la Información Criminal	Ministerio de Seguridad
<b>Bahamas</b>	<b>Carl Smith</b>	Permanent Secretary	Ministry of National Security
<b>Bolivia</b>	<b>Luis Baldelomar</b>	Viceministro de Seguridad Ciudadana	Ministerio de Gobierno
<b>Chile</b>	<b>Cristóbal Lira</b>	Subsecretario de Prevención del Delito	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
<b>Colombia</b>	<b>Francisco José Lloreda</b>	Alto Consejero para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana	Presidencia
<b>Costa Rica</b>	<b>Max Loría</b>	Viceministro de Paz	Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica
<b>Ecuador</b>	<b>Karina Arguello</b>	Asesora del Despacho del Ministro del Interior	Ministerio del Interior
<b>Guyana</b>	<b>Clement J. Rohee</b>	Minister of Home Affairs	Ministry of Home Affairs
<b>Haití</b>	<b>Réginald Delva</b>	Secrétaire d'Etat à la Sécurité Publique	Secrétairerie d'Etat à la Sécurité Publique
<b>Honduras</b>	<b>Pompeyo Bonilla</b>	Ministro de Seguridad	Secretaría de Seguridad
<b>México</b>	<b>Facundo Rosas</b>	Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana	Secretaría de Seguridad Pública Federal
<b>Nicaragua</b>	<b>Ana Isabel Morales</b>	Ministra de Gobernación	Ministerio de Gobernación
<b>Panamá</b>	<b>Manuel Zambrano</b>	Director Ejecutivo de la Oficina de Seguridad Integral	Ministerio de Seguridad Publica

<b>Paraguay</b>	<b>Javier Ibarra</b>	Viceministro de Seguridad Interna	Ministerio del Interior
<b>Perú</b>	<b>Roberto Reynoso</b>	Vice-Ministro de Gestión Institucional	Ministerio del Interior
<b>Suriname</b>	<b>Melvin Linsheer</b>	Director of the Bureau for National Security	Cabinet of the President
<b>Trinidad y Tobago</b>	<b>Gregory Sloane-Seale</b>	Citizen Security Programme Coordinator	Ministry of National Security and Rehabilitation
<b>Uruguay</b>	<b>Jorge Vázquez</b>	Viceministro del Interior	Ministerio del Interior
<b>Brasil - Estado de Paraná</b>	<b>Letícia Raymundo</b>	Secretária de Estado da Família e Desenvolvimento Social	
<b>Brasil - Estado de Rio Grande do Sul</b>	<b>Fabiano Pereira</b>	Secretario de Estado da Justiça e dos Direitos Humanos	
<b>Brasil - Estado de Minas Gerais</b>	<b>Denilson Feitoza</b>	Secretário-Adjunto de Estado de Defesa Social	
<b>Brasil - Estado de Minas Gerais</b>	<b>Luis Otávio Assis</b>	Assessor-chefe de Gestão Estratégica e Inovação	Secretaria de Estado de Defesa Social
<b>Brasil - Estado de Rio Grande do Sul</b>	<b>Tamara Biolo Soares</b>	Diretora do Departamento de Direitos Humanos e Cidadania	Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos
<b>Brasil - Estado de Rio de Janeiro</b>	<b>Juliana Barroso</b>	Subsecretária de Ensino e Programas de Prevenção da Segurança Pública	

Los países representados expusieron los avances y logros, así como las limitaciones y desafíos que enfrentan para abordar la prevención del delito mediante estrategias más efectivas, y refirieron cómo éstas son monitoreadas, sistematizadas y evaluadas, para constatar el efecto que han tenido sobre las realidades intervenidas. El trabajo desarrollado durante los dos días se abordó sobre la base de tres preguntas articuladoras:

- i. ¿Qué dificultades tiene su país en la medición de la eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana?
- ii. ¿Cuenta con un ejemplo de cómo la medición o evaluación de las políticas públicas, en seguridad ciudadana, ha mejorado su eficacia?
- iii. ¿Qué ha hecho o planea hacer su país en medición de la efectividad de las políticas públicas en Seguridad Ciudadana?

Para responder a ellas, se realizaron 6 sesiones temáticas que fueron acompañadas de la participación de expertos de reconocido prestigio internacional en sus ámbitos. Sus intervenciones motivaron y orientaron el debate posterior en torno a los temas expuestos.

A continuación se presentan algunos de los aspectos más relevantes presentados durante el evento<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Eventualmente se ha complementado la información entregada durante las exposiciones con otras fuentes pertinentes a fin de entregar información útil para el análisis. Las figuras e imágenes utilizadas en su mayoría han

---

sido tomadas de las propias presentaciones referidas. En algunos casos éstas han sido modificadas para facilitar su comprensión.

## **A. Presentación del Documento de discusión: Medición de la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos pendientes.**

La presentación del Dr. Frühling de la Universidad de Chile, se basó en el documento que antecede esta memoria. El documento realiza un diagnóstico de los avances que han tenido lugar en años recientes, en la disciplina de la prevención del delito a nivel internacional. La producción de conocimiento internacional permite identificar los tipos de intervención que han mostrado mejores resultados respecto de factores de riesgo y problemas delictuales específicos. Para avanzar en la dirección de una mayor efectividad en sus políticas, América Latina y el Caribe deben diseñar proyectos con base en evidencia científica, aún entendiendo que ésta corresponde a evaluaciones realizadas en otros países.

Si bien en la región existen experiencias significativas en el área de la prevención del delito y la violencia, no existe una cultura de la evaluación de programas y proyectos, lo que debilita la efectividad de las políticas que se implementan. Asimismo, la efectividad de esas políticas sufre por la debilidad institucional que afecta la capacidad del Estado para ponerlas en práctica de manera sostenida y rigurosa. La presentación relevó también algunos proyectos en ejecución en la región, que han contribuido significativamente a mejorar la gestión de programas aumentando el acervo de conocimientos necesarios para realizar proyectos eficaces. Algunas de las principales conclusiones que se desprenden de la presentación son las siguientes:

Las políticas de seguridad requieren de un aumento en la capacidad estatal para llevar a cabo intervenciones multisectoriales que parecen prometedoras en la región y que coordinan la actuación de diversos organismos públicos situados a nivel central, regional y local.

Es imprescindible evaluar los procesos de ejecución de diversas reformas policiales y del sistema de justicia penal que se han llevado a cabo, para identificar los puntos de inflexión que pueden conducir a su éxito.

Producir, difundir e intercambiar información y conocimientos relativos a la gestión de proyectos de intervención, puede fortalecer la actuación de las organizaciones que implementan proyectos de seguridad ciudadana

Es de crítica importancia que se fortalezcan alianzas entre el sector académico y los gobiernos, para generar capacidad para analizar y evaluar los programas y políticas en términos de su eficacia.

### **I. Cómo medir la efectividad de las políticas de prevención social de la violencia.**

Moderadora: Sra. Suzanne Duryea, Economista Principal de Investigación para el Sector Social, BID.

Presentan: Panamá – Surinam - Trinidad y Tobago

Los componentes sociales de la prevención del delito y la violencia están integrados en las acciones en materia de seguridad ciudadana de los países expositores. Las políticas las ejecutan los gobiernos centrales, pero se realizan intervenciones en territorios vulnerables, en coordinación con las autoridades locales.

Un componente presente de manera transversal en el caso de Panamá y Trinidad y Tobago, es la participación de la comunidad organizada en la prevención del delito y la violencia. Panamá ejecuta en la actualidad el **Programa de Seguridad Integral –PROSI**, mientras que **Trinidad y Tobago** lleva a cabo el **Citizen Security Program – CSP**, bajo la conducción en cada caso, del Ministerio de Seguridad respectivo. Los diferentes componentes del **PROSI** contienen proyectos de intervención primaria, secundaria y terciaria con respecto del delito. A su vez, **CSP** define sus proyectos en función de un modelo ecológico de intervención, que focaliza acciones en el individuo, la familia, la comunidad y sociedad.

**Algunas estrategias de intervención del CSP - Trinidad y Tobago.**

Nivel de intervención	Estrategias
<b>Individual</b>	Servicios de orientación y capacitación
<b>Familiar</b>	Remisión de casos
	Apoyo y educación a los padres
<b>Comunitaria</b>	Promotores de la Comunidad de Paz
	TTPS - Apoyo a las Víctimas, clubes juveniles y otros
	Mantenimiento de los espacios comunes
	Adoptar Metodología de Cesación del Fuego de Chicago
<b>Sociedad</b>	Educación Pública a través de los multimedia

- PROSI - Panamá.**
- **Objetivo:** Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en los Municipios de Colón, David, Panamá y San Miguelito.
  - **Implementación:** 5 años
  - **Estado:** Satisfactorio
  - **Financiamiento:** US\$ 25 millones
  - **Cobertura:** 20 mil jóvenes al año en cada territorio
  - **Componentes:**
    - ✓ (1) fortalecimiento institucional: Mejorar la capacidad de gestión de las instituciones nacionales y locales involucradas en el Programa para planificar y responder eficientemente a las necesidades de atención, de prevención y de control de la seguridad ciudadana.
    - ✓ (2) seguridad ciudadana: Intervenciones para disminuir la participación de jóvenes de 12 a 29 años en actos violentos o delictivos en los Municipios beneficiados.

Por su parte, en Suriname, el propósito de la política de seguridad ciudadana es contribuir a generar una sociedad más resiliente, es decir, capaz de sobreponerse a las situaciones adversas. Para ello se plantea como método fomentar la participación de los ciudadanos, las empresas y las autoridades locales, desde las fases preparatorias de las acciones hasta su ejecución. En particular, y según lo expuesto por el señor Melvin Linsheer, la prevención es concebida como el

resultado de la interacción de la policía, sistema educativo, las organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación y la comunidad. La prevención social hace parte de los componentes orientados a mejorar la seguridad de los ciudadanos, a través de la creación de empleos, la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad y acceso a la educación y la salud, entre otros.

Mayores diferencias surgen respecto de las estrategias de medición de los avances y resultados de las iniciativas impulsadas. Los tres países disponen de datos estadísticos respecto de la situación de violencia en sus territorios. Se trata en general de indicadores relativos a los hechos de violencia registrados por las policías para aquellos delitos o grupos de delitos más significativos, ya sea por su magnitud o por el impacto que tienen en la sociedad.

Los países que presentan programas específicos focalizados en territorios, cuentan con indicadores para dichos territorios, lo que permite mostrar el progreso alcanzado desde la implementación de los programas.

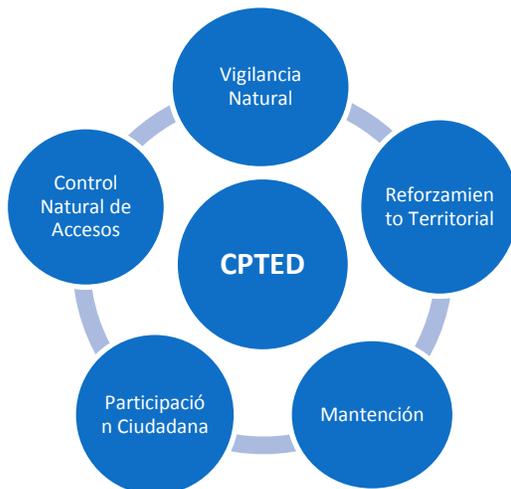
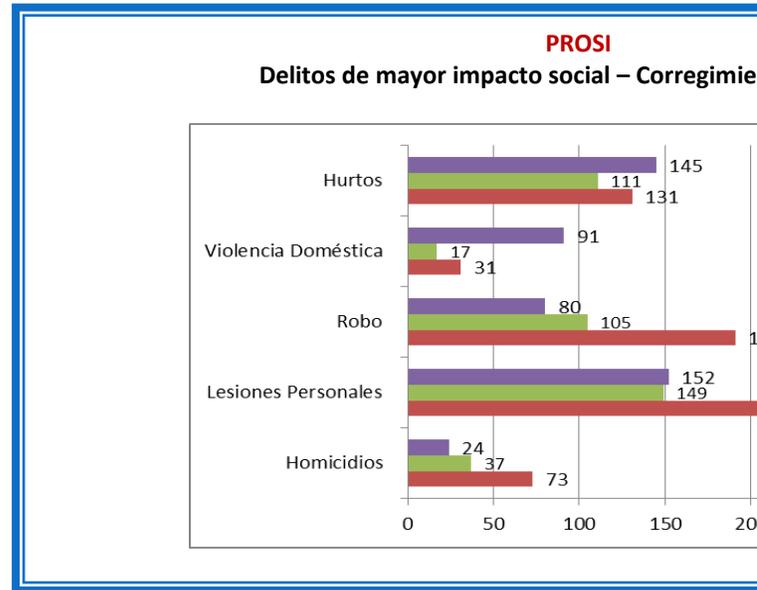
**CSP - Trinidad y Tobago.**  
Resultados alcanzados por el programa. Reducción de indicadores 2008 – 2012(agosto)

Indicador	Variación comunidades con CSP	Variación nacional
<b>Homicidios</b>	- 55%	- 35,6%
<b>Lesiones</b>	- 40%	- 18,5%

En el caso de **CSP**, existen además evaluaciones de procesos para algunos de los territorios intervenidos. En ellas se da cuenta de otros indicadores referidos a la gestión de los proyectos denominados de impacto rápido (**Rapid Impact Project**<sup>24</sup>). A partir de dicha información, el Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana, mostró resultados que podrían atribuirse a la implementación del proyecto en las 22 áreas intervenidas, comparándolos con los mismos indicadores a nivel nacional.

En el caso de **PROSI** existe un componente específico destinado a mejorar la captura y procesamiento de información delictiva. Sin embargo, no se ha aplicado una metodología articulada de sistematización de información que permita dar seguimiento a las acciones que contempla el programa, para posteriormente evaluarlo.

<sup>24</sup> Información que se encuentra disponible en un Centro de Datos en línea (en: <http://csp.gov.tt>).



dio cuenta de contactos con la Universidad de Panamá dirigidos a fortalecer la formación de expertos.

Las dificultades para avanzar hacia la medición de la efectividad de los programas, señaladas particularmente por el Director Ejecutivo de la Oficina de Seguridad Integral de Panamá, se deberían a los recursos humanos y económicos requeridos para ello. Por una parte es necesario disponer de más recursos financieros destinados específicamente a este fin. Por otra, faltan profesionales especialistas, en el país, capacitados para realizar las mediciones en materia de seguridad particularmente. Sin embargo,

**A. “Prevención de La Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental (CPTED): Panorama de los últimos 10 años en Latinoamérica y desafíos pendientes.”**

Presentación de Macarena Rau, PublikaConsulting

La prevención del delito y la violencia a través de intervenciones de carácter situacional, se dirigen a la modificación de las condiciones espaciales para reducir la oportunidad de que estos hechos se produzcan. Dentro de los modelos metodológicos más desarrollados y utilizados en la prevención situacional en el marco de la seguridad ambiental, se encuentra el denominado **CPTED – Prevención del delito mediante el diseño ambiental**.

Esta metodología no sólo se orienta a los aspectos tradicionales de la prevención situacional, sino que aborda también como componentes centrales la reducción del temor al delito y el aumento

de la cohesión comunitaria. Se propone contribuir así, a la cultura del encuentro, cimentada en el contacto y la solidaridad, a través de la construcción participativa de ambientes seguros.

De acuerdo a la exposición, en 12 años de presencia en América Latina y El Caribe, CPTED ha producido instrumental metodológico para apoyar las intervenciones, ha realizado proyectos de intervención y ha contribuido de manera importante a formar personas capacitadas en esta metodología.

Entre las intervenciones realizadas destacan la ejecutada en la comuna de Puente Alto, en Santiago de Chile, que a partir de diagnósticos comunitarios participativos generó recuperación de espacios públicos y mejoramiento del entorno. Una segunda iniciativa destacada fue aquella ejecutada en dos municipios de México, durante el año 2011, a través de la capacitación de funcionarios municipales para constituir equipos en ese nivel de gobierno capaces de conducir los procesos de mejoramiento del entorno a través de la metodología CPTED y el conocimiento de buenas prácticas. Esto incluyó la elaboración de un Masterplan de “Rutas Seguras” y el diseño de intervenciones, tales como la construcción de un centro comunitario, teniendo como herramientas de trabajo principales asambleas comunitarias y taller de dibujo participativo para consensuar la realización de la mencionada intervención.

Los desafíos y proyecciones que enfrenta esta metodología apuntan hacia la expansión y profundización del conocimiento producido a través de las intervenciones, tanto mediante la realización de más estudios específicos, como de incrementar y perfeccionar las evaluaciones de impacto CPTED.

## II. **Cómo medir la efectividad de las políticas de prevención situacional de la violencia.**

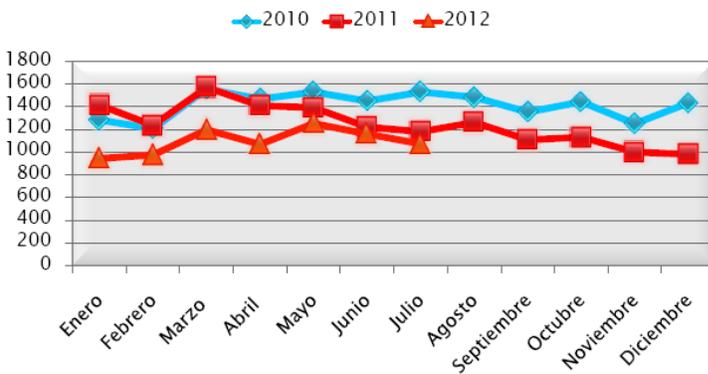
Moderación: Macarena Rau, PublikaConsulting

Presentan: Guyana y Argentina.

Del Ministerio de Seguridad de la Nación (Argentina) dependen las cuatro fuerzas de seguridad federales: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval; y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Este ministerio tiene también competencias directas sobre los delitos que tienen lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ministerio ha implementado tres programas relevantes cuyo foco es la prevención situacional basada en la presencia disuasiva de la policía y/o fuerzas de seguridad:

1. **Plan Operativo de prevención situacional:** implementado en la Ciudad de Buenos Aires para prevenir delitos mediante el Incremento de la presencia disuasiva de la policía en la vía pública, atendiendo especialmente la comisión del robo y hurto automotor. Considera la realización de 800 controles diarios focalizados de acuerdo al mapa del delito y al mapa vecinal de conflictos relevado por las mesas de participación ciudadana.
2. **Plan Unidad Cinturón Sur;** implementado en julio del año 2011, focaliza sus acciones reforzando la presencia de fuerzas de seguridad en 7 barrios de alta incidencia delictiva,

**Robo y Hurto Automotor. Evolución mensual 2010-2012. CABA.**



24 horas del día.

con la presencia de la Gendarmería, en 4 de ellos, y de la Prefectura Naval, en los tres restantes. Cada una de estas fuerzas despliega alrededor de 1200 efectivos y un significativo número de vehículos de apoyo. Adicionalmente la Policía Federal refuerza con un número similar, las restantes comisarías de la ciudad.

3. **Operativo Luz Azul:** a través del patrullaje por cuadrículas, utilizando móviles inteligentes y monitoreado satelitalmente, presta respuesta inmediata a las alertas las

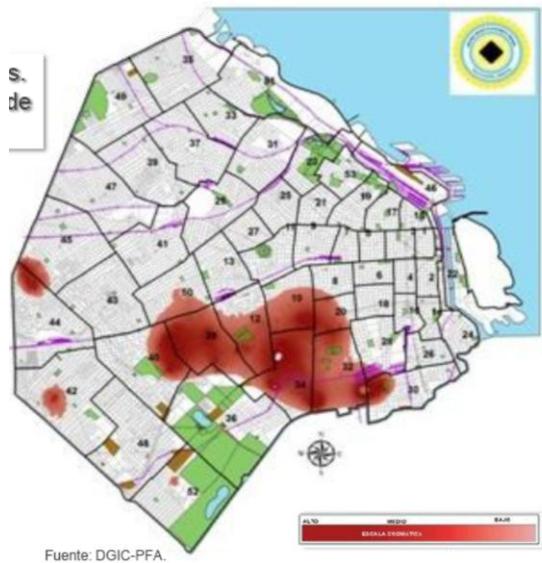
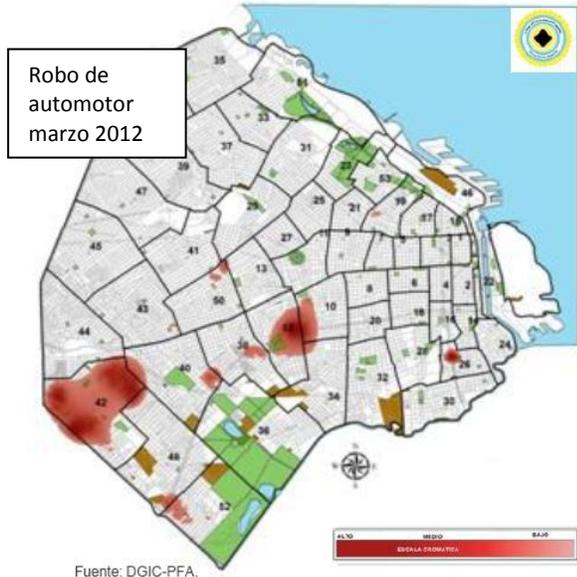
Para analizar los resultados obtenidos en la Ciudad de Buenos Aires, tras la implementación de las acciones, Claudio Suarez, Director Nacional de Gestión de la Información Criminal, llama la atención sobre dos limitaciones de las mediciones que han debido ser consideradas. Por una parte debe tenerse en cuenta que determinados tipos delictivos poseen un alto nivel de sub registro (en particular aquellos de menor gravedad o monto involucrado); para mitigar su efecto, se ha complementado la información policial con aquella proveniente de encuestas de victimización, lo que permite estimar la cifra negra asociada a cada modalidad delictiva. Una segunda limitación está dada por la importancia de los componentes subjetivos en algunos delitos en particular, cuyo efecto se mitiga recurriendo a encuestas de percepción, importantes para una correcta evaluación de la eficacia de las políticas públicas.

A la luz de las limitaciones y medidas de mitigación ya señaladas, Suarez presenta el seguimiento de la evolución del robo y hurto de automotores, recurriendo a dos fuentes complementarias: las encuestas de victimización y percepción y las denuncias policiales.

Limitaciones de la medición	
Amenazas	Medidas de Mitigación
Sub registro	Encuestas de victimización
Componentes subjetivos	Encuestas de percepción

Los datos agregados muestran un descenso de un 23,4% en el periodo enero a julio 2012 respecto del mismo periodo para el año 2010 (correspondiente a la línea de base). Para el hurto de automotor la variación es de un 30%, mientras que para el robo de automotor, de un 3% (ambos en el mismo periodo señalado).

En relación al análisis espacial de ambos delitos, se muestra un desplazamiento en la localización del robo de automotor, desde las zonas focalizadas en las intervenciones a otras.



Las encuestas de victimización y percepción muestran también resultados alentadores. Por una parte se evidencia una disminución de la prevalencia de ambos delitos (agregados) en la victimización, de 0,71% de víctimas por ambos delitos (línea de base), a 0,39% (segundo semestre). Por otra parte, un 88,2% de la población tiene una percepción positiva respecto de los controles vehiculares, mientras que el 75% valora el Operativo Luz Azul (ambos datos corresponden al segundo semestre).

De esta experiencia, la presentación concluyó lo siguiente: en primer lugar, que la incorporación de diversas fuentes de información permiten incrementar la confiabilidad de las mediciones. Por otra parte, que el monitoreo permanente del proceso de acopio de información por parte de la policía, garantiza la calidad de los datos. Finalmente, que esta evaluación permanente ha permitido reasignar recursos y esfuerzos de policía con el fin de incrementar la eficacia de las políticas de prevención situacional.

### III. Cómo medir la efectividad de las políticas de prevención del delito por la policía.

Moderador: Sr. Jorge Srur, Especialista Senior en Modernización del Estado, BID.

Presentan: México – Chile – Nicaragua.

En este panel se aludió a dos estrategias de carácter nacional que corresponden a países que cuentan con policías de carácter nacional (Nicaragua y Chile) y a una de carácter local, focalizada en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, México. Los tres casos dan cuenta de sistemas policiales diferentes. Nicaragua cuenta con una sola policía, la que asume las tareas de prevención del delito e investigación criminal, entre otras. Chile tiene dos fuerzas policiales: la Policía de Investigaciones de Chile, fundamentalmente dedicada a la investigación de los delitos y Carabineros de Chile, que tiene alrededor del 80% de la fuerza total del país, y asume principalmente la labor preventiva, aunque también cuenta con unidades especializadas dedicadas a la investigación y al control de tránsito vehicular, entre otras. En el caso expuesto por el Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de México, sobre Ciudad Juárez, existen tres fuerzas policiales: la municipal, la estatal y la federal, que cumplen funciones diferenciadas.

La situación de Ciudad Juárez, en México, con anterioridad a la intervención descrita, era extremadamente crítica. Con anterioridad a la intervención realizada, se registraban más de 200 homicidios dolosos mensualmente, a lo que se sumaba una alta incidencia de otros delitos como secuestro, robo de vehículos y extorsión. Esta situación de violencia, se veía agravada por la insuficiente presencia policial para responder a la magnitud del fenómeno. Se contaba con 2800 efectivos de policía municipal y 200 de la policía estatal, esto es, 225 policías cada 100 mil habitantes. El déficit se constataba también a nivel de producción y uso de la información, pues no se disponía de sistemas rigurosos e integrales para el registro y sistematización de denuncias ni de llamadas de emergencia. Lo anterior constituía un obstáculo para disponer de indicadores y metas, también inexistentes.

<b>Incidencia delictiva Ciudad Juárez</b>			
Tasas anuales cada 100 mil habitantes para delitos de alto impacto			
	2009	2010	2011
<b>Homicidios dolosos*</b>	168	206	114
<b>Secuestro</b>		3.8	2
<b>Extorsiones telefónicas</b>		40	31

\* vinculados a Crimen Organizado

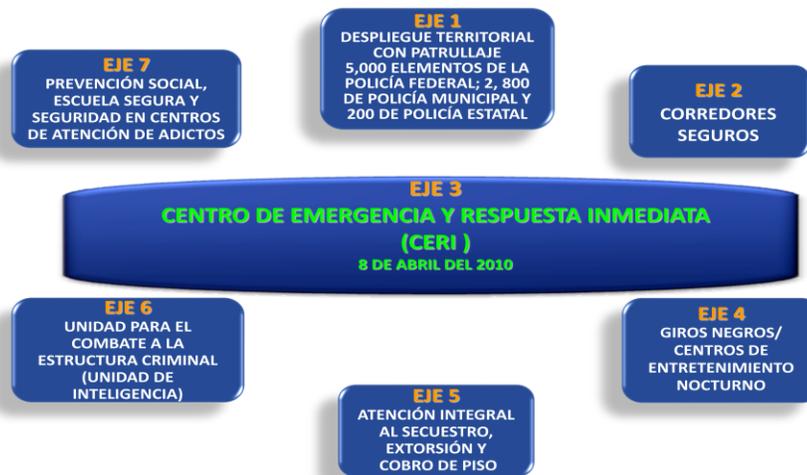
**Todos somos Juárez** es el nombre que recibe la estrategia integral impulsada por la Secretaría de Seguridad Pública de México para hacer frente a la situación del crimen en Ciudad Juárez. Uno de los seis componentes de dicha estrategia es el de Seguridad pública. Este combina elementos de prevención social y de operación policial, además de crear la Mesa de Seguridad. Esta última está integrada por 9 comisiones ciudadanas: (1) centro de emergencia y reacción inmediata - **CERI**, (2) cultura de la legalidad, (3) inteligencia ciudadana e identificación de autos, (4) extorsión y secuestro,

(5) comunicación y difusión, (6) centro de confianza ciudadana y policía preventiva, (7) corredores seguros, (8) procuración de justicia y policía ministerial, y (9) indicadores (evaluación de resultados). A través de estas comisiones, la sociedad civil fue integrada en el proceso de diseño de las políticas, intervenciones y seguimiento para la evaluación.

Con el objeto de evaluar las acciones realizadas se contrató la asesoría de expertos para el diseño de indicadores apropiados. Asimismo, se definieron metas, lo que permitiría rendir cuentas a la población. Los datos necesarios para proveer la información que permitiera esta

evaluación, se obtuvieron a partir del diseño de una plataforma informática “para registrar, georeferenciar, correlacionar y disponer de la información generada diariamente sobre incidencia delictiva, denuncia ciudadana y emergencias en forma segura y en tiempo real, para los operadores y tomadores de decisiones. Para lo anterior se aprovechó la infraestructura del CERI y “Plataforma México”.

**EJES DE ESTRATEGIA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA  
INTERVENCIÓN MASIVA DE ABRIL 2010 A OCTUBRE 2011**



Los indicadores y metas elaborados, fueron de dos tipos: de procesos y de resultados. Aquellos de proceso dicen relación con aquellas acciones necesarias de realizar para alcanzar los resultados esperados, es decir, son indicadores que dan cuenta del cumplimiento de actividades intermedias. Los de resultado, por su parte, se refieren a los productos finales (objetivos específicos) de la intervención.

**Algunas Metas de Procesos:**

- Homologar los protocolos de recepción, registro, despacho y seguimiento de la denuncia ciudadana de emergencias al teléfono 066.
- Homologar los protocolos de recepción, registro, investigación y seguimiento de la denuncia anónima en los teléfonos 089.
- Homologar los protocolos de registro, explotación y seguimiento de las imágenes de video de las 285 cámaras instaladas en la ciudad.
- Consolidar un sistema informático seguro para el registro, correlación y explotación de la información que se recibe en el CERI.
- Homologar los equipos de radiocomunicación, de análoga a digital para mayor seguridad de la operación y de la información.

**Algunas Metas de Resultados:**

- **Homicidios dolosos vinculados con la delincuencia organizada.** Revertir el crecimiento de este delito y reducirlo a una tasa local menor a la de 2009 que fue de 168 homicidios por cada 100 mil habitantes.
- **Secuestro:** Revertir el incremento de este delito y reducirlo a una tasa local por debajo de la nacional de 2009 que fue de 0.9 casos por cada 100 mil habitantes.
- **Extorsión telefónica:** Revertir el crecimiento de este delito y reducir la tasa por debajo de 40.
- **Cobro de piso:** Consolidar las cifras que no existen por falta de registros de la denuncia, revertir su crecimiento y reducirlo a niveles por debajo de la tasa resultante del 2010.

El siguiente cuadro muestra la evolución del pie de fuerza policial en Ciudad Juárez, con posterioridad a la intervención descrita y lo compara con el existente en Nicaragua y Chile. Nicaragua tiene el menor pie de fuerza policial en relación a sus habitantes.

Ciudad Juárez		Nicaragua*		Chile**	
2010	2011	2010	2011	2009	2010
225	554	180	199	281	287

\* Datos provistos por la Policía Nacional. Anuario 2011  
 \*\* Datos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

La experiencia chilena fue expuesta por el Subsecretario de Prevención Cristóbal Lira, y corresponde a un país que de acuerdo a cifras del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en el 2011 experimentó solamente 1.4 homicidios por cada 100.000 habitantes; pero se vio afectado por cifras significativas de robos con intimidación o violencia de 322 por cada 100.000 habitantes y de hurtos, de 699 por cada 100.000 habitantes.

Las políticas de seguridad pública se encuentran establecidas por el **Plan Chile Seguro 2010 – 2014**, cuya conducción corresponde al Ministerio de Interior y Seguridad Pública, y más específicamente a la Subsecretaría de Prevención del Delito. Ambos, Ministerio y Subsecretaría, son parte de la nueva institucionalidad de la seguridad pública en Chile, desde febrero del año 2011. Se suman también la Subsecretaría de Interior, de la que dependen las dos policías con las que cuenta el país.

Dicho Plan, consta de 5 ejes: prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar. A cada uno de ellos se adscriben programas específicos intersectoriales, que convocan a otros servicios públicos. Tal es el caso del eje ‘proteger’, bajo el que se alberga al **Sistema Táctico de Análisis Delictual – STAD** que ejecuta Carabineros de Chile. Este sistema se inspira en la experiencia del **COMPSTAT** de New York, y se basa en la evidencia internacional de que la efectividad policial aumenta si la policía focaliza su trabajo guiada por información específica.

El **STAT**, planteó el Subsecretario de Prevención del Delito de Chile, consiste en la realización de reuniones programadas entre jefes de unidades de Carabineros y sus superiores para analizar y revisar los patrones delictuales que se manifiestan en un territorio específico. En estas reuniones se discuten tácticas para enfrentar los delitos que son cometidos en dicho territorio en particular, a

**Premisas para la focalización del trabajo policial**

- Pocas personas (≈ 20%) cometen gran proporción de los delitos (80%)
- Pocos lugares (≈ 5%) concentran gran parte de los delitos (60%)
- Algunos bienes son robados con más frecuencia que otros.
- Pocas víctimas (12%) concentran gran parte de la victimización (60%)

través del análisis de mapas, tablas comparativas y gráficos. Además, se analiza el uso de los recursos policiales con el fin de mejorar procesos. Los datos de las actuaciones policiales emergen del **Sistema de Automatización Policial – AUPOL**, consistente en una plataforma virtual, extendida en todo el territorio, que almacena y procesa toda la información de las denuncias y detenciones que son conocidas por Carabineros, en cualquiera de sus unidades policiales.

De esta manera es posible conocer la variación semanal, mensual o anual de los casos policiales, en relación a cada unidad policial o zona territorial.

Tabla Comparativa de Casos, Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS)

SEMANA : 23-07-2012 a 29-07-2012

ZONA : JEF. ZONA METROPOLITANA

PREFECTURA : [dropdown]

COMISARIA : [dropdown]

GRADO : GRAL. INSPECTOR

NOMBRE : [dropdown]

CARGO : JEFE ZONA

FECHA DESTINO : 16-12-2011

**STAD 1**

Semana del 23-07-2012 al 29-07-2012

Total de Casos

	Última semana			Últimos 26 días			Año a la fecha		
	2012	2011	% Cambio	2012	2011	% Cambio	2012	2011	% Cambio
Robo con violencia	149	233	-36 %	622	798	-22 %	4958	5817	-15 %
Robo con intimidacion	414	532	-22 %	1633	1935	-16 %	12496	13329	-6 %
Robo por sorpresa	259	254	2 %	1008	1030	-2 %	7558	8531	-11 %
Lesiones	643	738	-13 %	2486	3005	-17 %	22263	26211	-15 %
Homicidios	2	6	-67 %	16	15	7 %	118	97	22 %
Violaciones	15	12	25 %	66	64	3 %	546	647	-15 %
<b>DELITOS VIOLENTOS</b>	<b>1482</b>	<b>1775</b>	<b>-17 %</b>	<b>5831</b>	<b>6847</b>	<b>-15 %</b>	<b>47939</b>	<b>54632</b>	<b>-12 %</b>
Robo de vehiculo	452	471	-4 %	1656	1801	-7 %	11806	12262	-4 %
Robo objeto de o desde Vehiculo	630	779	-19 %	2457	2976	-17 %	17701	19384	-9 %
Robo en lugar habitado	456	565	-19 %	1739	2084	-17 %	12338	12699	-3 %
Robo en lugar no habitado	300	374	-20 %	1169	1305	-10 %	8589	8733	-2 %
Otros robos con fuerza	37	29	28 %	114	119	-4 %	917	1435	-36 %
Hurtos	1340	1775	-25 %	5063	6710	-25 %	40565	45702	-11 %
<b>DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD</b>	<b>3215</b>	<b>3993</b>	<b>-19 %</b>	<b>12208</b>	<b>14995</b>	<b>-19 %</b>	<b>91916</b>	<b>100215</b>	<b>-9 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4697</b>	<b>5768</b>	<b>-19 %</b>	<b>18039</b>	<b>21842</b>	<b>-17 %</b>	<b>139855</b>	<b>154847</b>	<b>-10 %</b>

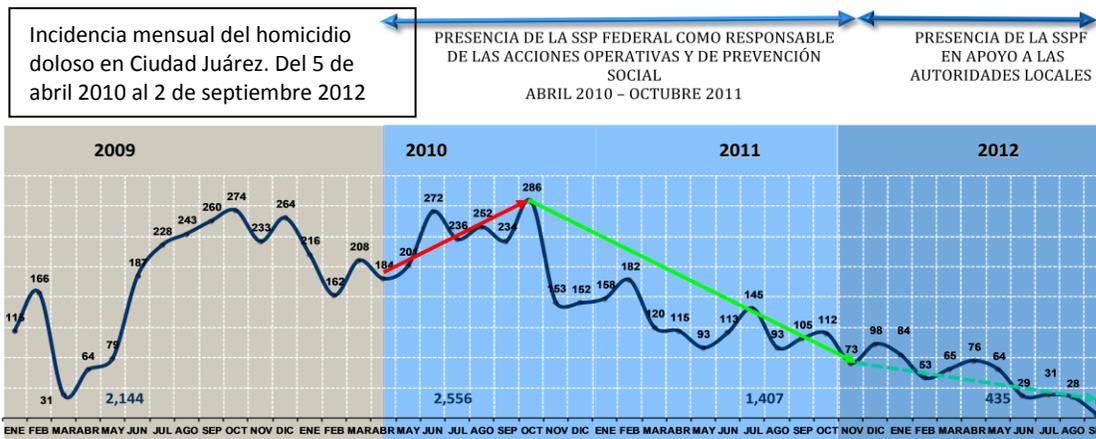
El **STAD** deberá contribuir a alcanzar las dos metas que se establece el **Plan Chile Seguro**: (1) reducir el porcentaje de hogares víctimas de delitos en un 15% en tres años; (2) reducir la cantidad de delitos que son cometidos en el espacio público en un 25% en tres años.

En el caso nicaragüense expuesto, la tasa de homicidios es de 12 por 100.000 habitantes, y la de delitos contra la propiedad es bastante baja. Así, la tasa de robos fue de 205 por 100.000 habitantes y la de hurtos fue de 171 por cada 100.000 habitantes en el 2011. La Policía Nacional cumple un rol central en la prevención de los delitos. Mediante un modelo preventivo-proactivo-comunitario, se vincula con la comunidad y con instituciones del Estado desde las unidades menores de administración.



La Ministra de Gobernación de Nicaragua, señora Ana Isabel Morales, destaca en particular el modelo de atención a la juventud, que a través de la **Dirección de Asuntos Juveniles (DAJUV)** brinda atención especializada a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Su misión es la prevención de la violencia juvenil, y actúa en tres niveles de educación: preescolar, primaria y secundaria. En los dos últimos se trabajan fuertemente programas a nivel primario y terciario en prevención del consumo de drogas.

Los tres casos presentados en el panel exponen resultados positivos. En Ciudad Juárez, en un periodo de 10 meses, se han observado bajas significativas, respecto de la línea de base marcada en el año 2010. En el caso de los homicidios, el promedio diario pasó de casi 10 (octubre 2010) a 0.87 (agosto 2012); la extorsión telefónica, pasó de tasas de 40 a 31 en el mismo periodo. De igual manera, se registran cumplidas las 7 metas de procesos que el programa se había impuesto.



La implementación del **STAD** en Chile, por su parte, también ha mostrado en sus primeros meses de implementación resultados que son destacados por la prensa local. Los delitos muestran descensos entre el 7% y el 9% a mayo del año 2012.

Los principales logros asociados a las políticas en Nicaragua, han sido mantener al país como un muro de contención del narcotráfico y sin presencia de maras. El año 2011 se redujo la actividad delictiva en un 6,5% respecto del año anterior. Por otra parte, sólo el 6,9% de los delitos son de alta peligrosidad, y la efectividad policial alcanza un 72,5%.

### **B. “Qué funciona y qué no en programas de seguridad ciudadana: lecciones desde la experiencia internacional comparada”**

Presenta el Dr. Lawrence Sherman, Universidad de Cambridge Y Universidad de Maryland.

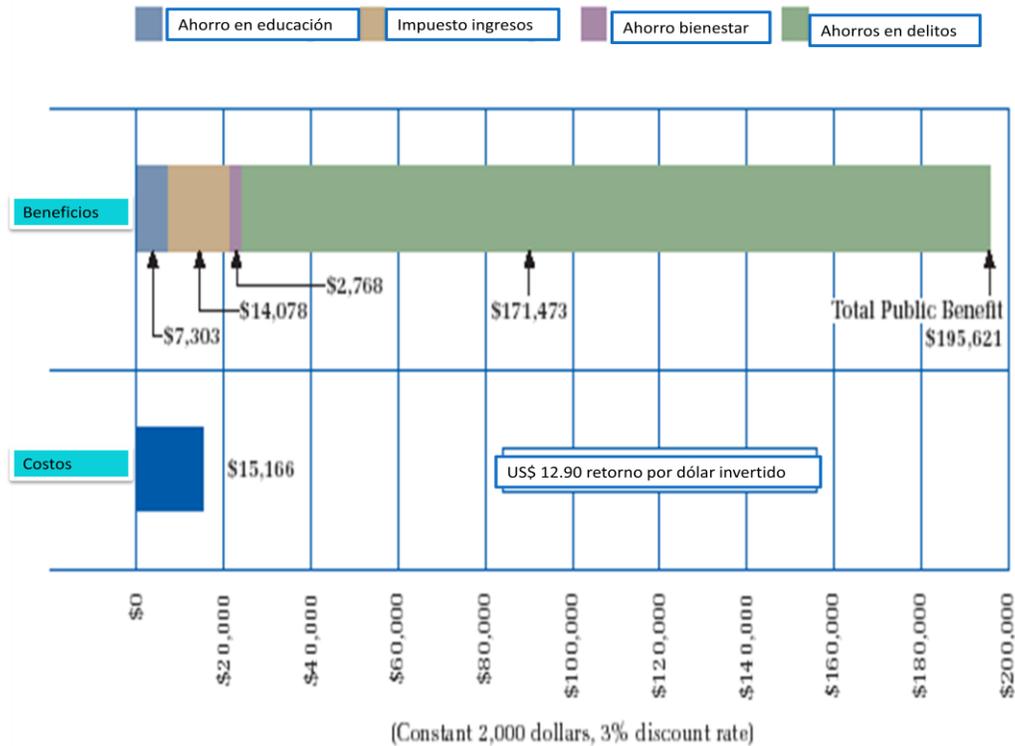
En materia de seguridad ciudadana y prevención del delito se difunden muy buenas y muy malas ideas. Para determinar cuáles son las buenas, el único camino es realizar un cálculo semejante al que se realiza respecto de las inversiones. Es necesario determinar cuál es la mejor evidencia disponible para alcanzar el objetivo propuesto.

Sherman plantea que es interesante analizar el ejemplo del **Plan Nacional de Prevención Comunitaria por Cuadrantes** de la Policía Nacional de Colombia, cuya evaluación fue diseñada por expertos académicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil. Al respecto se evaluó la capacitación que habían recibido los policías para llevarlo a cabo, y si ésta había incidido en el delito. Para tales efectos se tomaron 120 estaciones de policía, cuyos integrantes se dividieron en grupos que recibían capacitación y aquellos que la recibían posteriormente. La selección de los grupos capacitados y los de control se realizó de manera aleatoria. Luego de 49 semanas, se realizó una comparación entre los cuadrantes donde actuaban los policías con entrenamiento y sin entrenamiento. Los primeros promediaron un 20% menos de homicidios que los segundos.

Sin embargo, no basta sólo con observar la variación de un grupo. Adicionalmente, se requiere determinar con exactitud que la variación observada se debe a la implementación del programa, y a su vez, identificar la magnitud de ésta en relación a lo que hubiera ocurrido de no implementarse dicho programa.

Para determinar qué funciona en prevención, es decir, aquello que ‘causa menos delitos’, debemos establecer el ‘efecto causal’. Esto es, la diferencia neta entre las unidades en las que se ejecutó el programa, y las unidades de comparación donde éste no se efectuó, eliminando cualquier otra explicación. Lo que se requiere entonces, es un **Ensayo Controlado Aleatorio**, que implicará disponer de un grupo grande de unidades (por ejemplo estaciones de policías), que serán asignadas a dos o más grupos, sin diferencias entre ellas con respecto de ninguna de sus dimensiones o atributos esenciales. Las unidades deben ser asignadas de manera aleatoria a cada uno de los grupos, controlando así las diferencias y aislando los efectos del programa que se habrá de implementar de otros cambios externos a él.

Un experimento clásico de selección aleatoria se realizó en Ypsilanti, Michigan, con niños de educación pre escolar, de entre 2 y 5 años de edad. La intervención realizada incorporaba la transferencia de capacidades a los padres para mejorar la crianza de sus hijos, en particular respecto de la disciplina. Se realizó un seguimiento y evaluación al grupo experimental y al grupo de control. Los resultados encontrados cuando los individuos ya tenían 40 años de edad, mostraron que por cada US\$1 invertido en esa intervención, se habían obtenido beneficios por US\$12. La mayor parte de estos beneficios se veían reflejados en la prevención de delitos.



Aún pese a los resultados que muestra la evaluación anterior, Sherman plantea que no se trata de una receta mágica. Experiencias que han sido implementadas y evaluadas como exitosas, pueden replicarse posteriormente en una o varias ocasiones y no mostrar los mismos resultados. Esto se deberá a que al momento de implementar programas ‘que resultan’ debe tenerse en consideración las particularidades de las comunidades o territorios. Estas particularidades están asociadas a los componentes espaciales y temporales del programa, a la composición cultural y étnica de la población, entre otras.

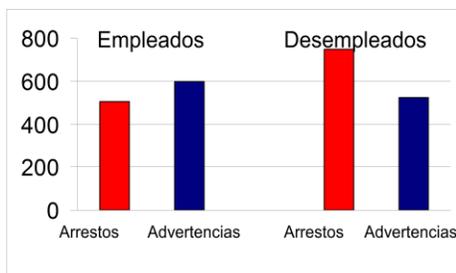
De igual manera que un programa exitoso puede no serlo tanto en otros contextos, se han evaluado experiencias que han mostrados resultados importantes en el caso de poblaciones específicas. Tal es el caso del primer experimento realizado sobre detenciones policiales del agresor en casos de violencia doméstica. Ha sido una preocupación de los últimos 30 años determinar qué resulta ser más efectivo en casos de violencia doméstica, la detención del agresor, la mediación, llamadas de atención, o la separación del agresor del grupo familiar.

En el año 1981 en la Policía de Minneapolis se realizó un experimento controlado sobre tres tipos de acciones realizadas por esta policía en casos de violencia doméstica: arrestos, mediación y separación. Se realizó un seguimiento de 6 meses a cada caso ingresado por cada uno de los

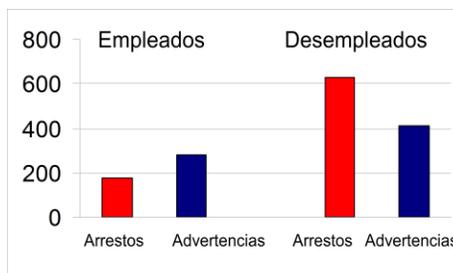
grupos de acciones. Los resultados mostraron que los arrestos habían reducido en un 50% los reingresos a la policía por el mismo delito.

Este experimento fue repetido en otras ciudades con resultados diversos. En general se observó que los arrestos, como medida policial, fueron más efectivos en hombres con empleo, mientras que en aquellos desempleados, el arresto generaba mayor violencia en los incidentes posteriores.

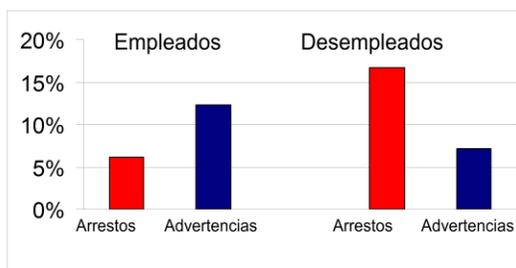
Milwaukee: Repeticiones de violencia doméstica por 1,000 sospechosos en un año



Omaha: Repeticiones de violencia doméstica por 1,000 sospechosos en un año



Miami: Porcentaje de agresores con reingresos en violencia doméstica



El experimento analizado, muestra como sucesivas repeticiones entregan resultados diferentes, tanto respecto del experimento original, como entre las mismas repeticiones. Frente a la evidencia respecto de los efectos. Ante la evidencia de lo que el arresto puede producir, se hace necesario probar otras medidas de justicia alternativa. Tal es el caso de la justicia restaurativa.

**Premisas para la focalización de la inversión en prevención**

- El 17% de los infractores producen el 50% de los arrestos.
- El 3% de las direcciones produce el 50% de los llamados a la policía.
- 1% de los policías produce la mayoría de las quejas

En busca de alcanzar mayores y mejores rendimientos de las inversiones en materia de seguridad, se plantea la necesidad de focalizar las acciones. Esta afirmación se sustenta en el hecho de

que la conducta humana no se comporta como una curva normal, sino que se distribuye de manera asimétrica, semejante a la curva de Pareto. Esto se refiere a que las causas y efectos del delito y la violencia se concentran en poblaciones específicas: agresores reincidentes, revictimizados (personas o lugares), puntos calientes y abusos policiales. Se trata entonces de concentrar las acciones allí donde la relación costo beneficio es mayor.

**Estudio de caso: Programa de infractores reincidentes –  
Repeat Offenders Program ROP.**

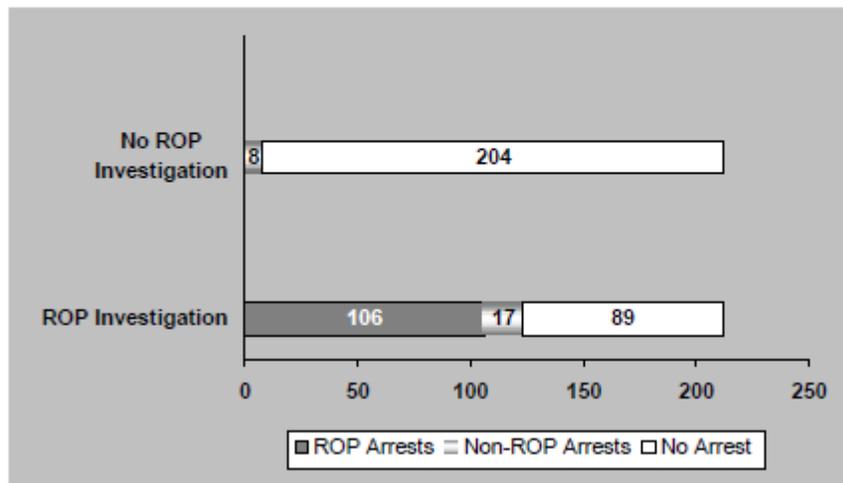
Con el fin de conocer la efectividad de las acciones de unidades dedicadas a la captura de infractores de mayor peligrosidad o de múltiples ingresos al sistema, se realiza una evaluación (1983-1984) en el Departamento de la Policía Metropolitana de Washington DC. Estas unidades especializadas realizaban procedimientos especiales para vigilar y detener y asegurar evidencias que permitieran la formalización de los detenidos y su posterior condena.

La evaluación consistió en formar aleatoriamente dos grupos de 100 infractores cada uno (A y B), recién egresados de prisión.

El grupo A sería asignado a ROP (experimental), mientras que el grupo B (de control) no sería sometido a ninguna de las acciones de investigación de ROP.

Los resultados experimentales mostraron que el ROP aumentó la probabilidad de detención de los infractores reincidentes. Como se indica en la Figura 1: fueron detenidos por oficiales ROP, 106 (50%) de los 212 del grupo A (experimental). En contraste, sólo 17 del grupo A (8%) y 8 del grupo B (4%) fueron detenidos por agentes de otras unidades.

**Figure 1: Arrests of Suspects Targeted by ROP and Randomly Assigned to ROP Investigation or Not**



Según la mayoría de las mediciones utilizadas en este estudio, la unidad ROP parece haber logrado sus metas de seleccionar, detener, y contribuir a la encarcelación de los delincuentes reincidentes. Sin embargo, diversos factores sugieren una interpretación cuidadosa de estos resultados, y la necesidad de cuidar que no se afecten derechos mediante la adopción del modelo de ROP de policía proactiva, orientada al victimario.

Fuente: Presentación L Sherman y Police Foundation en: [www.policefoundation.org](http://www.policefoundation.org)

En el contexto de América Latina y El Caribe, existen importantes interrogantes sobre cómo orientar el accionar policial hacia una prevención del delito más efectiva. Ante éstas, Sherman plantea la necesidad de formar policías de alto nivel, que sean capaces no sólo de recibir y ejecutar órdenes, sino de saber qué hacer y cómo hacerlo. Su capacitación debe considerar enseñarles pensamiento estratégico basado en evidencia. En el Reino Unido se ha hecho invertido mucho en formar policías que sepan, por ejemplo, relacionarse y hablar con los ciudadanos. Así, la policía respeta y es respetada por las personas. También en UK se desarrollado mucha investigación en torno y con la policía durante los últimos 40 años. Para esto, es también importante lograr avanzar hacia un entendimiento mutuo entre instituciones policiales y académicas, que permitan contribuir en América Latina a generar conocimiento y aplicarlo para hacer más eficiente la gestión preventiva de la policía.

#### IV. **Cómo medir la efectividad de las políticas de prevención del delito a través de los planes integrales de seguridad.**

Moderadora: Sra. Nathalie Alvarado, coordinadora del Clúster de seguridad Ciudadana, BID.

Presentan: Costa Rica, Colombia y Uruguay.

##### **Costa Rica**

###### Caracterización de los homicidios

- 63% en los cantones de Limón y San José
- 40% por razones de convivencia, 39% por razones de delictividad.
- 9.4% por personas menores de edad.
- 80% por personas menores de 35 años.
- 66% con armas de fuego.
- 63% por personas que se conocen.

La implementación de planes o políticas integrales de seguridad ciudadana, es decir, que abordan los diversos ámbitos que a ella compete (prevención, control y sanción), es relativamente reciente en América Latina y El Caribe. Las tres experiencias que son analizadas en este panel corresponden a iniciativas vigentes, diversas en sus denominaciones y alcances, pero convergentes en aspectos como disponer de partidas presupuestales específicas, tener condiciones de integralidad, estar concebidas desde el nivel central del gobierno y tener aplicación territorial en coordinación con

gobiernos locales.

Costa Rica tiene una tasa de homicidios moderada, que ha fluctuado entre 11,1 por cada 100 mil habitantes en el año 2008, y 10,3 por cada 100 mil habitantes en el año 2011. La información registrada por la policía permite caracterizar esas muertes violentas de acuerdo con su localización, los motivos de su ocurrencia, las características etáreas de sus víctimas y hechos y el tipo de armas con las que se cometen.

El Viceministro de Paz presentó la **Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social – POLSEPAZ-** vigente desde el año 2010, que busca superar las condiciones de vulnerabilidad social frente al delito y la violencia. Dicha Política ha sido acompañada de acciones específicas tales como:

- i. Financiamiento permanente de la seguridad ciudadana, a través de dos fuentes: un impuesto específico a las personas jurídicas, destinado a inversión en prevención y fortalecimiento de la policía; y suscripción de un préstamo del BID para financiar el Programa Prevención de la violencia y reinserción social.
- ii. Ejecución del Programa Prevención de la violencia y promoción de la paz social, que interviene de manera focalizada en territorios (10 zonas de riesgo especial y 29 cantones con programas de prevención) y población (jóvenes) de mayor vulnerabilidad.
- iii. Ampliación y fortalecimiento de las acciones policiales, mediante la incorporación de 4 mil nuevos policías (en casi 8 años se ha duplicado la cantidad de policías); construcción de la Escuela Nacional Policial y fortalecimiento de la capacitación a policías; inversión en equipamiento, infraestructura y tecnología.
- iv. Mejoría en la respuesta ante fenómeno de las drogas, a través de un abordaje desde la salud pública, con acciones de prevención e información, y focalizando la represión en la desarticulación de organizaciones criminales locales e internacionales.
- v. Fortalecimiento del sistema penitenciario, mediante la construcción de establecimientos carcelarios, con nuevas modalidades de infraestructura, mayor personal de seguridad y fortaleciendo sus programas de atención.

Ante la ineludible necesidad de avanzar en la evaluación de la política y otras acciones, y dada la escasez de datos sistematizados disponible, Costa Rica se incorpora al Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana<sup>25</sup>, a partir de la cual comienza a disponer de datos.

Mejorar el conocimiento disponible específico de la realidad de país, ha permitido al Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica, identificar aquellas causas y factores de riesgo más relevantes para los dos delitos que hoy concitan su mayor preocupación. Los homicidios, se correlacionan con el coeficiente de GINI, la existencia de armas y de drogas; mientras que los robos, se correlacionan igualmente con el coeficiente de GINI, y con el desempeño y la deserción escolar.

Con estos antecedentes, la **POLSEPAZ** define diversos componentes que tienen como objetivo dar respuesta integral a las necesidades de prevención de los delitos y la violencia.

- i. Fortalecimiento de los gobiernos locales para la paz social (oficinas de gestión local);
- ii. Participación de las comunidades y recuperación de espacios públicos para la convivencia;
- iii. Educación formal, instalación del Plan Convivir en los centros educacionales;
- iv. Educación no formal, campaña ‘Salí, conviví, disfruta’.

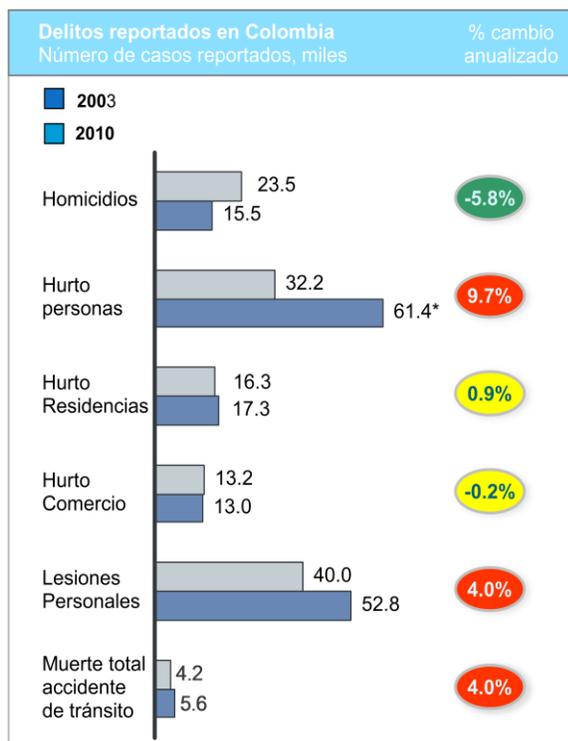
**Costa Rica- POLSEPAZ**

1. **Visión:** Abordaje integral del tema
2. **Participación:** Amplia movilización de la ciudadanía
3. **Coordinación:** Acuerdo nacional con participación de los tres Poderes de la República
4. **Proyección:** Acuerdo nacional con sectores políticos y civiles

<sup>25</sup> Información detallada sobre **SES** en página 32 del documento.

- v. Escuelas libres de armas, más de 10 mil niños integrados;
- vi. Cultura, arte, recreación y deporte para los niños y jóvenes en las comunidades;
- vii. Promoción de los mecanismos de resolución de conflictos a través de Programa Casas de Justicia y programa Dialoguemos.

Colombia ha enfrentado en las últimas décadas una situación de violencia aguda como pocos países de la región. Los esfuerzos de política pública que se han llevado adelante durante este periodo, lograron en 10 años una reducción de las tasas de homicidios de 62 a 31 cada 100 mil habitantes. No obstante estos importantes avances en la reducción de las tasas de homicidios, se ha evidenciado un incremento en otras modalidades delictuales. El hurto a personas ha aumentado a un promedio del 9,7% anual desde el año 2003 y hasta el 2010, mientras que las lesiones personales lo han hecho a razón del 4% al año en el mismo periodo. Estos tres delitos se concentran en 3 ó 4 ciudades.



La **Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PNSCC**- de Colombia, aprobada en el año 2011, constituye un significativo avance en la medida en que se concentra específicamente en la problemática de seguridad ciudadana, cuenta con un enfoque integral, se focaliza en el territorio y articula vertical y horizontalmente.

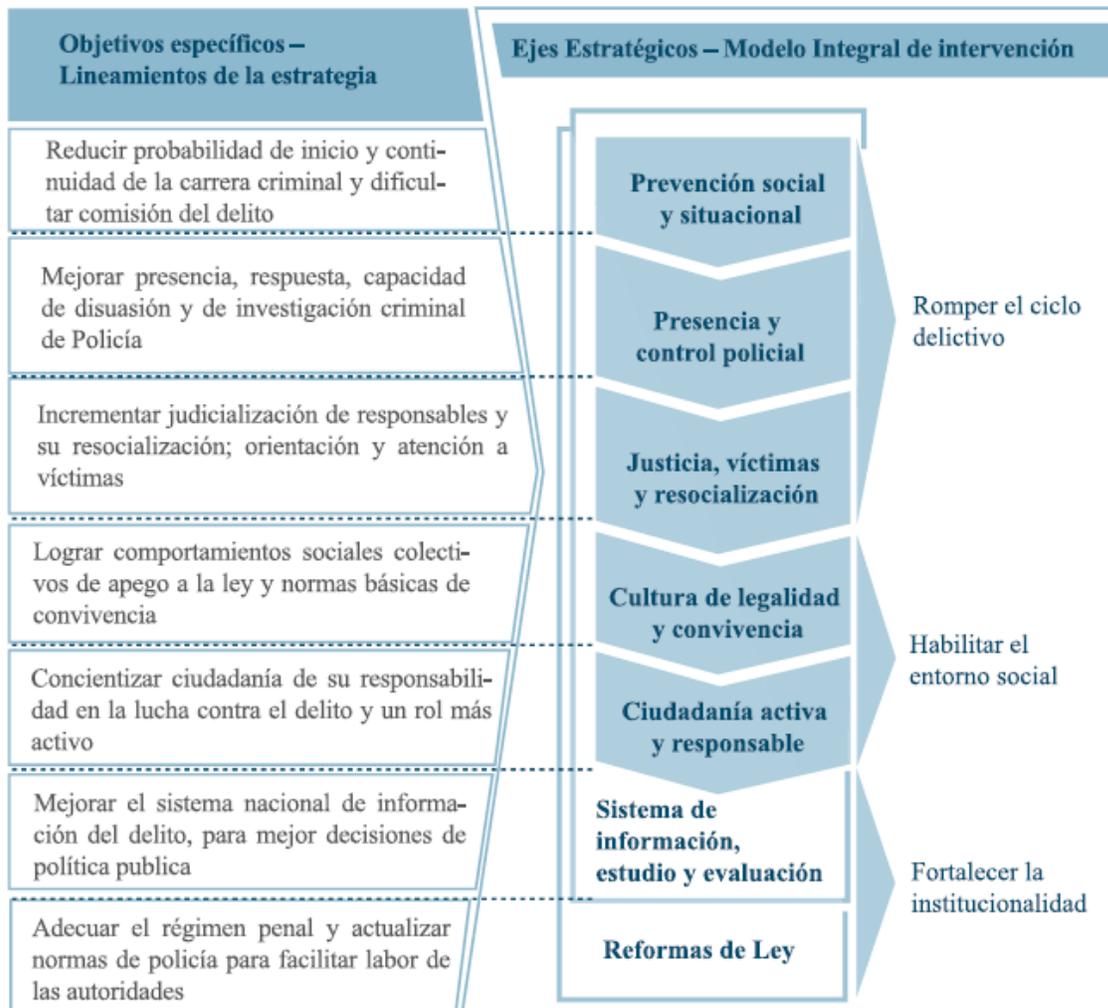
La **PNSCC** de Colombia, define 5 objetivos fundamentales:

- i. Reducir el crimen en general, especialmente los hurtos.
- ii. Reducir el número de homicidios.
- iii. Mejorar la convivencia ciudadana.
- iv. Reducir el miedo de las personas al crimen.
- v. Judicializar a más criminales violentos.

De ellos se desprenden siete objetivos específicos cada uno de los cuáles se encuentra asociado a un eje estratégico. Estos ejes se materializan a través de líneas de acción que se manifiestan nacional y localmente.

**Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – Colombia.**

Articulación de objetivos específicos y ejes estratégicos de la PNSCC: La integralidad del modelo, puede apreciarse en la complementariedad de los objetivos que son enunciados. Las experiencias internacionales evaluadas como exitosas, han sido un referente importante para darle contenido y estructura a esta política.



Fuente: PNSCC, Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Disponible en:

A nivel de los gobiernos locales, el instrumento de gestión de la PNSCC son los **Planes Integrales de Seguridad y Convivencia – PISCC**. Estos son diseñados por los gobiernos locales con el apoyo de la Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. El diseño y la implementación de los PISCC, tiene 4 etapas:

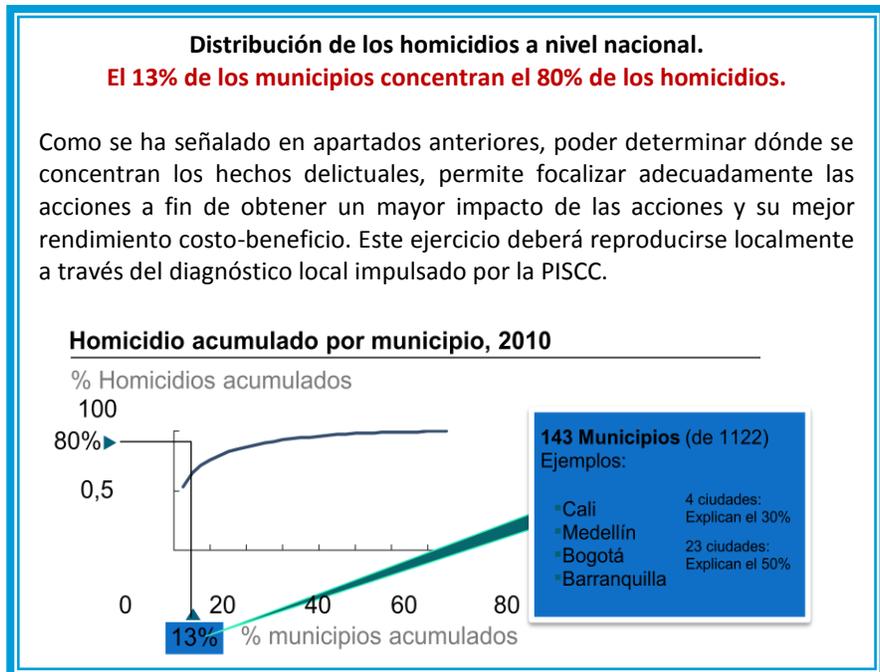
1. **Diagnóstico:** identificación de los principales delitos y su georeferenciación, identificación de factores de riesgo.

2. **Formulación:** en el marco de los Ejes de la PNSCC y el diagnóstico, se priorizan los delitos, focalizan los territorios, y establecen los programas y proyectos a implementar
3. **Implementación y seguimiento:** puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad a través de la coordinación interinstitucional, la ejecución y el seguimiento a los indicadores formulados.
4. **Evaluación:** de los resultados obtenidos, el avance en las metas establecidas, y las lecciones aprendidas durante el proceso, para mejorar las políticas públicas.

Al igual que lo que ocurre en la política a nivel nacional, a nivel local deberán priorizarse aquellos delitos de mayor significación o impacto, así como focalizar las acciones en los territorios (barrios, calles) que concentran mayor incidencia y/o factores de riesgo.

La correcta implementación de la **PNSCC**, requiere también de coordinación y articulación de las acciones al interior del gobierno nacional y con los gobiernos locales. Para la articulación de los

proyectos, en particular, existen las **Rondas de Concertación Nación- Ciudades priorizadas**, cuyo objetivo es “Concertar proyectos y recursos técnicos y/o financieros necesarios para acortar la brecha existente entre la oferta local y nacional y las demandas de la Política”.



<b>Uruguay</b>			
<b>Datos por delitos para todo el país entre los meses de enero y julio cada año</b>			
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Hurtos</b>	57.246	58.446	55.792
<b>Rapiñas</b>	7.953	8.621	9.075
<b>Abigeatos</b>	1.078	1.090	970
<b>Homicidios</b>	125	104	163
<b>Violencia doméstica</b>	9.084	9.325	12.004

En una línea similar de integralidad, el **Plan Integral de Seguridad Ciudadana** presentado por el Viceministro de Interior de Uruguay, se propone abordar aspectos de la seguridad objetiva, referida a la frecuencia y gravedad de los delitos y la violencia, y subjetiva, referida a las percepciones ciudadanas de inseguridad.

A diferencia de la situación colombiana, Uruguay registra históricamente indicadores bajos de homicidios (6 por cada 100 mil habitantes), siendo sus principales preocupaciones los hurtos, la rapiña<sup>26</sup>, el abigeato y la violencia doméstica.

La **Política Integral de Seguridad Ciudadana** de Uruguay, se articula en respuesta a las características específicas de las manifestaciones de violencia y delincuencia del país. Las acciones que se desarrollan desde el Ministerio del Interior, se enfocan en 5 ámbitos:

- i. **Prevención del Delito:** a través de la implementación de un Plan de Gestión Integral de la Seguridad Ciudadana y a nivel territorial del fortalecimiento de las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, del desarrollo de la Policía Comunitaria y de escuelas de Seguridad Ciudadana. También respecto de la focalización de acciones en problemáticas específicas, dos comisiones: la Comisión honoraria para la prevención y erradicación de la violencia en el deporte y la Comisión especializada en la prevención y represión del tráfico y trata de personas y la creación de la Unidad especializada en Violencia Doméstica.
- ii. **Políticas Sociales del Ministerio del Interior:** apuntan a mejorar la coordinación de las acciones en la materia ya sea con otros ministerios, a través de la participación en el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales; con otras agencias no estatales y no estatales. Se instalan la Responsabilidad Multiagencial en la Seguridad Ciudadana y se integran comisiones y mesas (Intercalle, Comisión sobre juventud, Comisión Territorial, Subcomisión de abordajes familiares de la Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales)
- iii. **Gestión policial:** las acciones vinculadas a este componente se han desarrollado en dos líneas.
  - a. Desarrollo Institucional: que ha involucrado educación y capacitación, recuperación salarial, racionalización de horarios y turnos y la creación de nuevas unidades (Oficina de Policía Comunitaria, Gestión de Calidad, entre otras).
  - b. Incorporación de nuevas tecnologías: entre ellas video vigilancia, Sistema TETRA de comunicación (que evita interceptaciones de terceros), Sistema de Gestión de Seguridad Pública, Observatorio Nacional sobre violencia y criminalidad y equipamiento: Vehículos blindados, Unidad de Atención a las víctimas del delito, entre otras.
- iv. **Reforma Penitenciaria:** el proyecto de sistema penitenciario se ha desarrollado con independencia de la Policía Nacional. Se ha dado una nueva institucionalidad a través de la creación de la figura de Operador Penitenciario y del Instituto Nacional de Rehabilitación. En esta última materia se han elaborado estrategias de rehabilitación y reinserción social, educativa y laboral y generado convenios con el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, entre otros. Se aspira a la reducción del

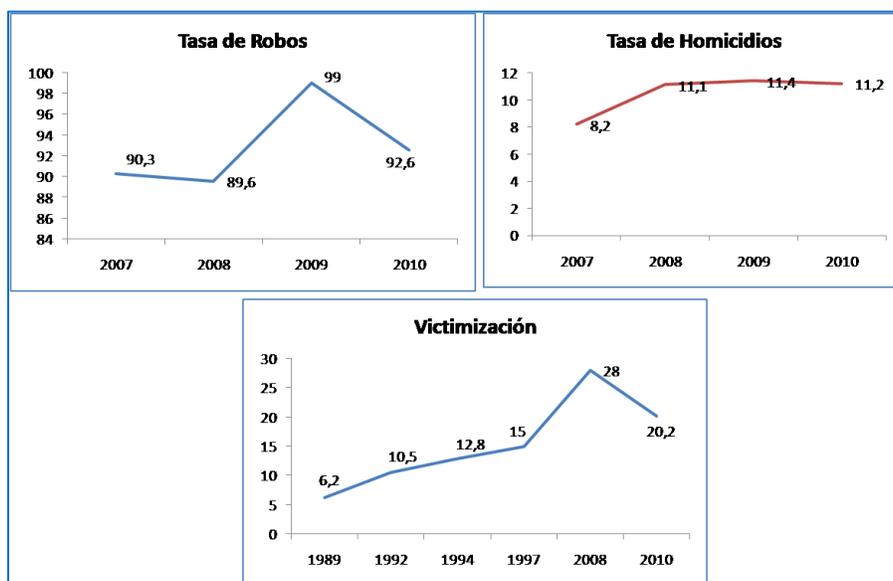
---

<sup>26</sup> 'Rapiña' es definida por la legislación penal, como la apropiación de un bien ajeno por medio de la violencia o amenaza.

hacinamiento penitenciario a través de la creación de más de 3.000 nuevas plazas en total.

Evaluar políticas públicas integrales, como las que se han presentado, requiere contar con excelentes estadísticas, confiables y auditadas externamente y la determinación de los indicadores más adecuados para realizar mediciones de los componentes principales de las políticas, dando cuenta del progreso orientado a determinadas metas. Esto requiere contar con equipos técnicos capacitados para diseñar dichos indicadores, y para establecer protocolos para la captura, procesamiento y análisis de los datos.

El Viceministro de Paz de Costa Rica, señaló que en el caso de su país han superado problemas iniciales formando parte del **SIES**. Asimismo, sus datos provienen de dos fuentes principales: estadísticas sistematizadas por el Poder Judicial a través de su departamento de Planificación, y datos sobre victimización aportados por el Instituto de Estadísticas y Censos a través de Encuesta a Hogares.



Indicadores POLSEPAZ - Costa Rica 1

El sistema de gestión e indicadores de la **PNSCC** de Colombia, presentado por el Alto Consejero para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, muestra un nivel de sofisticación que no está presente en otros planes o políticas de la región. Dispone de metas (como muestra el siguiente cuadro), asociadas a los objetivos generales de la política, así como indicadores asociados a ellas. Estas metas e indicadores tienen una expresión nacional, pero también son analizados localmente para las ciudades priorizadas por la Política.



El sistema de gestión e indicadores del la **PNSCC** de Colombia, presentado por el Alto Consejero para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, muestra un nivel de sofisticación que no está presente en otros planes o políticas de la región. Dispone de metas (como muestra el cuadro anterior) asociadas a los objetivos generales de la política e indicadores asociados a ellas. Estas metas e indicadores tienen una expresión nacional, pero también son analizados localmente para las ciudades focalizadas.

Adicionalmente, la **PNSCC** ha dispuesto el diseño de un instrumento para la medición del impacto de la política. Para ello se medirá el impacto de dos acciones por cada uno de los 5 ejes estratégicos, en dos barrios de cada una de las ciudades consideradas prioritarias. Estas acciones son:

- En **Prevención social**: Madres gestantes en prácticas de buena crianza y Extensión de jornada escolar en zonas críticas.
- En **Prevención situacional**: Espacio público y abrir los deportivos y recreativos y Estrategia contra el hurto de celulares robados.
- En **Presencia y control policial**: Plan Cuadrante en los cuadrantes más críticos y uso de CCTV (mejor operatividad de Cuadrantes).
- En **Justicia, víctimas y resocialización**: Bloqueo de terminales móviles en penitenciarías y Fortalecer el SRPA (privación de libertad, seguridad).
- En **Cultura de la legalidad**: prevención y control de accidentalidad vial (motos) y Yo le Juego Limpio a Colombia (rechazo a piratería).
- En **Ciudadanía responsable**: Frentes de Seguridad y trabajo con seguridad privada y Sistema de autocuidado de ciudadanía en prevención.

En el caso de Uruguay, el seguimiento y medición de los avances se realiza distinguiendo, como se ha señalado antes, dos dimensiones: seguridad objetiva y seguridad subjetiva. La primera se describe como el grado de seguridad real de los individuos, que está dado por la magnitud de ocurrencia de delitos. La seguridad subjetiva, por su parte, corresponde a la sensación de los individuos respecto a la posibilidad de convertirse en víctimas de un delito.

Esta dimensión subjetiva de la seguridad, plantea un desafío particular. Pese a que el país experimenta mejoras significativas en diversos ámbitos sociales (baja desocupación, mayor poder adquisitivo, acceso a la salud y educación, entre otros), la seguridad se ha instalado como la preocupación principal de los ciudadanos. Así mismo, constituye un foco de interés para los medios de comunicación, que dan amplia cobertura a hechos delictivos. Por ello es relevante dar seguimiento a indicadores de percepción, que podrían registrar la influencia de dichos medios sobre la ciudadanía.

#### Indicadores Uruguay

##### Dimensión Seguridad Objetiva

Medida a través de Tasa de delitos

- Homicidios.
- Rapiñas
- Hurtos
- Copamientos
- Otros.

#### Indicadores Uruguay

##### Dimensión Seguridad Subjetiva

Medida a través de:

- Percepción de la victimización
- Percepción de la delincuencia
- Percepción sobre la seguridad en el barrio/país
- Percepción sobre la actuación policial
- Opinión y confianza en las instituciones gubernamentales
- Opinión sobre el tratamiento de los medios de comunicación sobre la inseguridad

### C. Presentaciones Redes

Moderadora: Karelía Villa, Especialista en Modernización del Estado, BID.

Presentan:

- Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multidimensional, OEA “La OEA y la Red de Seguridad Ciudadana del BID”
- Irvin Waller, Director del Instituto para la Prevención del Crimen, Universidad de Ottawa “Importancia y ventajas de las redes para la prevención de la violencia y el delito”

La participación de los expertos invitados a este bloque, se centró en dar cuenta de la relevancia y utilidad del trabajo en redes, en materia de seguridad ciudadana. La Organización de Estados Americanos – OEA, ha promovido la constitución de 3 redes: política, técnica y de profesionales que actúan en el área. El trabajo que realiza OEA en esta materia, se orienta a dar coherencia a las acciones emprendidas en materia de seguridad en la región, conociendo cuáles son las necesidades reales de los países miembros, no sólo desde la perspectiva de brindar más seguridad, sino también mejor seguridad. Para ello es imprescindible que el conocimiento científico se ponga al servicio de las necesidades políticas y de la práctica de la implementación de programas. De lo contrario, no se crean las sinergias necesarias para lograr las mejores soluciones.

El señor Blackwell enfatizó la importancia de esta coordinación, del trabajo basado en relaciones de cooperación, que debe reproducirse también territorialmente y en todas las instituciones. Aludió particularmente a la colaboración entre policías y comunidades, cuya puesta en práctica parece haber mostrado éxito.

Desde la perspectiva del Profesor Waller, el trabajo en red es fundamental para la prevención del delito. El ejemplo de Ciudades Seguras así lo demuestra. Pero que dichas redes alcancen el éxito esperado y sean realmente útiles, es necesario que su accionar se base en la evidencia de aquello que ha dado mejores resultados en la experiencia internacional. Este esfuerzo permitirá mostrar que la seguridad ciudadana, la disminución de la violencia y el delito, se alcanzan con medidas que van mucho más allá del accionar represivo de la policía y el uso intensivo de la prisión.

Para el funcionamiento de una red, es necesario también que se establezca un núcleo central, que lidere el trabajo y actúe congregando a los demás miembros.

Elementos que son considerados básicos por el expositor son la existencia de planes nacionales y locales. Asimismo, propone avanzar hacia estrategias de ‘coaching’ que apoyen a quienes ejecutan políticas, así como la capacitación de los profesionales de seguridad. La investigación es clave, y la información que surja de ella debe ser compartida, garantizando los medios y utilizando todos los recursos disponibles para ello, por ejemplo traduciendo documentos y utilizando redes sociales.

## V. Conclusiones y siguientes pasos

Expone y Modera: Sr. Gustavo Beliz, Especialista Líder, Seguridad Ciudadana, BID.

A partir de los trabajos presentados por los profesores Frühling y Sherman, se presentan algunas preguntas centrales que fueron discutidas en las sesiones que antecedieron a ésta: ¿Las evaluaciones, tienen utilidad para las políticas públicas? ¿Pueden rendir frutos a corto plazo? Estas preguntas cobran absoluto sentido al tratarse de una reunión de ‘hacedores’ de políticas públicas, quienes están sometidos a las exigencias de mostrar resultados.

**El factor tiempo:** qué tipo de eficacia puede tener una evaluación cuando quien está a cargo de las políticas públicas tiene que tomar decisiones con base en imperativos políticos, a veces sin detenerse con tranquilidad a reflexionar si ésta rendirá beneficios concretos.

Ante estas preguntas de inmediatez, surgen respuestas en el debate, orientado por los especialistas. La rigurosidad de la evaluación se constituye en herramienta de legitimidad de las políticas públicas. Para que éstas puedan demostrar que efectivamente tienen los efectos que predijeron al presentarse como políticas de Estado.

Una duda presente en la discusión, se centró en las presiones de tiempo que experimenta quien lidera políticas públicas. Hubo quienes advirtieron la contradicción entre dos velocidades presentes en este quehacer: 1) la velocidad más lenta, es la que se requeriría para recolectar evidencia, realizar asignación aleatoria que permita evaluar rigurosamente, medir efectos de las intervenciones 2) la más rápida: corresponde al imperativo político de mostrar resultados en un corto plazo. De la discusión y del aporte de los especialistas se desprende que no son antagónicas: una evaluación aún con métodos experimentales, puede comenzar a mostrar evidencia de impacto en plazos de entre 3 y 6 meses (Sherman).

La necesidad de observar y considerar sistemáticamente la evidencia empírica previa para sustentar las intervenciones, no implica congelarse, ni repetir las mismas intervenciones, sino que tener guías y pautas de lo que ha funcionado o fracasado, por qué y cómo se adapta a la particularidad del territorio y la cultura en que habrá de replicarse (Frühling).

**Innovación:** no debe verse la necesidad de una evaluación rigurosa como contradictoria con la innovación. Hay congruencias, pero con matices. Existe la necesidad de legitimar esas innovaciones, adaptarlas de un modo flexible, para generar conocimiento a partir de la práctica de lo nuevo.

La evaluación, como estrategia, no debe ser concebida como ‘algo’ que solo mira al pasado, para determinar si algo funcionó, sino también como aquello que puede predecir futuras intervenciones, es decir, debe verse con una mirada prospectiva y no sólo retrospectiva. El objetivo es entrar en el corazón del problema, prevención antes de que ocurran o vuelvan a ocurrir otros hechos.

Una segunda línea de marcado énfasis del debate, estuvo referida a la necesidad de conectar diferentes mundos a fin de materializar estas evaluaciones. Estos mundos, que a veces tienen

lógicas opuestas (academia, práctica política, ONG's y sociedad civil), han tenido también fuertes niveles de confluencia en materia de prevención.

Ello no es casual, surge de la necesidad de disponer de evaluaciones independientes que entreguen legitimidad a las políticas, por su rigurosidad e independencia. Ante ello, surge como requerimiento y demanda, generar cuerpos independientes de los que toman las decisiones.

La **sociedad civil** cumple entonces un doble rol, el de dar legitimidad a las políticas públicas mediante su participación activa en la evaluación, y el de garantizar la continuidad de aquellas que han demostrado buenos resultados, más allá de los cambios políticos.

Este diálogo interdisciplinario nos adentra en otro tema muy importante: el **dilema entre la inteligencia y el músculo**. Entre una concepción de políticas de seguridad arcaica y policiaca (basada en el uso de la fuerza) versus aquellas modernas, con foco en actuación inteligente. La necesidad de complementar el trabajo de las fuerzas de seguridad con el de la academia. En este sentido, el debate trazó horizontes que van más allá de la inteligencia científica, referida a la metodología científica, para considerar la calidad del vínculo que se establece entre el actor estatal (los policías especialmente) y los propios beneficiarios de los programas o receptores de la intervención. Esta calidad del vínculo y relación de confianza, va más allá de los recursos económicos, está asociada a un cambio de paradigma, y a la necesaria colaboración entre sociedad civil y Estado.

Más allá de la colaboración e integración ya descrita, es muy relevante considerar quién ejerce el **liderazgo** de los planes o programas. Debe existir un liderazgo político, que no sólo cumpla con gerenciar, sino con efectivamente liderar la política pública. En este sentido, surge la importancia de capacitar en liderazgo.

Otra serie de ideas muy interesantes surgieron de las presentaciones y posteriores debates sostenidos:

¿Cuál es el peso de los **medios de comunicación** en la configuración de la percepción sobre el estado de la seguridad y sobre las políticas públicas que buscan reducir el delito? Ellos evalúan al instante, sin dar lugar a una respuesta más reflexiva, y transmiten esta evaluación a la ciudadanía.

Entonces, ¿de qué manera aislar la variable 'medios de comunicación' para medir su efecto e influencia en la percepción de temor de la sociedad? Existen referentes importantes como el índice de calidad de vida (Minas Gerais) asociado a la percepción de temor, que mide niveles de exposición a los medios de comunicación y cuánto han influido en la percepción. Uruguay también menciona encuestas de ese país que incorporan dicha variable; los hay también en Colombia y otros países. Hay aquí un tema interesante de tener en consideración para la evaluación de las políticas públicas en seguridad ciudadana.

Este análisis y sus conclusiones requieren tener actitud proactiva y no solo reactiva, para aprovecharlo en mejorar el impacto de las políticas de seguridad.

Otro elemento que concitó gran atención, se refiere al rol de las **nuevas tecnologías y redes sociales**. En particular las primeras han surgido de manera reiterada en la discusión, cuestionándose inclusive su real efectividad en la prevención del delito. Tal ha sido el caso del uso del video monitoreo (CCTV), en el que se invierte muchos recursos y no hay evidencias prácticas de su efecto sobre el delito, más allá de los estacionamiento o áreas muy particulares. El desafío entonces es avanzar en concebir estas nuevas tecnologías no sólo como equipamiento (hardware), sino como un método o forma que permita alcanzar un objetivo, como componentes lógicos para realizar una tarea (software).

Lo expuesto por Chile respecto de la utilización del STAD, es en este sentido un ejemplo significativo, no ver las nuevas tecnologías como estrategias invasivas del Estado sobre los individuos, sino como una forma de empoderar a los ciudadanos, quienes tienen libre acceso a los datos sobre delitos en cada comisaría, pudiendo así, pedir cuentas al Estado.

Los datos pueden aportar a profundizar la **transparencia y rendición de cuentas** desde el Estado. Se releva sobre este punto, la importancia del **SES** en la región para transparentar datos. Pero no solo para ver la variación de estos datos en el tiempo o entre países, sino también para ver cómo hay esfuerzos sostenidos para convertir la información en herramientas de acción, para tomar decisiones, tal como ha sido planteado por la representación de Costa Rica. Por otro lado, este manejo de información debe ir más allá de la información agregada, que permite ver la totalidad, sino también aproximarse a la realidad local, a fin de focalizar acciones precisas allí donde se requiera.

Lo anterior se traduce en políticas que tengan su correlato a nivel local, y que reflejen éste también respecto del liderazgo. Resulta determinante el rol de las ciudades y de los territorios, un foco de acción cada vez más preciso.

Esto último introduce el necesario debate entre la igualdad y la **equidad en las políticas** de seguridad ciudadana. Es necesario asumir que para lograr mayor impacto con recursos limitados, debe atenderse preferentemente a los territorios donde existen mayores condiciones de vulnerabilidad. Atender colectivos y territorios victimizados, hot spots, focalizar acciones en segmentos que presentan un alto nivel de problemas. Colombia, Trinidad y Tobago, entre otros, han mostrado que existen esfuerzos en entregar más y mejores servicios allí donde más se necesita, asociado a poblaciones más vulnerables. La responsabilización policial a través de focos, de cuadrantes, buscar responsabilidades más locales.

El concepto de políticas de seguridad ciudadana inteligentes y evaluables, tiene que ver también con equidad.

¿Cómo avanzar en empoderar a los diferentes actores que juegan roles centrales en la evaluación de los programas y políticas? Para lograr que se cumplan los compromisos de gestión que se establecen en los países, parece ser necesario **generar incentivos** para el cumplimiento de metas. Pensar en una evaluación con consecuencias que pueden adoptar múltiples formas: simbólicas, económicas, atadas a posibilidades de ascenso, de responsabilización antes diferentes instancias de la sociedad civil, sólo por mencionar algunas. Uruguay tiene compromisos de gestión también en este sentido.

Finalmente, se pone una alerta sobre la necesidad de poner en marcha políticas de control e integración social, sin que ello implique la criminalización de la vulnerabilidad social. El BID está también en este dilema, no confundir la prevención social con las políticas sociales universales, cuyo fin no es reducir la violencia, y por otro lado pensar en intervenciones sociales que si tienen ese objetivo. Esto es particularmente relevante al considerar, como lo ha expuesto Uruguay, que la mejoría en los indicadores sociales (educación, empleo e ingresos) no siempre se ve correlacionada con mejorías en indicadores de seguridad ciudadana.

### **La Red de Seguridad Ciudadana y su proyección y continuidad**

Se indica a los países que la Red dispone de mecanismos digitales para fortalecer el intercambio, y que la web del programa del BID está a disposición para la Red.

Se informa que el BID está lanzando un **Bien Público Regional** dirigido a la evaluación de impacto de proyectos de seguridad ciudadana, que apunta a la colaboración entre la academia y los actores públicos, para la evaluación rigurosa de dichos proyectos. Así también, se han complementando los clásicos financiamientos del Banco, con otros de asistencia técnica para estos tipos de evaluaciones.

Queda por definir dos temas importantes para la continuidad de la Red: próxima sede y temática del periodo siguiente.

En relación a la temática conductora, fueron planteadas tres posibilidades:

- i. Aspectos económicos/costos económicos/situación fiscal o financiera de las políticas de seguridad ciudadana: temas posibles serían: determinar si existen evidencias del resultado de los impuestos específicos creados en algunos países y destinados al financiamiento de programas; o también, la relación costo-beneficio de determinados programas. .
- ii. Alianzas público-privadas en el marco de la responsabilidad social empresarial, sobre lo que también se vieron algunos ejemplos durante las jornadas de trabajo.
- iii. Gestión de la seguridad ciudadana, desde la perspectiva de la administración de los programas, del gerenciamiento de la seguridad.

Diversos representantes aportaron reflexiones reafirmando aquellas resumidas líneas arriba como los elementos centrales abordados durante las dos jornadas de trabajo. También fueron planteados en este espacio final de comentarios, algunos desafíos que deberán ser asumidos por cada representante en sus países, por la Red constituida, y por el Banco. Se resumen a continuación los principales:

- i. El Alto Comisionado de Colombia plantea que el Banco podría apoyar a los países integrantes de la Red a identificar experiencias exitosas, pero sobre todo a acercarlas a los equipos técnicos de los países, de manera que sean éstos capaces de acceder a conocimiento respecto de la gestión de los proyectos, las metodologías utilizadas y el resultados de esas experiencias. Se propone para ello realizar conferencias virtuales. En una línea similar,

Ecuador plantea la necesidad de una permanente revisión de buenas prácticas que permitan conocer al detalle que es lo que se está haciendo.

- ii. El Viceministro de Uruguay, plantea la importancia de la Reunión y la calidad de los contenidos, y que aquello plantea el desafío de transmitir estas reflexiones internamente. El Viceministro de Paz de Costa Rica, complementa lo anterior proponiendo la reproducción de este evento en cada uno de los países, exhibiendo las presentaciones y compartiendo los documentos, como una manera de transmitir la relevancia de realizar evaluaciones. Asimismo, sostiene que desearía realizar un encuentro en su país que abriera espacio para la colaboración entre académicos y líderes políticos. En una línea similar, el Viceministro de Seguridad Ciudadana de Bolivia, plantea la necesidad de traducir los documentos y contenidos trabajados, en orientaciones que permitan fortalecer el trabajo en seguridad ciudadana y prevención del delito y la violencia.
- iii. Uno de los representantes del Estado de Minas Gerais indicó la importancia del rol político en la gestión de los proyectos de seguridad ciudadana, dado que en la democracia era esencial preguntarse quien asume la responsabilidad por el accionar público, la que esencialmente debe recaer en líderes políticos. Así mismo, indicó la importancia de la adecuada gestión de los proyectos para el éxito de las políticas.