



Directorio Ejecutivo Para información

GN-2535
6 de octubre de 2009
Original: español

Al: Directorio Ejecutivo

Del: Secretario

Asunto: Guías operativas para el diseño y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana

Consultas a: Nathalie Alvarado (extensión 1575) o Gustavo Beliz (extensión 1706)

Observaciones: El presente documento excede el número de páginas establecido en el documento CS-3528-2 “Nuevas directrices para documentos que se eleven a consideración del Directorio Ejecutivo”, pero la Administración estimó necesario autorizar su distribución debido a su naturaleza especial.

Referencia: CP-2190-2(2/02), GN-2217(7/02)



VICEPRESIDENCIA DE SECTORES Y CONOCIMIENTO
SECTOR DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y FINANZAS
DIVISIÓN DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO

**GUÍAS OPERATIVAS PARA EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE
PROGRAMAS EN EL ÁREA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
CIUDADANA**

NO AUTORIZADO PARA USO PÚBLICO

JULIO DE 2009

Este documento fue preparado por: Nathalie Alvarado (ICF/ICS) y Gustavo Beliz (ICF/ICS) bajo la supervisión de Xavier Comas, Jefe de División (ICF/ICS) y recibió aportes de diferentes miembros de varios Departamentos y Divisiones del Banco.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| I. GUÍAS OPERATIVAS PARA EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS EN EL ÁREA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA..... | 1 |
| A. Antecedentes..... | 1 |
| B. Necesidad de actualización de la Directrices del 2002..... (Documento CP-2190-9) | 3 |
| C. Objetivos de los GOP-SCC | 4 |
| D. Áreas de Intervención Prioritarias -Componentes- | 5 |
| II. CRITERIOS PARA LA ACTIUACIÓN DEL BANCO EN ACTIVIDADES ESPECIALES Y MECANISMOS DE MITIGACIÓN DE RIESGO..... | 10 |
| A. Actividades no susceptibles de financiamiento del Banco | 10 |
| B. Mecanismos específicos de mitigación de riesgo..... | 11 |
| III. PRIORIDADES DE INNOVACIÓN EN APOYO A LOS COMPONENTES BÁSICOS IDENTIFICADOS | 14 |

ANEXOS

| | |
|-----------|---|
| ANEXO I | Marco Conceptual de los Programas de Seguridad y Convivencia Ciudadana |
| ANEXO II | Panorama Estadístico de la Seguridad y Convivencia Ciudadana en Latinoamérica y el Caribe |
| ANEXO III | El Papel del Banco en el Sector de Seguridad y Convivencia Ciudadana |
| ANEXO IV | Evidencia empírica de las intervenciones de prevención de la violencia y de promoción de la seguridad y convivencia ciudadana |

SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|----------|--|
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo. |
| CT-Intra | Cooperaciones Técnicas Intra-Regionales. |
| DFID | Fondo Fiduciario DFID-BID Enlace en América Central. |
| GOP-SCC | Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el área de Seguridad y Convivencia Ciudadana. |
| ICF-ICS | División de Capacidad Institucional del Estado del Banco |
| IGC | Índice Global de Competitividad |
| ILANUD | Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. |
| KNL | Departamento de Aprendizaje y Conocimiento del Banco |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| ONG's | Organizaciones No Gubernamentales. |
| RES | Departamento de Investigación del Banco |
| USAID | <i>United States Agency for International Development</i> |

RESUMEN EJECUTIVO

Los índices de criminalidad en América Latina y el Caribe se encuentran entre los más altos del mundo, lo que ha colocado a la inseguridad ciudadana como uno de los principales problemas para el desarrollo económico y social de sus habitantes. Son muchas las formas a través de las cuales la violencia amenaza el bienestar de los ciudadanos, especialmente a la población más pobre, además de inhibir la inversión, el comercio y la actividad productiva. Esto ha provocado que los gobiernos nacionales, locales, el sector privado y la sociedad civil de la Región, hayan colocado el tema de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana como un tema a ser atendido con prioridad.

Estas Guías Operativas (GOP-SCC) tienen por finalidad orientar y brindar información al personal del Banco respecto de los criterios, elementos, la definición conceptual corporativa y el abordaje operativo integral que han de ser considerados y analizados para el diseño, evaluación y ejecución de programas en el área de seguridad y convivencia ciudadana, que sean total o parcialmente financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (el “Banco”). Las presentes GOP-SCC serán actualizadas en la medida que ello sea necesario con base en las lecciones aprendidas y sustituyen a las directrices desarrolladas en los documentos CP-2190-2 y GN-2217. Las presentes guías son complementarias a las políticas y procedimientos aplicables a las operaciones de préstamo financiadas por el Banco.

Las GOP-SCC han sido elaboradas con el propósito de:

- a. Ofrecer a los países de la Región un marco de actuación del Banco en un sector dinámico y multidisciplinario con características multicausales, que exige intervenciones de diferentes agencias públicas del sector público y la activa participación de la sociedad civil.
- b. Actualizar y sustituir las “Directrices preliminares para el diseño de proyectos de reducción de la violencia”-en adelante las Directrices-¹ que hasta el presente orientaron la asistencia del Banco en la materia. Las GOP-SCC actualizan la evidencia empírica y dan respuesta a la Alta Administración, frente a áreas de intervención que merecen una consideración especial por parte del Banco para futuras operaciones.
- c. Consolidar el liderazgo del Banco como institución multilateral con mayor experiencia en esta área, innovando y potenciando las posibilidades de asistencia que ofrece a los países de la Región.

Con el fin de consolidar, ordenar y desarrollar sinergias para la oferta institucional en el sector, las GOP-SCC identifican tres áreas prioritarias de intervención (denominadas componentes) en las que el Banco ha de desarrollar su labor con el fin de establecer dentro de ellas, actividades en las cuales el Banco contribuya con un sustantivo valor agregado.

¹ “Directrices preliminares para el diseño de proyectos de reducción de la violencia” CP-2190-9. Elaborados por (SDS) y aprobados por el entonces Comité de Programación de la Administración del Banco el 6 de febrero del 2002.

Estas áreas de intervención son las siguientes: (i) planeación de la política pública; (ii) prevención de la violencia; y (iii) algunas actividades selectas de control, justicia penal y rehabilitación. Para estas últimas, consideradas áreas sensibles para la intervención del Banco, se plantea que se establezcan criterios de intervención y mecanismos de mitigación de potenciales riesgos².

Los desafíos del Banco en el campo de la prevención de la violencia, consisten en que cada operación: (i) responda a las circunstancias específicas de cada país, adaptando simultáneamente las prácticas más promisorias comparadas y fomentando de modo complementario, una plataforma regional de cooperación, atendiendo a las características globales del fenómeno de la violencia; y (ii) ofrezca una oferta integral, que con adecuados niveles de fortalecimiento institucional y focalización territorial, atienda el fenómeno de la violencia desde una perspectiva interinstitucional y multisectorial, catalizando acciones de un amplio abanico de disciplinas (políticas públicas de salud, educación, infraestructura urbana, nuevas tecnologías de la información o algunas actividades de control de la violencia, entre otras).

Estas GOP-SCC fueron elaboradas tomando como antecedentes: (i) el análisis de las Directrices preliminares para el diseño de proyectos de reducción de la violencia del Banco del 2002, que hasta el momento sirvieron como punto de referencia para el diseño de las diferentes operaciones y que consideran en su formulación el desafío de actualizarse y adaptarse a las nuevas demandas; (ii) el conjunto de lecciones aprendidas a lo largo de más de diez años de intervenciones del Banco en el sector³; (iii) la evaluación de intervenciones y programas específicos, tanto a nivel regional como a nivel extra-regional, así como el análisis de estudios e investigaciones realizadas sobre la materia; (iv) la recolección de evidencia empírica que permite detectar intervenciones promisorias susceptibles de replicabilidad; (v) el diálogo con actores de la sociedad civil, el sector privado de responsabilidad social y las autoridades públicas⁴; (vi) el análisis de las exposiciones, debates y conclusiones efectuadas a lo largo de los cinco talleres de actualización de conocimientos que realizó el Grupo de especialistas de seguridad ciudadana del Banco en los últimos 2 años⁵; y (vii) la consulta a expertos regionales que han sido

² Particularmente actividades de apoyo a las áreas relacionadas con el sistema penitenciario y la policía, las cuales podrían representar riesgos potenciales a los derechos humanos, derechos civiles e injerencias en asuntos políticos internos de los países. Lo anterior será objeto de análisis detallado en el Capítulo II del presente documento.

³ La cartera del Banco en el sector es relativamente nueva, inició en 1996 con una cooperación técnica referida a violencia doméstica y luego continuó con 2 préstamos en 1998 (en Colombia y Uruguay). A la fecha comprende un total de \$227 millones, en 11 préstamos y 25 cooperaciones técnicas.

⁴ Desde el primer diálogo público impulsado por el Banco (“Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana”, Washington DC, 1996) se ha consolidado una extensa serie de iniciativas, entre las cuales merecen destacarse los Foros Interamericanos Permanentes de Seguridad y Convivencia Ciudadana, organizados por el BID con la participación de altas autoridades y expertos de la región en: (Medellín (2005), Lima (2007) y Jamaica (2009). Asimismo, el presente Documento recoge las principales conclusiones de la Primera Reunión reciente de Ministros de Seguridad Pública de las Américas, convocada por la OEA, en México DF, en octubre de 2008.

⁵ Con el apoyo de KNL realizando semanas intensivas de actualización en las áreas de: prevención de la violencia juvenil, prácticas promisorias de reinserción penitenciaria, reforma policial, participación ciudadana, sistematización de diagnóstico de políticas de seguridad, organización de sistemas de información y análisis puntual de prácticas promisorias.

especialmente convocados para la discusión de este documento⁶.

Recuadro No. 1

El valor agregado de las Guías Operativas para el Diseño y Ejecución de Programas en el Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Con las GOP-SCC, el Banco enmarca su apoyo al sector no sólo con operaciones integrales y multisectoriales de inversión y cooperación técnica, sino también con iniciativas que promuevan la generación del conocimiento, la innovación y la incorporación de lecciones aprendidas. Más específicamente:

- Adopta un papel proactivo mediante el cual reafirma su compromiso de apoyo a los países para mejorar la seguridad y convivencia ciudadana, contribuyendo al bienestar humano, al crecimiento económico y al desarrollo social.
- Adapta el apoyo del Banco a las condiciones particulares de los países y acompaña a cada uno de ellos en el desarrollo de análisis integrales del sector, para la identificación de acciones que contribuyan al mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana, velando por el respeto de los derechos humanos y civiles, y promoviendo la transparencia en el sector.
- Provee recursos no reembolsables para la estructuración y diseño de proyectos por medio de fondos en administración (Japón, España, Corea, DFID Suecia, entre otros).
- Ajusta nuevos mecanismos e instrumentos de asistencia técnica adaptándolos a las necesidades del sector y de los países (CT-Intra, foros, seminarios, investigación, base de datos selectiva de expertos en el tema).
- Promueve la sistematización del conocimiento y experiencias exitosas por medio del apoyo a la constitución de Laboratorios de Seguridad Ciudadana en la Región.
- Dirige la acción del Banco hacia los distintos ámbitos en que se desarrollan las relaciones humanas, incluyendo tanto los hogares u otros espacios privados, así como los espacios públicos.
- Innova y promueve la investigación para el mejoramiento del conocimiento del sector de Seguridad Ciudadana.
- Contribuye a generar o consolidar los consensos y alianzas estratégicas con la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía en general para la producción de políticas de Estado.
- Facilita la coordinación de las actividades tanto a nivel inter como intra institucional (Gobierno/Entidades nacionales, Gobierno/entidades subnacionales y sociedad civil: comunidad y organizaciones no gubernamentales) y puede lograr un efecto catalítico en la destinación de recursos a las actividades de seguridad y convivencia ciudadana que garanticen su mantenimiento y sostenibilidad en el largo plazo.
- Promueve la asociación y participación de la comunidad para garantizar políticas de seguridad ciudadana transparentes, efectivas y sostenibles.
- Promueve la participación de la sociedad civil, la comunidad cooperante y la academia para la búsqueda de soluciones y trabajo conjunto para que puedan actuar como aliados en mecanismos de mitigación de riesgos.
- Coordina sus intervenciones con otras políticas públicas (salud, educación, desarrollo urbano, innovación tecnológica, entre otras) que contribuyen a una política integral de prevención de la violencia.
- Propone establecer y consolidar alianzas de cooperación con otros organismos internacionales ONGs, así como con donantes no tradicionales tales como organizaciones filantrópicas locales e internacionales para mejorar y sumar los apoyos técnicos y financieros al sector en los países.

⁶ En marzo de 2008 se realizó un Taller especial que contó con la participación de la Gerencia de ICF y los siguientes expertos: Carlos Basombrío, Lucía Damnert, Hugo Fruhling, José Miguel Cruz y Rodrigo Guerrero.

I. GUÍAS OPERATIVAS PARA EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS EN EL ÁREA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

A. Antecedentes

- 1.1 *Magnitud del problema.* Actualmente, América Latina presenta índices de criminalidad entre los más altos del mundo⁷, que amenazan el bienestar de sus ciudadanos, especialmente a la población más pobre. La violencia constituye un obstáculo al desarrollo en múltiples dimensiones: eleva los costos económicos de los individuos; incrementa los costos de las empresas; inhibe un clima propicio para los negocios y la convivencia pacífica de una sociedad democrática⁸; destruye capital social virtuoso y fomenta en ocasiones economías paralelas de crimen organizado, erosionando la confianza de las instituciones, especialmente de aquellas encargadas de velar por los derechos y deberes de los individuos⁹. Todos estos factores de la violencia restan competitividad a la Región e incrementan su vulnerabilidad social¹⁰.
- 1.2 *Manifestaciones del fenómeno.* La violencia en América Latina es la expresión de problemas sociales, económicos y políticos (la exclusión social, la desigualdad, la discriminación y la informalidad), y a su vez intensifica estos mismos problemas. La informalidad institucional conlleva vacíos de autoridad que socavan el respeto por la ley, lo cual se manifiesta en la inequidad entre los que cumplen y los que no cumplen las normas jurídicas y de convivencia, fomentando de tal modo la ocurrencia de actividades ilícitas (como la piratería comercial, la venta ilegal de autopartes, los cuerpos de seguridad no formales y la generación de delitos mayores con nexos con el crimen organizado, entre otros). Los vacíos de autoridad formal, resultan en consecuencia directamente ocupados por organizaciones criminales. Asimismo, la ineficacia y la corrupción de los cuerpos policiales y de los entes encargados de la administración de justicia, refuerzan la percepción negativa de estas instituciones y de la ausencia de un Estado de Derecho. Por último, hay que destacar que la falta de seguridad afecta a los segmentos más

⁷ En el 2005 la tasa de homicidios en la región ascendió a 25.6 homicidios por 100.000 habitantes, casi triplicando el promedio mundial para el mismo periodo. Ver anexo I.

⁸ A partir de 1998 el BID realizó una importante contribución en la medición del costo y magnitud de la violencia en la región, que ha sido estimado según una amplia variedad de metodologías de medición y contextos nacionales y locales, entre el 5% y el 25% del PIB. Casi el 60% de los latinoamericanos y caribeños se sienten inseguros de noche en las calles de sus vecindarios. Ninguna otra región del mundo padece esta situación (Lora, Eduardo. 2008. *Calidad de Vida: más allá de los hechos*. Publicaciones para el Desarrollo en las Américas. BID, Washington, D.C, 2009). Ver Anexo I.

⁹ Los resultados de encuestas, muestran que en la Región entre el 30% y el 50% de los ciudadanos no tienen confianza en las instituciones de justicia y policía. (Latinobarometro y LAPOP, 2008). Ver anexo I.

¹⁰ El Informe Global de Competitividad 2008-2009, del “World Economic Forum” el cual establece un ranking por países (Índice Global de Competitividad (IGC) con base en varios factores que incluyen los costos del crimen y la violencia, demuestra cómo éstos afectan el promedio del IGC. A manera de ejemplo, en el último año el IGC para Colombia fue 74, para México 60 y para Brasil 64; estos promedios fueron afectados por el índice del costo de la violencia y el crimen, los cuales fueron 129, 127 y 116 para el mismo año respectivamente. Ver anexo I.

desfavorecidos que son los menos protegidos y los que cuentan con menores medios para protegerse en cuanto a su trabajo y sus posesiones.

- 1.3 *Capital institucional.* El Banco ha sido la primera institución multilateral de desarrollo en acompañar a los países de la Región con asistencia técnica y financiamiento de proyectos, en el ámbito de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana. Su aporte se ha traducido en una cartera de operaciones de inversión y en múltiples contribuciones en materia de gestión del conocimiento, foros de discusión de alto nivel, seminarios, conferencias, cátedras y actividades de capacitación regionales, investigaciones, diagnósticos nacionales, locales y sectoriales, análisis de casos y estudios de mejores prácticas, entre otros. En la actualidad, la creciente preocupación por el incremento tanto de los índices delictivos objetivos, como de la percepción subjetiva del fenómeno del crimen en la Región, ha conllevado a que los Gobiernos y la sociedad en su conjunto demanden la aplicación de políticas eficientes, que sean susceptibles de mejorar la situación. Este clamor¹¹ coloca al Banco -como principal socio multilateral de desarrollo de América Latina y el Caribe-, en el desafío de involucrarse en forma más eficaz, amplia, estratégica e innovadora en el sector de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Recuadro No. 2

| Diez lecciones aprendidas en el desarrollo de programa y proyectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia del Banco | |
|--|--|
| (i) | No existen formulas únicas de intervención en los países. Dado el carácter multicausal de la violencia, la acción del Banco debe tener en cuenta y adaptarse a las realidades institucionales, sociales, políticas, económicas y culturales de cada país. Incluso dentro de cada país, las intervenciones a nivel regiones-ciudades puede variar. |
| (ii) | Los sistemas confiables de información son un eje central para la formulación de políticas públicas. Tanto para medir la magnitud del fenómeno, como para documentar el costo económico y social de las intervenciones, hacen falta estadísticas confiables que sean la base de intervenciones públicas eficaces. La información sobre seguridad debe ser considerada como un bien público. |
| (iii) | El liderazgo y la coordinación interinstitucional son imprescindibles. Dada la complejidad de la problemática de la violencia y la diversidad de soluciones factibles, es imperativa tanto una coordinación vertical (entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales) como horizontal (entre las diferentes agencias públicas). Asimismo, el factor de liderazgo es estratégico y es una buena práctica la existencia de una organización del máximo nivel institucional posible, que pueda articular, coordinar y dar sostenibilidad a la política pública. |
| (iv) | Un servicio civil profesional y permanente para la seguridad ciudadana. Las capacidades del recurso humano de las áreas encargadas de poner en marcha políticas de prevención –adicionales a las funciones de militares y policías-, surgen como un elemento estratégico para poder consolidar programas sostenibles. |
| (v) | Se debe procurar jerarquizar los problemas y focalizar la acción. Para evitar el riesgo de programas dispersos y con múltiples y descoordinadas intervenciones, es preciso establecer una escala de prioridades en cuanto a los factores de riesgo críticos a atender. Una dispersión de los programas sin una adecuada coordinación y foco estratégico, puede conducir a la falta de resultados. |
| (vi) | Las victorias tempranas son necesarias. Los programas de seguridad ciudadana, si bien deben atender a las causas profundas que generan violencia en la sociedad, deben iniciarse con la identificación de actividades de bajo costo y que puedan ofrecer resultados en el corto plazo, con el fin de dar confianza para emprender reformas y actividades de mayor envergadura y más larga maduración. |
| (vii) | Los gobiernos locales son agentes claves. La experiencia regional, muestra el rol clave de alcaldías y |

¹¹ La última encuesta del Latinobarometro del 2008 indicó que la delincuencia y la seguridad pública era la mayor preocupación de la población de la Región, por encima del desempleo.

municipios en la tarea de la lucha contra la violencia. El Banco ha sido pionero en el fortalecimiento a este actor que contando –con el adecuado apoyo del gobierno nacional-, tiene ventajas comparativas claves, como la de identificar focos de violencia y cercanía con actores claves para la acción coordinada entre diferentes niveles de gobierno, entre otras.

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

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

(x) **Se debe continuar progresando en implantar mecanismos de monitoreo y evaluación de las acciones.** Además de la gestión técnica y administrativa de los programas, es clave contar con líneas de base claras, marcos lógicos realistas, grupos de control como referencia, encuestas de victimización para comparar percepción de la violencia con datos de denuncias y medir impactos, entre otros, para poder obtener evidencia empírica de prácticas promisorias.

B. Necesidad de actualización de la Directrices del 2002 (Documento CP-2190-9)

- 1.4 Las GOP-SCC ordenan, actualizan y sustituyen a las “Directrices preliminares para el diseño de proyectos de reducción de la Violencia” del 2002, las cuales han guiado la actuación del Banco en el sector. Lo anterior atendiendo a lo establecido en ellas mismas, que indican: “Las presentes directrices son de carácter provisorio, ya que deben evolucionar e incorporar más prácticas exitosas y lecciones que sean propias del Banco y de la región a medida que el Banco vaya adquiriendo mayor experiencia en la materia”. La actualización de las directrices anteriores se agrupa en tres aspectos a destacar:
- 1.5 En primer lugar, el presente documento presenta las definiciones conceptuales (Anexo I) indispensables a tener en cuenta, cuando se aborda el tema de la seguridad y la convivencia ciudadana e igualmente analiza cómo el paradigma de la lucha contra la violencia, ha evolucionado desde el concepto de seguridad del Estado¹² al de seguridad y convivencia ciudadana, que involucra un conjunto de acciones adoptadas por el Estado, para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos, impartir justicia y velar por el desarrollo pacífico de la vida social individual y colectiva, en condiciones de confianza.
- 1.6 Por otra parte, las GOP-SCC establecen tres áreas prioritarias de intervención, en las que el Banco ha de enfocar áreas que se derivan de las necesidades y desafíos actuales de la Región, la amplia evidencia empírica existente en la materia y las lecciones aprendidas del Banco en el sector. Este enfoque resulta de la necesidad de entender los problemas de prevención de la violencia como demandantes de la construcción de una cadena de valor, que integre las etapas de prevención primaria, secundaria y terciaria, y que ponga en funcionamiento mecanismos de coordinación entre múltiples instituciones, (desde la escuela, los hospitales, la

¹² Que contribuyó a sustentar ciertas concepciones autoritarias, centradas más en las necesidades del sector público y de los cuerpos policiales, que en las necesidades de la ciudadanía en su conjunto.

policía, las fiscalías, los jueces, el planeamiento urbano y servicios sociales varios, entre otros). Las áreas prioritarias de intervención propuestas son¹³: (i) planeación de la política pública; (ii) actividades de prevención de la violencia; y (iii) actividades selectas de control, justicia penal y actividades de rehabilitación.

- 1.7 Por último, en relación con los programas que sean financiados por el Banco en áreas sensibles tales como, la policía o el sistema penitenciario, el documento establece que se deben definir los límites de la participación del Banco, identificar y evaluar los principales riesgos y -de ser el caso- establecer y acordar los criterios de evaluación y mecanismos de mitigación de riesgos asociados a su participación.
- 1.8 Los anexos II, III y IV del presente documento muestran: (i) una síntesis de las principales estadísticas sobre la situación del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe; así como indicadores comparativos sobre la percepción de este fenómeno; (ii) la experiencia operativa del Banco en el sector; y (iii) una selección de evidencia empírica en apoyo a las áreas prioritarias de intervención (componentes).

C. Objetivos de los GOP-SCC

- 1.9 Los objetivos de las GOP-SCC son: (i) ofrecer a los países de la Región un marco de actuación del Banco en un sector dinámico y multidisciplinario con características multicausales, que exige intervenciones de diferentes agencias públicas del sector público y la activa participación de la sociedad civil; (ii) ordenar, actualizar y sustituir a las “Directrices preliminares para el diseño de proyectos de reducción de la violencia”, que hasta el presente orientaron la asistencia del Banco en la materia. Las GOP-SCC ofrecen al personal del Banco, la definición conceptual corporativa y el abordaje operativo integral para el sector de la seguridad y convivencia ciudadana, entre otros. Asimismo, las GOP-SCC actualizan la evidencia empírica y dan respuesta a la Alta Administración, frente a áreas de intervención que deberían merecer una consideración especial por parte del Banco para futuras operaciones; y (iii) consolidar el liderazgo del Banco como institución multilateral con mayor experiencia en esta área, innovando y potenciando las posibilidades de asistencia que ofrece a los países de la Región.
- 1.10 Adicionalmente a los objetivos anteriores, las GOP-SCC consolidan la contribución del Banco para mejorar la capacidad de gestión del Estado y de la sociedad para hacer frente a la violencia con un mayor énfasis en el desarrollo de labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad. Dicha contribución tiene como elementos sustantivos los siguientes: (i) la protección y el desarrollo de los derechos humanos de los ciudadanos, dentro de un marco de respeto de la Constitución y de las leyes; (ii) la generación de condiciones adecuadas para la convivencia pacífica de las personas; (iii) trascender la esfera de la acción policial para demandar la participación coordinada de otros organismos e instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil, con actividades integrales y multisectoriales que se desarrollan a partir del ámbito nacional o local; (iv) el análisis de los factores de género que ayudan a identificar

¹³ Ver acápite “D” del presente Capítulo.

los riesgos diferenciados de hombres y mujeres a ser afectados por la violencia como población vulnerable, en riesgo o en conflicto con la ley; (v) la focalización de políticas preventivas hacia los grupos vulnerables y de riesgo y también a los procesos de inclusión y reinserción, sin criminalizar ni marginar sectores o grupos de población; (vi) el desarrollo de transformaciones institucionales para poder dar respuesta a acciones de carácter preventivo, involucrando reformas importantes de la policía y de la justicia; y (vii) la relevancia del rol de las autoridades locales y de la asociación con los diversos grupos de la sociedad civil, en la producción de acciones de prevención y rehabilitación.

D. Áreas de Intervención Prioritarias -Componentes-

- 1.11 Los componentes y actividades que se detallan a continuación, fueron identificados en función de: (i) las necesidades y los desafíos de la Región en el sector; (ii) los resultados de las lecciones aprendidas del Banco en su experiencia operativa y (iii) el conocimiento desarrollado a través de experiencias internacionales o la investigación científica, investigación realizada tanto a nivel regional como extra-regional.

Componente 1. Planeación de la Política Pública:

- 1.12 *Políticas Públicas de Estado.* Mediante este subcomponente el Banco apoyaría a los países en la formulación, seguimiento y evaluación de sus políticas públicas nacionales y locales de seguridad y convivencia ciudadana, dentro de un proceso de consenso y participación interinstitucional de los niveles nacionales y subnacionales, y de la sociedad civil en general. Cabe destacar el rol fundamental de las comunidades en el ámbito local para la formulación de políticas, ya que éstas contribuyen a identificar y priorizar los problemas, así como a diseñar y ejecutar las soluciones acordadas. Este subcomponente constituye un paso indispensable para el éxito de los programas en el sector y la consolidación de políticas públicas de Estado, ya que se requiere de un liderazgo de coordinación que aglutine voluntades, designe responsabilidades, las alinee con las prioridades estratégicas, asegure el financiamiento para la ejecución de las actividades y garantice el monitoreo y la evaluación de los resultados.
- 1.13 *Análisis Comprensivos de Seguridad Ciudadana.* Mediante este subcomponente, el Banco apoyaría diagnósticos del sector en el ámbito nacional y/o local, estudios sobre magnitud y costo de la violencia, encuestas de victimización y complementariamente de actitudes, logística para la coordinación de mesas de trabajo y concertación, asesoría técnica e intercambio de experiencias y encuentros de capacitación y seminarios para difundir la política y las intervenciones. Asimismo, se apoyaría el diseño e implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación, -con indicadores de resultados e impacto con líneas de base- de intervenciones, proyectos y políticas.
- 1.14 *Fortalecimiento de capacidades institucionales.* Mediante este subcomponente, el Banco apoyaría el fortalecimiento institucional de las entidades relacionadas con el

sector¹⁴ en el ámbito nacional y local para mejorar sus capacidades de gestión y toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Esta medida incluye apoyos específicos, a través de operaciones de asistencia técnica e inversión para la planificación estratégica, ejecución, monitoreo y evaluación de intervenciones en materia de prevención de la violencia, capacitación del personal, equipamiento y apoyo logístico. Cabe destacar que la disciplina de la seguridad ciudadana tiene un nivel de desarrollo reciente a nivel del servicio civil de administración pública, por lo que resulta clave fomentar la consolidación de recursos humanos y profesionales, capaces de otorgarle excelencia y sustentabilidad a la ejecución de las políticas.

- 1.15 *Conocimiento estratégico para la toma de decisiones.* Con el propósito de fortalecer la gestión del conocimiento, mediante este subcomponente el Banco apoyaría el establecimiento de Laboratorios del Buen Gobierno para la Seguridad, en el ámbito nacional o local, los cuales son considerados como estructuras de información sobre crimen y violencia que recopilan y consolidan varias entidades y que permiten la formulación y gestión de las políticas en el sector y la evaluación de las acciones emprendidas. Los Laboratorios se constituyen de tal modo en complemento analítico a los Observatorios de Crimen y Violencia que el Banco ha apoyado en toda la Región. Mientras éstos últimos son encargados de generar sistemas de información para la recolección y ordenamiento de estadísticas sobre crimen y violencia, los Laboratorios apoyan un trabajo analítico de estudios cualitativos de campo, investigaciones sectoriales específicas, documentación y disseminación de modelos promisorios y lecciones aprendidas e intercambio de información con fuentes académicas comparadas y entre decisores políticos, entre otros. El Banco prevé apoyo para el financiamiento de infraestructura, dotación tecnológica y capacitación en el manejo, análisis y uso de la información estadística.

Componente 2. Actividades de Prevención:

- 1.16 *Enfoque multidimensional.* La prevención, sea ésta primaria, secundaria o terciaria, consiste en una respuesta complementaria a la del sistema de justicia penal, la cual apunta a contrarrestar los factores que aumentan los riesgos de criminalidad y victimización. En este sentido, este componente 2 tiene en cuenta el carácter multidimensional de la violencia y la necesidad de implementar estrategias integrales que incidan en los distintos factores de riesgo. Mediante este subcomponente, se proveería de asistencia técnica, capacitación, apoyo logístico, materiales, equipamiento e infraestructura, para apoyar programas de prevención, protección, integración, inserción y reinserción social de población en estado de vulnerabilidad y riesgo, en particular a mujeres, menores y jóvenes (primaria y secundaria). Asimismo, se prevé apoyar estrategias con medios de comunicación, involucrando a la ciudadanía, tanto en la promoción de la política pública, en

¹⁴ Ministerios de Gobernación, Interior, Justicia, Ministerios Secretarías de Seguridad Pública, Defensorías Públicas y Procuradurías Públicas, Policía y Sistemas Penitenciarios. Incluye también entidades relacionadas con la prevención de la violencia (Educación, Salud, Cultura y Deporte, Juventud, Familia, Mujer, Niñez, Alcaldías, Gobernaciones, etc.).

campañas de sensibilización en temas de prevención más relevantes, así como en la difusión responsable de los hechos delictivos, entre otros.

- 1.17 Las actividades elegibles que podrían ser objeto de financiamiento, se pueden agrupar de la siguiente manera: (i) dirigidas a menores y jóvenes; (ii) prevención de la violencia intra-familiar, violencia sexual y de género; (iii) dirigidas a la comunidad; (iv) actividades de prevención situacional, y (v) actividades de prevención de manifestaciones de delincuencia organizada. Cada grupo de actividades puede ser abordado bajo una perspectiva nacional o local. Cabe resaltar que en cada caso se recomienda evaluar a qué nivel del gobierno -o del ámbito geográfico- la actividad o intervención propuesta es más efectiva (principio de subsidiaridad). La implantación de acciones en territorios específicos, requiere adecuados niveles de coordinación entre las instancias subnacionales y nacionales, con el fin de evitar duplicaciones y fomentar complementariedad entre programas de los diferentes niveles de gobierno.
- 1.18 *Actividades dirigidas en particular a menores y jóvenes (vulnerables y en riesgo):* Estas actividades comprenden entre otras, programas de: (i) resolución de conflictos y prevención de la violencia escolar; (ii) nivelación y/o retención escolar; (iii) sensibilización de padres, alumnos y docentes en valores éticos y convivencia ciudadana, incluyendo los materiales didácticos; (iv) detección temprana de abusos y de riesgos asociados con el uso de drogas y alcohol u otras adicciones; (v) formación y/o capacitación laboral y apoyo a emprendimientos productivos para la reinserción social; (vi) convivencia pacífica en el medio, a través de actividades extracurriculares (formación personal, recreativas y culturales de diversa índole); (vii) técnicas alternativas de disciplina, mejora de capacidades sociales y cognitivas; (viii) integración y participación en la comunidad; (ix) infraestructura y programas deportivos, de integración social y cultural; (x) generación de programas con el sector empresarial y (xi) control de venta de alcohol y porte de armas; entre otras.
- 1.19 *Actividades para la prevención de la violencia intra-familiar, la violencia sexual y la violencia de género:* Estas actividades comprenden entre otras, programas e iniciativas de: (i) promoción de una educación en igualdad de género; (ii) sensibilización sobre riesgos e impactos de la violencia intrafamiliar y sexual y la trata; (iii) mejoramiento de la prevención, detección, investigación y manejo de casos por parte de operadores de la policía, justicia, asistencia social y salud; (iv) apoyo a iniciativas y servicios ofrecidos por la sociedad civil; (v) mejoramiento de sistemas de registro de casos; (vi) fortalecimiento institucional de instancias de prestación de servicios de atención a víctimas, incluyendo la coordinación entre servicios de la red de atención; (vii) mejoramiento de la infraestructura de servicios de atención, incluyendo la creación de líneas de emergencia e inversión en casas de refugio; (viii) fortalecimiento del sistema para cumplimiento de medidas tutelares; (ix) atención integral de la víctima (legal, médica, psicológica, educacional y capacitación laboral), entre otros; (x) consejería y rehabilitación de perpetradores; (xi) recolección de información y análisis para determinar las características y condiciones en que se presenta la violencia intrafamiliar y sexual y/o la trata; y (xii) para el caso específico de trata, propuestas de reforma legislativa y formulación de políticas y estrategias multisectoriales para

combatir y prevenir la trata; apoyo a la armonización legislativa y el desarrollo de acuerdos y protocolos entre instituciones y entre países; y reparación de las víctimas.

- 1.20 *Actividades para mejorar la interacción social en las comunidades.* Estas actividades comprenden entre otras, programas e iniciativas de: (i) educación y sensibilización en valores éticos y cultura ciudadana; (ii) valoración de la diversidad y la igualdad de género; (iii) resolución de conflictos y convivencia pacífica; (iv) involucramiento y participación comunitaria; (v) mejoramiento de los mecanismos de participación comunitaria (diagnóstico, planificación estratégica, diseño, ejecución y seguimiento de estrategias de prevención); (vi) apoyo para la conformación de redes de relaciones y organizaciones de la propia comunidad; (vii) fortalecimiento de los vínculos entre la comunidad y las instituciones estatales; (viii) financiamiento de obras comunitarias menores de infraestructura para la prevención, priorizadas por la propia comunidad; entre otras; y (ix) planeación y gestión participativa de políticas, mediante el fortalecimiento institucional de instancias de participación ciudadana, tales como foros comunitarios, mesas de enlace, consejos ciudadanos y demás mecanismos, donde la sociedad civil pueda expresarse.
- 1.21 *Actividades de prevención situacional.* Además de las actividades de prevención social, el Banco prevé brindar apoyo para programas de: (i) diseño ambiental para mejorar la seguridad (mejoramiento de áreas públicas, accesos, veredas, parques y alumbrado), asegurando la participación comunitaria y del sector privado; (ii) análisis e implementación de medidas legislativas reguladoras para reducir la violencia, tales como: el control de venta de alcohol y porte de armas; (iii) la incorporación de medidas preventivas en instancias de renovación urbana integral, programas de mejoramiento de barrios y recuperación de espacios públicos, áreas degradadas y centros históricos urbanos y emprendimientos de vivienda social; y (iv) fomento y fortalecimiento de mecanismos de animación comunitaria para el desarrollo de planes de prevención situacional, tales como marchas exploratorias, talleres de diagnóstico, y encuestas permanentes ciudadanas; entre otros.
- 1.22 *Actividades de apoyo para la prevención de manifestaciones de delincuencia organizada.* Se prevén desarrollar actividades orientadas a prevenir la irrupción de la delincuencia organizada, tanto a nivel de gobiernos locales como nacionales, que entre otros, comprende apoyo para: (i) el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo de unidades de inteligencia financiera para evitar el lavado de activos; (ii) el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo para prevenir la trata de personas, incluyendo campañas de difusión y concientización; (iii) el fortalecimiento legislativo, institucional y administrativo de entidades a cargo de la seguridad portuaria, aeroportuaria, de aduanas y de zonas fronterizas; y (iv) la adopción de convenciones internacionales -con sus respectivos mecanismos de seguimiento-, que fomenten la cooperación regional para abordar la delincuencia organizada transnacional.

Componente 3. Actividades de control, justicia penal y alternativa, y de rehabilitación dentro de una perspectiva preventiva:

- 1.23 *Marcos normativos y culturas administrativas.* Partiendo del reconocimiento que las políticas de seguridad y convivencia ciudadana constituyen una cadena de valor integral, los servicios policiales y penitenciarios adquieren una importancia relevante. Las políticas de seguridad ciudadana no dependen sólo de la policía; sin embargo, sin una policía transparente y eficaz no es posible desarrollar adecuadamente dichas políticas. Las instancias que administran el ejercicio de la fuerza pública, requieren regular su actuación en claros marcos jurídicos y administrativos, apegados al Estado de Derecho, y al pleno respeto de las convenciones internacionales que rigen los mismos, como es la Convención de Derechos Humanos de Naciones Unidas. No basta con consagrar legislativamente estos principios; el desafío es cumplirlos, a través de reformas institucionales que impliquen cambios de cultura, superación de concepciones autoritarias e incorporación de perspectivas integrales que trasciendan la lógica de militarización de acciones y procedimientos. En el caso del sistema de justicia penal, el desafío también consiste en articular acciones con un poder independiente del Estado, regulado de modo particular y con diversos grados de autonomía política, funcional y administrativa.
- 1.24 *Actividades de apoyo a la policía y a los sistemas penitenciarios.* El Banco podría apoyar, de manera selectiva, la implementación de acciones específicas y preventivas en apoyo a la gestión institucional de la policía civil y del sistema penitenciario. Este apoyo podría brindarse mediante asistencia técnica, capacitación, apoyo logístico, materiales, equipamiento informático y de capacitación, así como la adecuación de infraestructura para actividades e iniciativas, entre otras, de: (i) apoyo a la reorganización y planificación administrativa interna institucional; (ii) mejoramiento de los procesos de reclutamiento y selección de personal y constitución de carreras profesionales (especialmente en el área del servicio penitenciario); (iii) modernización de las academias de formación para el desarrollo de aptitudes técnicas y profesionalización de los oficiales de la policía y personal penitenciario, con énfasis en funciones preventivas, derechos humanos y civiles y atención al público en general (en particular a favor de grupos de víctimas y grupos vulnerables, la perspectiva de género e interculturalidad); (iv) programas de policía con intervención en la comunidad (policía comunitaria, de aproximación y orientada a la solución de problemas); (v) formación para el uso de nuevas tecnologías de información, integradas con otras entidades de la administración de justicia (mapas digitalizados del crimen, seguimiento de la población carcelaria, sistemas de consolidación de datos y laboratorios de criminalística); (vi) mejoramiento de los mecanismos de control y rendición de cuentas del sistema policial para la evaluación de su desempeño, con participación activa de la ciudadanía en general; y (vii) realización de estudios o foros estratégicos que examinen o compartan las tendencias de la criminalidad y de los problemas del sector en general.
- 1.25 *Actividades de apoyo al sector de justicia penal y alternativa.* Mediante esta gama de actividades selectas y dentro de una perspectiva preventiva, se fomentarán iniciativas que buscan incrementar la oferta de servicios básicos de justicia penal

formal y alternativa, en lugares accesibles a la comunidad. Las actividades incluyen apoyo para: (i) el establecimiento de juzgados de paz, y “Casas de Justicia”, que agrupan el conjunto de servicios de justicia para comunidades desfavorecidas; (ii) la puesta en marcha de comisarías de familia y de la mujer; (iii) el establecimiento de centros de conciliación, mediación y arbitraje, que permitan descongestionar el sistema penal formal, fomentar la participación ciudadana e infundir valores de convivencia en las comunidades; (iv) la modernización judicial penal como laboratorios forenses, sistemas de información para la investigación criminal, renovación de infraestructura en fiscalías y defensorías públicas, institutos de medicina forense y plataformas tecnológicas para el manejo multi-agencial de datos sobre crimen y violencia; y (vi) apoyo al diseño e implantación de reformas a los códigos de procedimiento penal, entre otras.

- 1.26 *Actividades de apoyo a la rehabilitación social.* Estas actividades puntuales de carácter preventivo están orientadas a tratar y rehabilitar a la población reclusa o menores de edad que han infringido la ley (prevención terciaria). Se prevé proporcionar asistencia técnica, capacitación, apoyo logístico, materiales, equipamiento informático y de capacitación para actividades e infraestructura entre otras, con el propósito de: (i) atención integral personal psicológica, social y médica; (ii) educación formal en sus diferentes niveles; (iii) capacitación y formación laboral microempresarial; (iv) desarrollo de técnicas alternativas de disciplina y mejora de capacidades sociales, incluyendo la igualdad de género y la interculturalidad; (v) resolución pacífica de conflictos; (vi) tratamientos de drogadicción y alcoholismo; (vii) desarrollo de iniciativas de prevención del SIDA; (viii) colocación y empleo, fomentándose la formación de alianzas estratégicas con el sector privado, en el ámbito de la responsabilidad social empresarial; (ix) desarrollo y fortalecimiento de mecanismos alternativos al encarcelamiento, con los debidos sistemas de supervisión; (x) desarrollo de mecanismos de apoyo, acompañamiento y seguimiento post-encarcelamiento; (xi) fortalecimiento en la constitución y funcionamiento de juzgados de ejecución penal; y (xii) apoyo a la sanción y adaptación de las normativas internacionales en los diferentes regímenes jurídicos nacionales.

II. CRITERIOS PARA LA ACTUACIÓN DEL BANCO EN ACTIVIDADES ESPECIALES Y MECANISMOS DE MITIGACIÓN DE RIESGO

E. Actividades no susceptibles de financiamiento del Banco

- 2.1 Existen ciertas actividades a las cuales el Banco no debe prestar apoyo, dado el alto riesgo reputacional que implicaría para el mismo y la relación que existe entre ellas con abusos de los derechos humanos, derechos civiles e injerencia en asuntos políticos del país. Estas actividades son: (i) apoyo a operaciones bélicas de fuerzas militares; (ii) actividades destinadas a preservar la seguridad del Estado o investigar delitos con motivos políticos; (iii) operaciones secretas o encubiertas; (iv) adquisición de equipos letales tales como armas, municiones y gases lacrimógenos. En el caso de automóviles patrulleros, sólo podría financiarse su adquisición para la puesta en marcha de estrategias de policía, de proximidad con

participación de la comunidad; (v) apoyo a las operaciones de unidades especiales, que supongan una alta complejidad en el manejo de la fuerza y exposición a la violencia, tales como unidades de desactivación de bombas, brigadas de erradicación de drogas, unidades antisequestro y unidades de control de disturbios, entre otras; y (vi) adiestramiento en la utilización de armas de fuego o letales. Cabe resaltar que las actividades antes mencionadas son de carácter meramente enunciativo debido al carácter dinámico del sector, razón por la cual podrían incluirse otras actividades dependiendo de su naturaleza y alcance.

F. Mecanismos específicos de mitigación de riesgo

2.2 *Criterios Generales.* En los programas a ser apoyados por el Banco que consideren que deban incluir componentes o actividades relativas a temas sensibles como apoyo a la policía o centros de reclusión (de menores de edad o adultos), desde el diseño de la operación se deberá: (i) analizar y justificar caso por caso el porqué de su conveniencia desde el punto de vista técnico, financiero y valor agregado del Banco; y (ii) definir los mecanismos de mitigación de riesgos, mediante los cuales el Banco contará con el apoyo de entidades especializadas independientes, quienes velarán por el seguimiento y cumplimiento de acuerdos del programa y su entorno en temas como los derechos humanos, derechos civiles, transparencia y lucha contra la corrupción. Estos programas en áreas sensibles por su naturaleza, son únicos y deberán analizarse caso por caso, y por tanto no constituyen precedentes para aprobar o sustentar un programa o proyecto en otro país. Teniendo en cuenta la naturaleza de estos programas, los mismos deberán ser siempre remitidos para la consideración y discusión formal por parte de los miembros del Comité de Políticas Operativas

1. Mecanismos de mitigación de riesgo para la policía.

2.3 Si bien todas las policías de América Latina y el Caribe han pasado por diferentes procesos de reforma con diversa intensidad, aún enfrentan problemas que podrían representar riesgos para el Banco¹⁵. No obstante, existe un nuevo enfoque que destaca la colaboración de la comunidad con la policía, participando en la identificación y aplicación de acciones orientadas a la solución de los problemas de criminalidad. Los programas de Seguridad y Convivencia Ciudadana que contengan actividades de apoyo a la policía, deberán como un requisito previo a la participación del Banco, incluir -desde el inicio del diseño y durante la ejecución de la operación- mecanismos de control ciudadano y fortalecimiento de los entes de asuntos internos de la policía. Por una parte, el control ciudadano por la comunidad organizada o por organizaciones no gubernamentales de reconocido prestigio en la materia, permitirá que se generen sinergias en el control externo de la labor de la policía. Por otro lado, el fortalecimiento de los entes de asuntos internos, contribuirá a supervisar, tomar acciones y así evitar excesos que pudiera cometer la policía.

¹⁵ Se destacan principalmente: La dependencia política de las policías, policías con ciertos rasgos militares, y graves deficiencias en cuanto a los mecanismos de control (interno y externo) sobre la actuación policial y los mecanismos de rendición de cuentas.

- 2.4 En lo que se refiere al fortalecimiento de los entes de asuntos internos, se deberá prestar particular atención a los siguientes aspectos: (i) independencia de las áreas de asuntos internos del mando policial y su jerarquía en las áreas ministeriales respectivas, o incluso su consagración como entes independientes; (ii) régimen jurídico que garantice las reglas del debido proceso, tanto para las víctimas de abusos como para el personal policial; (iii) vinculación entre las áreas de asuntos internos y de carrera policial, para las adecuadas sanciones e incentivos; (iv) constitución de tribunales independientes que canalicen las investigaciones de las áreas de asuntos internos; (v) protocolos de actuación, que garanticen un adecuado flujo de información entre las áreas involucradas; (vi) sistemas de control patrimonial sobre el personal policial; y (vii) salvaguardas para evitar la cooptación y conflicto de intereses de los sectores de la sociedad civil, que participan en los esquemas de supervisión¹⁶.

2. Mecanismos de mitigación de riesgo para el sistema penitenciario.

- 2.5 El sistema penitenciario en América Latina y el Caribe se ha identificado por ser un sector con poca prioridad en la administración pública¹⁷. La justicia penal es lenta y percibida como injusta, presenta un elevado porcentaje de detenidos sin condena¹⁸ aunada a un bajo presupuesto, lo que conlleva a un déficit severo de centros de reclusión, deficiencias de los servicios básicos en los centros penitenciarios¹⁹, hacinamiento²⁰ y limitado número de personal carcelario, que no cuenta con una carrera profesional particular. No obstante lo anterior, durante la última década se ha producido en los gobiernos una toma de conciencia y una visión más integral de la Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de la cual el sistema penitenciario es uno de los puntos críticos, sin cuya solución no se puede lograr la adopción de políticas que apunten a la resocialización.
- 2.6 En este contexto, en los programas de Seguridad y Convivencia Ciudadana que prevean actividades de apoyo en el sector penitenciario, deberá ser un *requisito* previo para la participación del Banco en el sector, la conformación de alianzas estratégicas con entes especializados y de reconocimiento internacional²¹, con los cuales se definirán planes de acción y monitoreo, líneas de base y metas que progresivamente se prevén alcanzar.

¹⁶ Estos elementos actualizados resultan complementarios de las “Dimensiones de la rendición de cuentas”, desarrolladas en las “Directrices preliminares para el diseño de proyectos de reducción de la violencia” de 2002.

¹⁷ La tasa de la población penal por 100.00 habitantes para algunos países de América Latina es: Chile 263, Brasil de 219 y El Salvador de 260, mientras que el promedio mundial es de 150. FLACSO. Chile, 2008

¹⁸ La tasa de detenidos en prisión preventiva en muchos países de la región supera el 50%; el 70% en República Dominicana, 63% en Uruguay, 86% en Perú, 76% en México, y 60% en Venezuela. Comparadas con España y Francia que son del 30% respectivamente e Inglaterra del 20%.

¹⁹ El tratamiento sea calificado en algunos casos como “tratos inhumanos, crueles y degradantes”.

²⁰ En cuanto a la tasa de hacinamiento, definida como la relación entre la capacidad del sistema y la población penal, determina que en Brasil la sobrepoblación carcelaria llega al 88%, en República Dominicana al 91%, el Salvador al 132%, mientras que Ecuador alcanza al 128%.

²¹ Organizaciones No Gubernamentales, entidades académicas y Organismos Internacionales (ILANUD) avocadas a la temática y que gozan de prestigio en el sector.

- 2.7 Asimismo, el Banco con el apoyo de entes especializados, deberá tener en consideración la aplicación de las convenciones internacionales que rigen el uso de la fuerza y la administración de los centros de reclusión, las condiciones de trabajo del personal en los centros penitenciarios y el tratamiento integral de las personas en conflicto con la ley penal y/o privadas de la libertad, como así también las normas internacionales que establecen los estándares físicos para su infraestructura. Complementariamente, el acompañamiento del Banco debería comprender intervenciones integrales, como programas de justicia alternativa y restaurativa, estrategias para descongestionar y agilizar el funcionamiento del sector, e institucionalización de mecanismos de supervisión judicial a través de juzgados de ejecución penal.
- 2.8 Desde esta perspectiva de intervención integral, las actividades propuestas para apoyo del Banco no podrán definir como objetivo exclusivo la simple construcción o mejora de infraestructura física penitenciaria o policial. Dicha infraestructura podría ser objeto de financiamiento del Banco, sólo en el marco de un proceso amplio de modernización y reforma integral del sistema, y en la medida en que la misma sea imprescindible para la consecución de los objetivos de desarrollo propuestos por los programas; igualmente que sea consistente con el Convenio Constitutivo del Banco y también que dé cumplimiento a los lineamientos establecidos en el Memorando del Departamento Legal del Banco de fecha 15 de abril de 1998²².
- 2.9 En el caso particular de los centros de reclusión de menores de edad, y por tratarse el internamiento de una medida excepcional de acuerdo a los tratados internacionales, los mecanismos de resocialización son particularmente importantes porque dentro del panorama crítico del sector, es aquí donde se experimenta la situación más deteriorada en varios países de la región, tanto en infraestructura física como en desamparo legislativo^{23 24}.

²² Mediante Memorando del Departamento Legal, se desarrollaron tres tests que deberán tenerse en consideración antes de decidir sobre la posible participación del Banco, en el financiamiento de actividades en áreas tales como los centros penitenciarios. Estos tests son los siguientes: (i) la actividad objeto de financiamiento, debe generar una contribución directa al mandato básico del Banco de acelerar el proceso de desarrollo económico y social, y ser una actividad que promueve la inversión y el crecimiento económico; (ii) la decisión del Banco de participar en el financiamiento de la actividad específica, debe estar basada exclusivamente en factores económicos; y (iii) la actividad objeto de financiamiento, no debe tener elementos o dimensiones de carácter político que puedan ser interpretados como una interferencia en los asuntos políticos internos del país.

²³ Cabe destacar que el Banco ha apoyado a centros de rehabilitación de menores en varias de sus operaciones (Uruguay, Guatemala, Panamá y Chile) con actividades para: mejorar los programas integrales de rehabilitación, mejorar la capacitación al personal técnico y de seguridad del centro, adecuar la infraestructura física, y la adquisición de materiales y equipo para operar los centros.

III. PRIORIDADES DE INNOVACIÓN EN APOYO A LOS COMPONENTES BÁSICOS IDENTIFICADOS

- 3.1 El Banco tiene importantes oportunidades para optimizar el marco de apoyo a los países en materia de seguridad y convivencia ciudadana, de modo de seguir explorando novedosas áreas de intervención en el sector, así como de adaptar progresivamente sus mecanismos operativos para apoyar este desafío de desarrollo de la región. A continuación se describirán estas áreas particularmente relevantes, que están alineadas con los desafíos operativos y analíticos identificados en el presente documento.
- 3.2 ***Impulso a mecanismos de intercambio regional. Consolidación del Foro Interamericano Permanente para la Seguridad y Convivencia Ciudadana.*** La cuestión del liderazgo institucional ha sido identificada como un elemento central para el diseño e implementación de políticas públicas eficaces de prevención de la violencia. Frente a manifestaciones de criminalidad globalizada que trascienden fronteras y límites jurisdiccionales, los mecanismos de cooperación regional también han sido identificados como importantes. Desde esta perspectiva, el Banco -por su capacidad de convocatoria-, puede facilitar e impulsar -a nivel nacional, regional o local-, que la política de seguridad y convivencia ciudadana sea una prioridad dentro de las agendas y del diálogo regional. Para tales propósitos, constituye un esfuerzo relevante la consolidación del Foro Interamericano Permanente de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que se lanzó en Medellín en 2005 y ha tenido dos versiones posteriores; en Lima 2007 y Jamaica 2009. Como parte del Sistema Interamericano, también resulta especialmente significativo el fortalecimiento del reciente mecanismo puesto en marcha por la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la convocatoria a la 1ª. Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas. Asimismo, y atendiendo a la creciente relevancia de los actores locales y sub-nacionales en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana, la constitución de una Red de Alcaldes Regional, es otra de las prioridades de actuación del Banco.
- 3.3 ***La información como bien público regional. Consolidación de un Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Crimen y Violencia.*** En la mayoría de los países de la región –e incluso a nivel extra-regional- sigue siendo un insumo crítico la provisión de información confiable, oportuna y de calidad en materia de crimen y violencia, no sólo a nivel de estadísticas policiales y judiciales, sino además a nivel de encuestas de victimización, que arrojen data sobre percepción

²⁴ Luego de la entrada en vigencia de la Convención de los Derechos del Niño en 1989, la Comunidad internacional, ha aprobado siempre en el ámbito del Sistema de las Naciones Unidas, otros instrumentos internacionales que complementan e inciden en la nueva concepción de la justicia juvenil. Entre ellos se encuentran las Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Reglas para la protección de los menores privados de libertad, las Reglas de Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio) y las Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD). Todos estos instrumentos internacionales convergen en dos aspectos cruciales: utilización de la privación de libertad como última ratio²⁴ y el enfoque socioeducativo con fines de reintegración social de las sanciones contenidas en los cuerpos legales de cada país (Fruhling, Hugo. La situación de la violencia juvenil en la región. Documento de diagnóstico preparado para el BID, febrero 2009).

del temor y cifra oculta del delito. Atendiendo a este déficit, el Banco se propone continuar impulsando el desarrollo de sistemas de información integrados que permitan medir, evaluar y dar transparencia a la situación del sector, como así también dotar de herramientas de toma de decisión para los actores públicos involucrados. Cabe resaltar, el bien público regional recientemente aprobado, (Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad y Convivencia Ciudadana, RG-T1265), que apunta a que América Latina y el Caribe cuente con un consenso y una práctica operativa común y armonizada sobre cómo conceptualizar, medir y ponderar los sistemas estadísticos que reflejen sus principales manifestaciones delictivas.

- 3.4 ***Seguridad multidimensional. Incorporación transversal de la temática de seguridad y convivencia ciudadana en el marco de un apoyo integral más amplio a gobiernos nacionales o sub-nacionales.*** La violencia puede originarse en múltiples causas, expresarse en múltiples dimensiones y atenderse a través de múltiples agencias y sectores. Todo lo cual indica la necesidad de atender no sólo al diseño de programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana, sino también a brindar oportunidades transversales de atención de este fenómeno, a través de nuevos programas de inversión que vienen demandando los prestatarios (nacionales o sub-nacionales). Incluso en algunos programas sectoriales, también se puede dar respuesta a esta temática (por ejemplo en salud, educación, mejoramiento de barrios o desarrollo urbano en general, competitividad, administración de la justicia y fortalecimiento de la gestión de entes territoriales, entre otros). En estos casos –y con el acuerdo del prestatario-, un proyecto o un componente dentro de una operación de mayor complejidad, le permitiría al Banco apoyar políticas públicas o constituirse en un agente catalizador de arreglos institucionales o de recursos financieros destinados en favor de la seguridad y la convivencia ciudadana.
- 3.5 ***Gestión de Excelencia del conocimiento sectorial. Los Laboratorios Locales y Regionales para el Buen Gobierno para la Seguridad y Convivencia Ciudadana.*** Como complemento de lo anterior, surge la necesidad de contribuir a fortalecer la producción, sistematización y disseminación de conocimiento en el área de la seguridad y convivencia ciudadana. Los Laboratorios constituyen un ámbito de confluencia de esfuerzos, tanto de los decisores públicos, la academia, la sociedad civil y el sector privado de la responsabilidad social corporativa,²⁵ para producir sistemáticamente la documentación de lecciones aprendidas, el intercambio de prácticas promisorias, el análisis de experiencias innovadoras y el estudio de manifestaciones nuevas de criminalidad.
- 3.6 En cuanto a nuevas áreas de intervención a explorar, se destacan: (i) el apoyo para la constitución de sistemas de justicia penal juvenil en la Región (cuya ausencia

²⁵ El Banco apoya la constitución de redes inter-agenciales para la confluencia de socios públicos y privados, incluyendo organismos bilaterales y multilaterales, el sector privado (responsabilidad social corporativa) local e internacional, donantes bilaterales, organizaciones filantrópicas y think tanks. El Banco también participa como socio fundador y miembro activo en la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (integrada además por la OEA, USAID, el Centro para la Prevención de Enfermedades, la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Mundial).

constituye una de las principales causas de violación de los derechos humanos en varios de los países); (ii) nuevos enfoques sobre los temas de violencia desde la perspectiva ecológica de salud pública, lo cual incluye un énfasis especial en instancias de rehabilitación en las problemáticas de las adicciones (la mayoría de nuestros países carecen de servicios e instalaciones adecuadas para estos tipos de tratamiento); (iii) la indagación acerca de capacidades de *e-government* en materia de seguridad ciudadana, lo cual involucra sistemas para optimizar el gerenciamiento/control de las fuerzas de seguridad, como así también cuestiones relativas al pleno respeto a las garantías individuales y la privacidad; (iv) la relación entre prevención situacional y grandes intervenciones sobre infraestructura/espacio público/equipamientos urbanos (un ejemplo es el tema de la seguridad vial, que en muchos de nuestros países cobra más vidas que los homicidios dolosos); (v) la aplicación de fórmulas innovadoras de justicia restaurativa, mediación penal, resolución alternativa de conflictos y justicia alternativa, como modo de garantizar la celeridad y accesibilidad en la administración de la ley; y (vi) la actualización de los estudios de costo económico, social e institucional y magnitud de la violencia, como herramienta importante para ponderar la efectividad y beneficio de las intervenciones y su contribución para la calidad de vida y la competitividad de la Región²⁶.

²⁶ Cabe mencionar el esfuerzo conjunto realizado por (ICF-ICS) con RES para la actualización de estudios sectoriales analíticos, como así también con KNL en la consolidación de iniciativas de gestión del conocimiento, documentación de lecciones aprendidas y consolidación del Grupo de Expertos del Sector de Seguridad Ciudadana del Banco.

ANEXO I

MARCO CONCEPTUAL DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

- 1.1 **Seguridad ciudadana.** La seguridad ciudadana es un bien público que comprende el respeto y cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos de gozar una vivencia cotidiana segura y pacífica con respeto a las normas, a la cultura de la legalidad y a la confianza de los ciudadanos. La seguridad ciudadana va más allá de la lucha contra los delitos ya que también abarca un abanico más amplio de conceptos como son el cumplimiento de normas de convivencia; la resolución de conflictos, eficiencia del sistema de justicia y del sistema penitenciario, entre otros.
- 1.2 **Seguridad y convivencia ciudadana y desarrollo humano.** La seguridad y convivencia ciudadana es componente inherente del desarrollo humano¹. Una sociedad donde se respetan los derechos y deberes de las personas permite una sana interacción. Por el contrario, el temor y la desconfianza resultantes de la violencia y la inseguridad, afecta el desarrollo social y económico de una comunidad y termina siendo un obstáculo al crecimiento de los niveles de ingreso. Por tanto, una política de desarrollo debe tener en cuenta que su éxito y sostenibilidad depende de eliminar un clima de violencia o inseguridad.
- 1.3 **La violencia es un fenómeno multicausal.** La violencia tiene múltiples causas y consecuencias y para reducirla es necesario identificar los diferentes factores que estén asociados a la misma. Mientras más sean los factores de riesgo presentes, mayor será la probabilidad de que la violencia se manifieste. Los factores de riesgo operan:
 - a. *A nivel individual:* Exposición temprana a la violencia, desigualdad y desempleo derivados de la exclusión social, discriminación derivada de formas de opresión sexistas racista u otras, y presencia de facilitadores (alcohol, drogas, armas);
 - b. *En el hogar:* Familias disfuncionales con actitudes parentales negligentes o inconsistentes, violencia o conflicto entre los padres;
 - c. *A nivel de la comunidad o sociedad:* Situaciones o eventos en la comunidad que resultan en violencia o delitos relacionados con normas culturales (castigo físico en niños, control de las actividades de las mujeres por los hombres), valoración de la cultura de violencia, degradación del medio urbano y los lazos sociales, características ambientales del vecindario,

¹ La organización de Naciones Unidas y la Organización Mundial para la Salud OMS han incorporado el concepto de seguridad humana el cual se encuentra inmerso dentro del paradigma de desarrollo sostenible. Informe de Desarrollo Humano PNUD (1994) y OMS (2000).

efectividad de instituciones privadas y públicas de control social, historia de violencia social, grado de desigualdad.

- 1.4 Si los factores son correctamente identificados y si se toma una acción oportuna para reducirlos es entonces posible tener un efecto multiplicador sustancial.²
- 1.5 **Limitaciones importantes en la estadística de violencia.** La fuente para este tipo de estadísticas son los datos que recogen y sistematizan algunas instituciones del Estado, en especial la policía y los operadores de justicia. Aunque la calidad y oportunidad de las estadísticas presentan importantes variaciones de país a país, en general en la región existen elementos comunes como son la precariedad de los sistemas de recolección de datos y la baja propensión a denunciar ciertos delitos, generándose lo que se ha denominado “criminalidad oculta”. Por ello, las cifras no representan de manera absolutamente fidedigna lo que ocurre en la realidad y de alguna manera pueden surgir dudas respecto a las descripciones y estudios interpretativos que se hacen a partir de ellas.
- 1.6 **Cambio de paradigma de la seguridad y convivencia ciudadana.** La seguridad ciudadana se encuentra entre los principales temas de la agenda pública de los países de la región. En el pasado, el paradigma para resolver el problema de “la inseguridad ciudadana” se basó en acciones para recuperar el orden público, es decir medidas por el Estado –generalmente bajo un enfoque autoritario y con el uso de las fuerzas policiales- cuyo objetivo era evitar alteraciones y garantizar el libre tránsito de las personas en las calles y lugares públicos. Este modelo viene siendo reemplazado paulatinamente bajo un enfoque integral: “seguridad ciudadana y convivencia ciudadana”, que abarca un conjunto de acciones adoptadas por el Estado en su conjunto (sector público, sector privado y sociedad civil) para garantizar los derechos y las libertades fundamentales, impartir justicia y velar por el desarrollo pacífico de la vida social individual y colectiva. El cambio de paradigma ha significado cambios en la política pública que conlleva a superar la visión única y centralista de Policía-Justicia-Prisión (con énfasis en el control de la criminalidad) por un eje principal, complementario a las acciones de control, con estrategias de prevención- con gran relevancia de la participación ciudadana- que reduzca los factores de riesgo de la violencia y aumente el desarrollo social y disminuya las oportunidades del delito).
- 1.7 **Prevención, disuasión y acciones de control.** Una característica esencial de una política integral de seguridad y convivencia ciudadana es aquella que comprenda un amplio espectro de acciones que va desde el nivel preventivo hasta los niveles legítimos de coerción de un Estado de Derecho, frente a hechos que afectan la convivencia y la seguridad de las personas. Este cambio de política pública no implica la aplicación exclusiva de un tipo de acción

² Digesto de prevención del delito II Daniel Sansfacon y Brandon Welsh centro internacional para la prevención del delito.

(prevención), sino que la prevención y el control se ubican en un continuo, donde el castigo efectivo (una solución dura) es sólo uno de los factores disuasivos de ciertos tipos de conducta violenta futura (combatir la impunidad como medio de prevención). Cabe destacar que una política integral de seguridad y convivencia ciudadana con énfasis en prevención, requiere un abordaje desde el ámbito local que identifique a nivel micro: (i) las causas del problema, (ii) establezca una jerarquía de las intervenciones con claras responsabilidades entre los diferentes actores del proceso de cambio, (iii) señale los líderes comunitarios y (iv) defina las metas y resultados esperados. Conforme a evidencias en países industrializados, la prevención ofrece resultados inmediatos, no sólo en el largo plazo y resulta en ser más eficiente que las acciones de control³.

- 1.8 **“Apuesta por lo local”**. La problemática de la seguridad ciudadana, además de ser multicausales, tiene diferentes formas de manifestarse de acuerdo con los lugares donde se presenta, lo que hace necesario que el trabajo orientado a la escala local ofrezca ventajas comparativas tales como: (i) acercamiento con la comunidad y por lo tanto a una mejor comprensión de sus problemas de inseguridad; (ii) facilita la coordinación entre las entidades públicas, privadas y la sociedad civil; (iii) favorece la implementación y seguimiento de iniciativas acordadas; y (iv) consolida los procesos de descentralización que otorgan y exigen a los gobiernos locales un rol cada vez más activo en este sector.

- 1.9 **Política integral de convivencia y seguridad ciudadana**. Una política efectiva de seguridad y convivencia ciudadana conlleva a implantar soluciones integrales que atiendan los diferentes factores de riesgo. Por la naturaleza multicausal de la violencia no existe una receta única. El origen y las manifestaciones de la violencia difieren de un país a otro, de una región a otra e incluso de una comunidad a otra. De allí la importancia que dicha política presente una asociación estratégica y mecanismos de participación entre las instituciones del Estado, el sector privado y las organizaciones comunales, con el fin de una mejor identificación de causas, riesgos, mecanismos de ejecución y evaluación de las intervenciones. A manera ilustrativa, iniciativas de seguridad y convivencia ciudadana suelen comprender las siguientes áreas:
 - a. *Prevención:*
 - i. Derechos humanos y cultura ciudadana,
 - ii. Control de riesgos (desarme ciudadano, atención al consumo de alcohol y otras drogas, prevención y atención de emergencias).

³ Greenwood, P. “Diverting Children from a Life of Crime: What are the Costs and Benefits”. National Crime Prevention Council of Canada (1996). “Found Investment: Preventing Crime and Victimization. UK’s Home Office (2000). “The Economic and Social Cost of Crime”. Home Office Research Study 217. Foundation Docteur Philippe-Pinel (2004). “The Key to Safer Municipalities”. BID. *Guidelines for the Design of Violence Reduction Projects*. 2002 p 4 BID. *Prevención de la Violencia*. Nota Técnica No. 5.

- iii. Proyectos de desarrollo social para atender a grupos vulnerables focalizados (jóvenes, prostitución, indigentes y migrantes, en general apoyo a población excluida).
 - iv. Participación y denuncia ciudadana.
 - v. Atención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil.
 - vi. Resolución pacífica de conflictos.
 - vii. Proyectos de prevención situacional (comprende diferentes proyectos para mejorar la calidad de vida en barrios o comunidades como iluminación de áreas públicas, mejorar sistemas de seguridad o mejoras en el diseño urbano, entre otros).
- b. *Fortalecimiento de las autoridades de seguridad:*
- i. Presencia y disuasión de los organismos de seguridad y justicia.
 - ii. Labores de atención, inteligencia y persecución del delito.
 - iii. Uso legítimo de la fuerza frente a los delitos y los hechos de violencia.
- c. *Fortalecimiento del sistema judicial:*
- i. Investigación criminal.
 - ii. Juzgamiento y condena de los infractores.
- d. *Fortalecimiento del sistema penitenciario:*
- i. Sanción del delito.
 - ii. Cumplimiento de la pena.
 - iii. Resocialización y reinserción de los condenados.

1.10 **Aspectos institucionales de los programas o políticas de seguridad y convivencia ciudadana.** Por la complejidad y naturaleza del fenómeno de la violencia, los programas de seguridad y convivencia ciudadana suelen involucrar a muchas instituciones y los esquemas de ejecución demandan un efectivo nivel de coordinación entre diferentes actores. Es usual que estos programas enfrentan demoras, explicadas en parte por los consabidos problemas de capacidad institucional y por otro lado por los lapsos que demandan los necesarios consensos y coordinaciones de algunas actividades o proyectos. Al respecto, siendo cada realidad distinta a la otra, los siguientes aspectos institucionales son comunes de una política efectiva en materia de seguridad y convivencia ciudadana: (i) crear un esquema de articulación de actividades y

recursos entre las instituciones nacionales y subnacionales; (ii) establecer mecanismos de participación de la sociedad civil y de las propias comunidades en todas las etapas; y (iii) apoyar mecanismos de entrega de informes periódicos a los ciudadanos sobre los resultados de la política de convivencia y seguridad ciudadana.

ANEXO II

PANORAMA ESTADÍSTICO DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

A. La situación del crimen y la violencia en Latinoamérica y el Caribe

- 1.1 *Análisis a partir de panorama estadísticos no homogéneos ni certificados.* A continuación se brinda un panorama general de la situación de la violencia y el crimen en la región, a partir de información disponible de diferentes fuentes nacionales y multilaterales, las cuales no siempre resultan actualizadas y presentan en algunas ocasiones vacíos de estandarización, aún dentro de los propios países y a nivel regional. Sin embargo, el análisis resulta pertinente, pues ofrece tendencias de América Latina y el Caribe que, si bien requieren ser precisadas con sistemas más sólidos, también permiten advertir la magnitud comparada del problema en la región.
- 1.2 *El crimen y la violencia continúan aumentando en la región.* En el contexto mundial, América Latina y el Caribe continúa siendo una de las más violentas, después de África Sub-Sahariana. A manera ilustrativa, el gráfico 1 muestra que la tasa de homicidios para América Latina y el Caribe se estimó alrededor de 28 homicidios por 100,000 habitantes en el 2007, y para Centroamérica en 22 respectivamente, ambas superan a la mayoría de las regiones del mundo.

Gráfico 1. Tasa de homicidios a nivel mundial



Fuente: Crime Violence, and Development: Trends, Costs, and policy options in the Caribbean, Banco Mundial y UNODC, 2007.

- 1.3 A nivel de país, las tasas de homicidios son altas y con una tendencia creciente como muestra el cuadro siguiente:

Tabla 1. Tasa de homicidios en América Latina y el Caribe

| Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Países de América Latina y el Caribe ¹ 2000 – 2008 | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| PAIS | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| El Salvador | 37.3 | 34.6 | 31.1 | 32.7 | 41.0 | 54.9 | 55.3 | 61 | 55.4 |
| Jamaica | 44.0 | 40.0 | 36.0 | 54.0 | 58.0 | 49.0 | 49.1 | 57.3 | 58.4 |
| Colombia | 62.7 | 64.6 | 65.7 | 52.7 | 44.1 | 39.3 | 37.3 | 37 | 33 |
| Trinidad y Tobago | 10 | 11.8 | 13.4 | 17.8 | 20.1 | 29.6 | 28.4 | 30.3 | 42.2 |
| Honduras | 49.9 | 53.7 | 55.9 | 33.6 | 31.9 | 35.0 | 42.9 | 49.9 | 57.9 |
| Guatemala | 25.8 | 25.2 | 30.7 | 35.0 | 36.3 | 42.0 | 45.2 | 39.4 | 48.74 |
| Brasil | 26.7 | 27.8 | 28.5 | 29.1 | 27 | 22.0 | 25.7 | 20 | 19.3 |
| México | 32.0 | 31.0 | 28.0 | 27.0 | 25.0 | 24.0 | 25.0 | 27 | -- |
| Perú | 2.4 | 11.5 | 10.3 | 5.0 | 5.12 | 11.4 | -- | -- | -- |
| Panamá | 10.1 | 10.1 | 12.4 | 10.8 | 9.7 | 11.2 | 11.3 | 12.9 | 10.27 |
| Ecuador | 6.4 | 10.3 | 14.8 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | 15.0 | -- | -- |
| Argentina | 7.2 | 8.4 | 9.3 | 7.9 | 6.2 | 5.8 | 5.3 | 5.1 | -- |
| Nicaragua | 9.0 | 10.0 | 10.0 | 12.0 | 12.0 | 13.0 | 12.4 | 12.0 | 13.0 |
| Uruguay | 5.2 | 4.9 | 5.3 | 4.5 | 4.4 | 4.5 | 4.3 | 4.0 | 5.0 |
| Guyana | 10.0 | 10.6 | 18.9 | 27.4 | 17.4 | 16.6 | 21.4 | 14.95 | 20.36 |
| Chile | 2.6 | 1.9 | 1.9 | 1.8 | 1.7 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 |

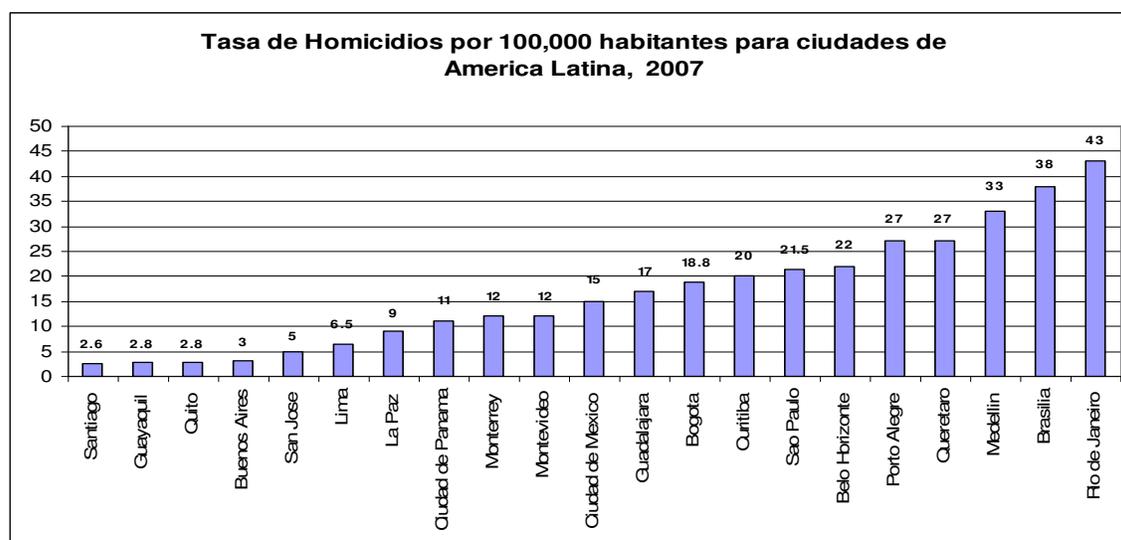
Fuente: Ver nota a pie de página

1.4 Datos recientes sobre las tasas de homicidios en algunas de las mayores ciudades de la región, indican que estas continúan siendo elevadas, como son

¹ Para El Salvador, Policía Nacional Civil; Jamaica, Jamaica Constabulary Force; Colombia, Observatorio de Derechos Humanos y PNUD Colombia (2007-2008); Honduras, Número de Víctimas y Tasas de Homicidios en Honduras (1999-2006), OCAVI (2007), y Observatorio de la Violencia Universidad Autónoma de Honduras; Trinidad y Tobago, *Ministry of National Security*; Guatemala, Policía Nacional Civil; Brasil, Ministerio de Salud (DATASUS), Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana, y Ministerio da Justicia; México, 7 Letras; Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad a.c 2003 y Secretaria de Seguridad Publica; Venezuela, Universidad Central de Venezuela UCV, Centro para la Paz y los Derechos Humanos, con base en datos oficiales; Perú, Policía Nacional del Perú/CONASEC; Panamá, datos de OCAVI (2007) y Fiscalía Auxiliar de la Republica; Ecuador, datos Policía Judicial Ecuador/Flacso Ecuador; Argentina, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, www.polcrim.just.gov.ar; Nicaragua, Policía Nacional de Nicaragua y el Instituto Nacional de Estadística; Guyana, *Ministry of Home Affairs* y Guyana Police Force; Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaria Interior de Seguridad Ciudadana; Uruguay, Elaboración con base en datos del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.

los casos de Medellín, Brasilia y Río de Janeiro, que están por encima de los 30 homicidios por 100,000 habitantes.

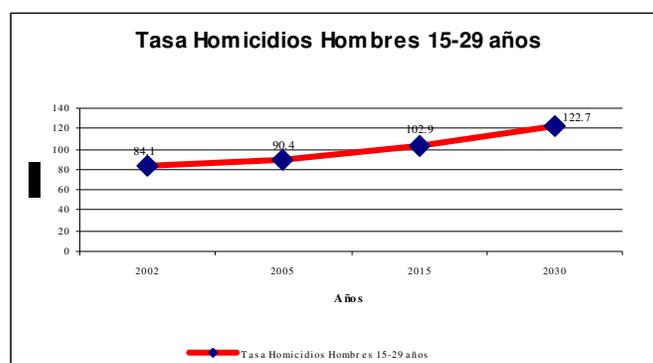
Grafico 2. Tasa de Homicidios en ciudades de America Latina



Fuente: América Economía Intelligence, 2008, Cámara de Comercio de Bogotá

1.5 *Los jóvenes y las mujeres son los grupos más afectados por la violencia.* Desagregando los datos por grupos de edad, la tasa de homicidios de los jóvenes² es extremadamente alta con 84,1 homicidios por cada 100.000 habitantes. Si se analizan proyecciones por grupos de edad de mortalidad por violencia, la tasa proyectada para los jóvenes en 2005, 2015 y 2030 aumenta significativamente a 90, 103 y 126 homicidios por 100,000 habitantes, respectivamente.³

Grafico 3. Tasa de Homicidios hombres entre 15-29 años



Fuente: Elaborado con base en datos de la Organización Mundial de la Salud.

1.6 Asimismo, los niveles de *violencia contra la mujer* en la Región continúan siendo los más altos del mundo. En 1996, antes del aumento de las cifras de violencia en la

² Se considera a los jóvenes aquellos de 15 a 29 años.

³ Los datos han sido elaborados con información proveniente de datos y Proyecciones de Mortalidad y de Población (para los años 2005,2015 y 2030) de la Organización Mundial de la Salud. Para más información, por favor visitar: <http://www.who.int>.

Región, el número de homicidios de mujeres fue estimado como el segundo más grande del mundo (después de África Subsahariana), en 22.9 por 100,000 habitantes⁴, siendo el promedio mundial de 10.7 por 100,000h. para este mismo año.

- 1.7 A pesar de que la mayoría de los gobiernos en la región han tomado acciones orientadas al aumento del registro de víctimas y atención a las mismas, los niveles continúan siendo desproporcionadamente altos: en promedio, entre el 30 y el 45% de las mujeres en la región han sido víctimas de la violencia. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha sido pionera en la realización de estudios focalizados principalmente en las ciudades sobre la violencia contra la mujer, lo que permite valorar la magnitud de esta problemática en la Región.

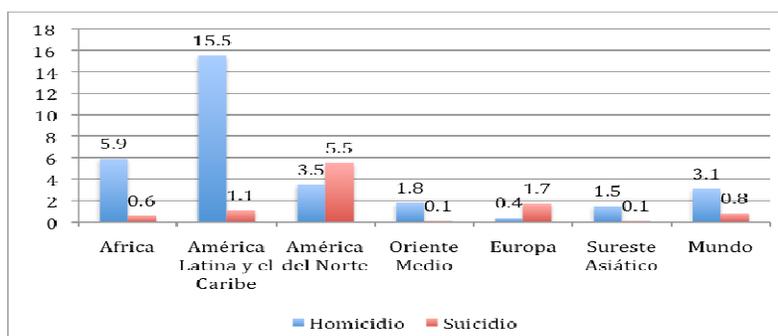
Tabla 2. Mujeres entre 15 y 49 años víctimas por su pareja de violencia física, sexual o emocional en (%)

| País | Violencia Física | Violencia Sexual | Violencia Emocional |
|----------------------------|------------------|------------------|---------------------|
| Bolivia, 2003 | 52.3 | 15.2 | 53.8 |
| Colombia, 2005 | 39.0 | 11.5 | 65.7 |
| Ecuador, 2004 | 31.0 | 12.0 | 41.0 |
| Haití, 2000 | 18.2 | 17.0 | 27.3 |
| México, 2003 | 9.3 | 7.8 | 38.4 |
| Perú, 2004 | 42.3 | 9.8 | 68.2 |
| República Dominicana, 2002 | 21.7 | 6.4 | 67.5 |

Fuente: ECLAC Ni una mas! (2007) p. 28.⁵

- 1.8 *Las armas de fuego como vector del crimen violento.* Las armas de fuego han contribuido significativamente al aumento de la violencia cotidiana en la región. La tasa de homicidios por arma de fuego en la región es la más alta del mundo con 15.5 homicidios por 100,000 habitantes y ésta es 5 veces mayor que la tasa media mundial.

Gráfico 4. Muertes por armas de fuego vs. suicidios



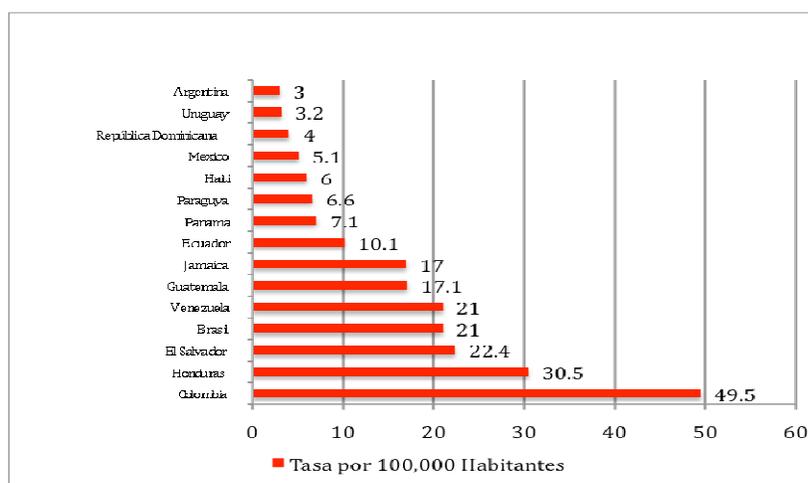
Fuente: Small Arms Survey, 2008

⁴ Murray y López, (1996).

⁵ CEPAL (2007a). *Ni una mas! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, CEPAL (2007b) *Data on violence against women in Latin America and Caribbean*.

1.9 A nivel de país las tasas de mortalidad por arma de fuego también son extremadamente altas. De hecho, la gran mayoría de países en la región donde existen datos disponibles, están por encima de la media mundial y solo Argentina esta por debajo. Asimismo, Colombia, Honduras, El Salvador copan los primeros puestos a nivel global en la tasa de mortalidad por arma de fuego. Solo Suráfrica (4° puesto), Filipinas (10° puesto), Albania (15° puesto) y los Estados Unidos (17° puesto) son los únicos países de fuera de la región que ocupan un lugar entre los 20 países del mundo con mayores tasas de mortalidad por arma de fuego.

Grafico 5. Ranking de países por tasa de mortalidad por arma de fuego para América Latina y el Caribe (distintos años)



Fuente: Internacional Action Network on Small Arms, 2007

1.10 *El crimen y la violencia generan altos costos económicos y afectan el crecimiento de la región.*⁶ Los efectos del crimen y la violencia sobre el crecimiento económico son múltiples y variados. Entre los más importantes se incluyen, que esta problemática condiciona la acumulación de factores de producción lo que afecta la acumulación de capital físico y humano, reducción de la inversión extranjera⁷ y del turismo, y afecta el tejido social. También implica un aumento considerable en los costos de producción ya que se incrementan los gastos de seguridad privada, las primas de seguros, y se deben acometer inversiones en sistemas de protección tales como rejas, alambrado eléctrico, etc. Finalmente, el crimen y la violencia dañan seriamente la infraestructura social existente, especialmente la de las comunidades más pobres, lo cual puede hacer que se reduzcan los niveles ingreso de esta población, que aumenten los niveles de crimen y violencia, y que éstos se perpetúen a través de su transferencia intergeneracional.

⁶ Es importante mencionar que la metodología del análisis y las variables utilizadas para analizar los costos difieren país a país.

⁷ Empresas multinacionales no invierten en América Latina por los altos costos de seguridad que implica. Mientras que los gastos operativos en seguridad representan el 3% de los gastos totales de las empresas en Asia, en América Latina la cifra asciende a 7% (Consejo de las Américas, 2004)

- 1.11 El costo económico que genera el crimen violento en la región se estima en el 5% del PIB. Sólo la violencia doméstica generaría costos del 2% del PIB. Algunos países de la región han llevado a cabo estudios de cuantificación de los costos económicos que el crimen y la violencia tienen en el país. Así, por ejemplo, el costo del PIB para El Salvador es el 11.5% del PIB y para Guatemala es un 7.3 %. En México el costo de la inseguridad se estima en un 15% del PIB o 108.000 millones de pesos. En el cono sur, Brasil, el costo es de R\$92,2 billones, equivalente al 5% del PIB del país.
- 1.12 Estos estudios demuestran que los gobiernos de la región pierden importantes recursos en el combate a la violencia y que, con programas de prevención bien diseñados, dichos recursos se podrían invertir en otras prioridades que dinamicen el desarrollo social y económico y atraigan la inversión y el turismo. Por ejemplo, algunos países del Caribe como Haití y Jamaica (33,7 y 49 homicidios por 100,000 habitantes) calculan que podrían aumentar su crecimiento económico per cápita en más del 5% si consiguieran reducir los homicidios a tasas como las de Costa Rica (6,7 homicidios por 100,000 habitantes).⁸ Otros estudios muestran que si México consiguiera reducir la impunidad y la violencia y el crimen, el país podría aumentar la inversión *per capita* en un 3% anual o en un 16% en cinco años.^{9 10}
- 1.13 Otro impacto de esta problemática se ve reflejado en la competitividad ya que esta se convierte en un lastre para varios países de la región e impide, en muchas ocasiones, aumentar el nivel de competitividad a nivel mundial. El Informe Global de Competitividad 2008-2009, del “World Economic Forum” el cual establece un ranking por países (Índice Global de Competitividad (IGC) con base en varios factores que incluyen los costos del crimen y la violencia, demuestra como éstos afectan el promedio del IGC. A manera de ejemplo y como se puede observar en la Tabla 3, en el último año el IGC para Colombia fue 74, para México 60 y para Brasil 64, estos promedios fueron afectados por el índice del costo de la violencia y el crimen, los cuales fueron 129, 127 y 116 para el mismo año respectivamente.
- 1.14 La violencia también genera enormes costos medidos por el número de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD-DALYS) que las víctimas dejan de producir para la economía. Por ejemplo, para el año 2002, en Brasil se perdieron 1,495 DALYS por 100,000 habitantes, comparado con los 35 en Holanda o los 193 en Estados Unidos.¹¹

⁸ Mata y Fernández, Población y Salud en Mesoamérica.

⁹ Instituto Mexicano de Competitividad, 2007. Punto de Inflexión: Situación de Competitividad en México 2006.

¹⁰ Otros estudios como el Índice de Competitividad indican que en países con altos niveles de crimen y violencia afectan significativamente su posición en el ranking de competitividad debido a los costos del crimen en los negocios. Así, por ejemplo, El Salvador ocupa el último lugar del ranking y Guatemala el antepenúltimo.

¹¹ Para mas información, visitar <http://www.who.int/healthinfo/statistics/bodgbddeathdalvestimates.xls>

1.15 *La violencia no es un fenómeno homogéneo en la región.* Aunque existen factores de riesgo y manifestaciones de violencia similares, los tipos de delito y las características culturales y sociales propias de cada país ameritan un tratamiento de política pública caso por caso, incluso al interior de cada país. La región del Caribe se caracteriza por estar afectada particularmente por el tráfico de drogas y de armas. La región Centroamericana presenta características propias de una región post-conflicto, enfatizada por el binomio juventud-violencia con presencia elevada de jóvenes en pandillas juveniles. Otros países de la región como Colombia presenta en sus grandes ciudades problemas característicos de violencia urbana y doméstica, pero en otras zonas del país la presencia de grupos ilegales constituye una manifestación de violencia distinta y de tratamiento más complejo de crimen organizado.

Tabla 3. Efectos del crimen y la violencia en el Índice de Competitividad

| | 2002-03* | 2003-04** | 2004-05# | 2005-06#* | 2006-07^ | 2007-08*^ | 2008-09*# |
|----------------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| Barbados | - | - | - | - | 43 | 61↓ | 68↓ |
| Chile | 35 | 41↓ | 53↓ | 50↑ | 55↓ | 65↓ | 32↑ |
| Nicaragua | 54 | 65↓ | 68↓ | 68↑ | 78↓ | 79↓ | 78↑ |
| Colombia | 73 | 80↓ | 88↓ | 97↓ | 101↓ | 112↓ | 129↓ |
| Panamá | 48 | 69↓ | 74↓ | 86↓ | 68↑ | 80↓ | 70↑ |
| Costa Rica | 55 | 70↓ | 80↓ | 92↓ | 93↓ | 108↓ | 73↑ |
| Uruguay | 37 | 36↑ | 61↓ | 64↓ | 83↓ | 85↓ | 15↑ |
| El Salvador | 70 | 92↓ | 97↓ | 105↓ | 123↓ | 131↓ | 134↓ |
| Honduras | 76 | 99↓ | 102↓ | 108↓ | 120↓ | 118↑ | 117↓ |
| Jamaica | 74 | 100↓ | 101↓ | 116↓ | 121↓ | 130↓ | 130↔ |
| Perú | 60 | 79↓ | 90↓ | 104↓ | 114↓ | 114↔ | 99↓ |
| Republica Dominicana | 56 | 43↑ | 63↓ | 98↓ | 99↓ | 110↓ | 103↑ |
| México | 75 | 89↓ | 93↓ | 115↓ | 117↓ | 119↓ | 127↓ |
| Brasil | 63 | 91↓ | 89↑ | 107↓ | 112↓ | 121↓ | 116↑ |
| Ecuador | 78 | 87↓ | 94↓ | 112↓ | 111↑ | 107↑ | 93↑ |
| Guyana | - | - | - | 113 | 125↓ | 129↓ | 111↑ |
| Trinidad y Tobago | 57 | 84↓ | 87↓ | 114↓ | 118↓ | 125↓ | 122↑ |
| Argentina | 65 | 93↓ | 99↓ | 102↓ | 106↓ | 106↔ | 94↑ |
| Guatemala | 80 | 102↓ | 104↓ | 117↓ | 122↓ | 128↓ | 132↓ |
| Paraguay | 69 | 95↓ | 86↑ | 109↓ | 109↑ | 116↓ | 119↓ |
| Bolivia | 53 | 63↓ | 81↓ | 84↓ | 96↓ | 95↑ | 100↓ |
| Haití | 79 | 98↓ | - | - | - | - | - |

* Para 2002-03 el informe contiene datos sobre 80 países; ** Para 2003-04 el informe contiene datos de 102 países; # Para 2004-05 el informe contiene datos sobre 104 países; #* Para 2005-06 el informe contiene datos sobre 117 países; ^ Para 2006-07 el informe contiene datos sobre 125 países; *^ Para 2007-08 el informe contiene datos sobre 131 países; *# Para 2008-09 el informe contiene datos sobre 134 países.

Fuente: The Global Competitiveness Report 2008-2009, World Economic Forum

1.16 *La informalidad es un terreno fértil para las actividades ilícitas.* Los informales y los excluidos, según sondeos de Latinobarómetro- expresan una mayor desconfianza que el resto de la población respecto a instituciones como el Congreso, los partidos políticos y el sistema legal. Lo anterior se traduce en que la

informalidad y la exclusión erosionan la legitimidad del orden civil, económico, político y público. La informalidad socava el respeto por la ley y de ahí se pueden generar distintas manifestaciones que van desde la inequidad entre los que cumplen y los que no cumplen la ley, actividades ilícitas como la piratería comercial, la venta ilegal de autopartes, los cuerpos de seguridad no formales, hasta generar nexos con el crimen organizado. Un alto grado de informalidad puede ser entendido como un reflejo de ausencia o debilidad institucional que conlleva a vacíos de autoridad que, en algunos casos, es ocupada por organizaciones criminales.

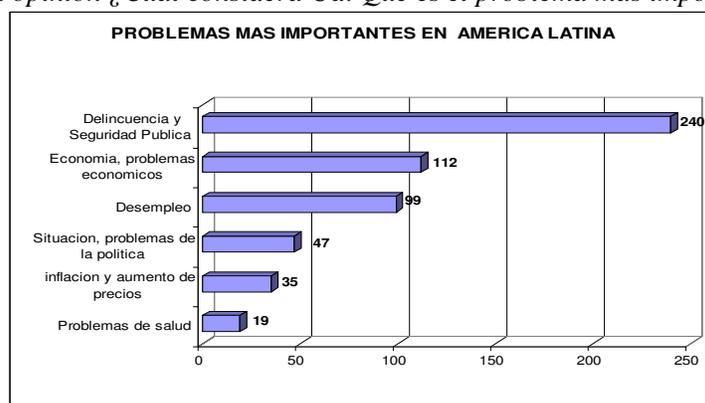
1.17 *Los países de la Región tienen un reto que viene cobrando fuerza como un fenómeno más complejo y con profundo impacto: el crimen organizado.* Este tipo de delito vinculado principalmente al tráfico de droga, de armas y trata de personas, moviliza significativos recursos financieros -generalmente asociados a operaciones de lavado de dinero-; utiliza tecnología, dota al crimen de una dimensión internacional que golpea con más fuerza el Estado de Derecho de nuestras sociedades. El crimen organizado sobrevive gracias a la corrupción, y por ello busca crearla y profundizarla. Asimismo, el crimen organizado se impone por la fuerza, pues es un requisito para poder desarrollar su actividad delictiva. En ausencia del Estado, estos grupos ilegales suelen imponer una forma de “orden” local, “su propia ley” a través de la distribución de ayudas; gravámenes, restricciones a la libre movilidad de las personas, reclutamientos forzosos hasta ajusticiamientos. Este proceso daña la capacidad del gobierno para promover y proteger los derechos humanos y civiles de las personas.

B. Percepción del crimen y la violencia

1.18 *La percepción sobre el crimen y la violencia han aumentado.* La preocupación de la sociedad sobre la situación de inseguridad en la región ha aumentado en la última década. Para el año 2008, tal como lo demuestra el gráfico 6, la delincuencia y la seguridad pública fueron consideradas como el problema más importante de la región, por encima de los problemas económicos y el desempleo.

Gráfico 6. Ranking de las áreas de preocupación más importantes para los habitantes de la región (1995-2008)

Pregunta: En su opinión ¿Cuál considera Ud. Que es el problema más importante en el país?

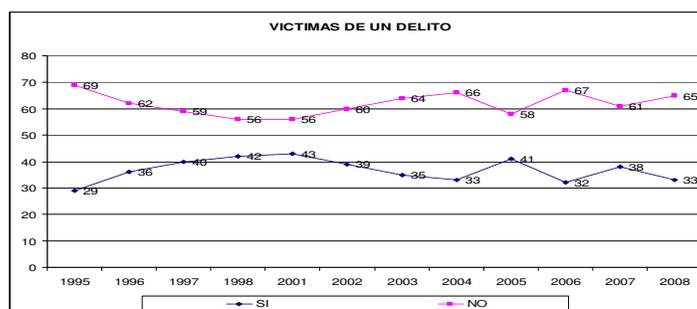


Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2008

1.19 *El crimen y la violencia erosionan el tejido social.* Los altos niveles de victimización existentes en la región tienen un efecto negativo sobre la confianza interpersonal. El siguiente cuadro presenta el porcentaje de personas que respondieron haber sido víctimas de un delito desde el año 1995 al 2008. Este ha aumentado en cuatro puntos porcentuales, de un 29 % a un 33% en el 2008 siendo los años 2001 y 2005 los de mayor ocurrencia con el 43 % y el 41%, respectivamente.

Grafico 7. Víctimas de delito

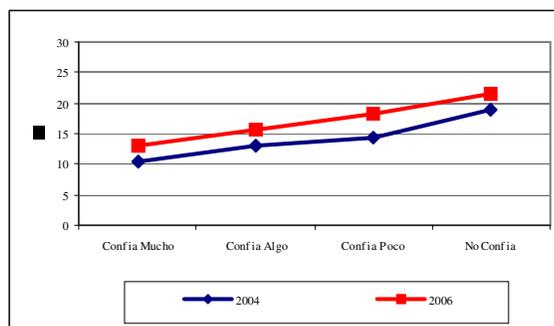
Pregunta: *¿Ha sido Ud. o algún pariente asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?*



Fuente: Elaboración Banco interamericano de Desarrollo con datos de la encuesta LAPOP, 2008.¹²

1.20 En consecuencia, los niveles de confianza interpersonal han sufrido un declive paulatino desde 1996, desde los 20 puntos porcentuales hasta los 17 en el 2003. (Latinobarómetro, 2004). Otros datos disponibles sobre los niveles de confianza muestran que aquellas personas que respondieron haber sido víctimas de la delincuencia en el año 2006, sólo el 13 % respondió confiar mucho en los vecinos mientras que el 21% no confía para nada. Como se muestra en el gráfico 2, dichos niveles de baja confianza han aumentado ligeramente desde el año 2004.

Grafico 8. Porcentaje de Confianza de Personas Víctimas de la Delincuencia en los últimos 12 meses



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta LAPOP, 2006¹³

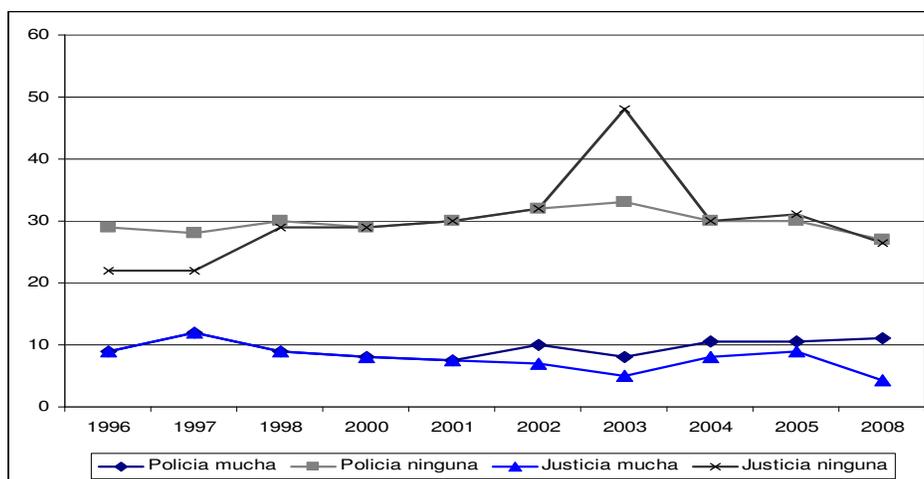
¹² Reporte de resultados de las encuestas LAPOP 2008. Lucas Higuera Banco Interamericano de Desarrollo Las encuestas LAPOP se realizan en 15 países de la región. Para más información, por favor visitar <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

¹³ Las encuestas LAPOP se realizan en 15 países de la región. Para más información visitar <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

1.21 *Bajos niveles de confianza en las instituciones de justicia y policía.* La falta de confianza en las instituciones de justicia y policía, encargadas de proveer seguridad, es elevada. Los resultados de encuestas muestran que en la región entre el 20 y el 50% de los ciudadanos no confía en estas instituciones (ver gráfico 9).¹⁴. Desagregando los datos por país, existen variaciones significativas. Por ejemplo, entre el 60% y el 80% de los ciudadanos de Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Bolivia, Panamá, Guatemala y México no confían en sus policías, mientras que más del 50% por ciento de los ciudadanos en Chile y Colombia confían en dichas instituciones.¹⁵. Los niveles de desconfianza se ven afectados en gran parte por la lentitud e ineficacia del poder judicial, que en muchas ocasiones, se refleja en una impunidad generalizadas. Por ejemplo, estudios en México estiman que entre 1996 y 2003, el 96% de los delitos perpetrados no fueron elevados a la justicia; en Brasil, de los 50,000 asesinatos que se cometen anualmente, solo el 8% han sido juzgados y para Guatemala sólo el 4%.

Gráfico 9. Nivel de Desconfianza en las Instituciones de Justicia y Policial (1996-2008)

Pregunta: ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Policía? ¿Hasta qué punto tiene confianza en el sistema de justicia?



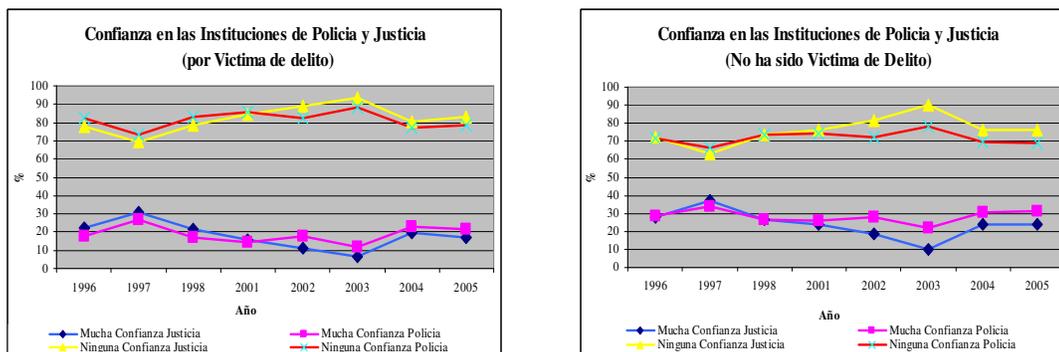
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Latinobarómetro, 2007 y LAPO 2008

1.22 Por otro lado, la diferencia existente en los niveles de confianza en dichas instituciones entre aquellas personas que respondieron haber sido víctimas del delito y aquellas que no, es pequeña. Esta ligera diferencia indica que, en general, el haber sido víctima de la violencia no tiene un efecto significativo sobre el nivel de confianza/desconfianza en estas instituciones y que por tanto, los cuerpos policiales y el sector justicia no gozan de mucha confianza entre la población de la región.

¹⁴ Por el contrario, el porcentaje de ciudadanos que reportan mucha confianza en estas instituciones oscilan entre el 8 y el 11 para todos los años del análisis.

¹⁵ Datos provenientes de la encuesta Latinobarómetro.

**Grafico 10. Nivel de Confianza en las Instituciones de Justicia y Policial 1996-2005
 (Victima y No Victima de un Delito)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Latinobarómetro.¹⁶

1.23 Asimismo, los ciudadanos de la región creen que la institución policial es el ente público más corrupto. Datos provenientes de varias encuestas en países de la región lo afirman. La encuesta “Latin American Public Opinion Project” muestra que tanto para los años 2004 como el 2006, la policía es una de las la instituciones más corruptas según los ciudadanos.¹⁷

Tabla 4. Percepción hacia autoridades en materia de corrupción

| | 2004 | 2006 |
|------------------|-------|-------|
| Lideres Partidos | 29.73 | 27.11 |
| Ministros | 27.57 | 28.75 |
| Policías | 26.98 | 26.29 |
| Presidentes | 25 | 16.91 |
| Alcaldes | 22.83 | 25.48 |
| Jueces | 20.26 | 24.11 |

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP 2004-2008

1.24 Estos resultados son coincidentes con otras encuestas que se realizan en la región y a nivel mundial. Por ejemplo, la encuesta de Transparencia Internacional, también coloca a la policía como la institución pública¹⁸ más corrupta en la gran mayoría de los países de la región.¹⁹

¹⁶ Las correlaciones presentadas en los gráficos son estadísticamente significativas.

¹⁷ Se considera como más corrupta a los líderes de partidos políticos y a los Ministros. A nivel institucional, la policía se destaca en ambos años.

^{18/} En la mayoría de los países los partidos políticos y el Parlamento/Legislatura son considerados como los más corruptos. Sin embargo, como el cuadro presente, la policía es considerada más corrupta que el sistema de justicia.

^{19/} El baremo otorgado a las instituciones es de 1 si se considera una institución totalmente transparente y 5 si son totalmente corruptas. Marcado en azul son los países donde el ciudadano considera a la policía como la institución más corrupta.

Tabla 5. Nivel de corrupción en instituciones públicas Policía y Justicia

| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | |
|----------------------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|
| | Justicia | Policía | Justicia | Policía | Justicia | Policía | Justicia | Policía |
| Argentina | 4.3 | 4.4 | 4.3 | 4.3 | 3.7 | 4.2 | 4.2 | 4.3 |
| Bolivia | 4.2 | 4.4 | 4.3 | 4.7 | 3.3 | 4.4 | 4.2 | 4.3 |
| Brasil | 4.2 | 4.4 | - | - | - | - | - | - |
| Chile | - | - | 4.1 | 3.5 | 3.6 | 3.4 | - | - |
| Colombia | - | - | 3.8 | 3.8 | 3.3 | 3.5 | 3.5 | 3.5 |
| Costa Rica | 4 | 4.2 | 3.6 | 3.8 | - | - | - | - |
| Republica Dominicana | - | - | 3.8 | 4.3 | 3.1 | 4.4 | 3.7 | 4,3 |
| Ecuador | 4.5 | 4.3 | 4.6 | 4.3 | - | - | 4.1 | 4.1 |
| Guatemala | 4.1 | 4.2 | 3.9 | 4.2 | - | - | 3.8 | 4.3 |
| México | 4.3 | 4.5 | 4.5 | 4.7 | 3.7 | 4.5 | - | - |
| Nicaragua | - | - | 4.4 | 4.3 | - | - | - | - |
| Panamá | - | - | 4.5 | 4.4 | 3.4 | 4.2 | 3.9 | 4.2 |
| Paraguay | - | - | 4.6 | 4.7 | 3.1 | 4.6 | | |
| Perú | 4.5 | 4.5 | 4.5 | 4.4 | 3.4 | 4.2 | 4.2 | 3.9 |
| Uruguay | 3.9 | 4.2 | 3.5 | 3.9 | - | - | - | - |

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de Transparencia Internacional

1.25 Los altos niveles de percepción negativa pueden desembocar en una desconfianza generalizada en estas instituciones -como se ha mencionado anteriormente- y dificulta la relación entre la sociedad y la policía para resolver los problemas de crimen y violencia. Esta tendencia también impacta de manera negativa en el clima de negocios y por ende en el nivel de competitividad del país, ya que las empresas no confían en los cuerpos policiales para la protección contra actividades delincuenciales y/o criminales. El siguiente cuadro muestra la posición de los países de la región en el ranking mundial de la fiabilidad de la institución policial en la protección de los negocios. Como se puede observar, la confianza en la policía para proteger los negocios ha ido declinando en la gran mayoría de los países. Chile, Barbados y Nicaragua son excepciones en la región.²⁰

Tabla 6. Ranking de Fiabilidad de los Cuerpos policiales en la protección de los negocios

| | 2002-03* | 2003-04** | 2004-05# | 2005-06#* | 2006-07^ | 2007-08*^ |
|------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|
| Barbados | - | - | - | - | 28 | 24 ↑ |
| Chile | 17 | 30 ↓ | 91 ↓ | 27 ↑ | 31 ↓ | 26 ↑ |
| Nicaragua | 54 | 61 ↓ | 79 ↓ | 47 ↑ | 58 ↓ | 56 ↑ |
| Colombia | 44 | 45 ↓ | 75 ↓ | 52 ↑ | 53 ↓ | 69 ↓ |
| Panamá | 36 | 49 ↓ | 77 ↓ | 49 ↑ | 44 ↑ | 74 ↓ |
| Costa Rica | 46 | 62 ↓ | 54 ↑ | 64 ↓ | 65 ↓ | 79 ↓ |
| Uruguay | 35 | 41 ↓ | 81 ↓ | 54 ↓ | 70 ↓ | 86 ↓ |

²⁰/ Sin embargo, no es una sorpresa que en países como Nicaragua y Chile las empresas confíen más en la institución policial para la protección de sus negocios. En general, ambas policías gozan de niveles relativamente altos de aceptación entre la población.

| | | | | | | |
|-----------------------------|----|-------|------|-------|-------|-------|
| El Salvador | 39 | 55 ↓ | 82 ↓ | 56 ↑ | 80 ↓ | 97 ↓ |
| Honduras | 63 | 75 ↓ | 78 ↓ | 74 ↑ | 103 ↓ | 102 ↑ |
| Jamaica | 61 | 74 ↓ | 93 ↓ | 100 ↓ | 114 ↓ | 113 ↑ |
| Perú | 55 | 78 ↓ | 58 ↓ | 97 ↓ | 96 ↑ | 116 ↓ |
| Republica Dominicana | 56 | 50 ↑ | 67 ↓ | 110 ↓ | 104 ↑ | 118 ↓ |
| México | 71 | 82 ↓ | 55 ↑ | 102 ↓ | 105 ↓ | 119 ↓ |
| Brasil | 57 | 81 ↓ | 74 ↑ | 89 ↓ | 108 ↓ | 120 ↓ |
| Ecuador | 74 | 90 ↓ | 52 ↑ | 101 ↓ | 111 ↓ | 121 ↓ |
| Guyana | - | - | - | 116 | 125 ↓ | 122 ↑ |
| Trinidad y Tobago | 48 | 87 ↓ | 96 ↓ | 108 ↓ | 123 ↓ | 123 ↓ |
| Argentina | 73 | 94 ↓ | 32 ↑ | 86 ↓ | 109 ↓ | 125 ↓ |
| Guatemala | 76 | 100 ↓ | 33 ↑ | 117 ↓ | 115 ↑ | 127 ↓ |
| Paraguay | 69 | 91 ↓ | 53 ↑ | 114 ↓ | 112 ↓ | 128 ↓ |
| Bolivia | 78 | 83 ↓ | 50 ↑ | 106 ↓ | 121 ↓ | 129 ↓ |
| Haití | 79 | 102 ↓ | - | - | - | - |

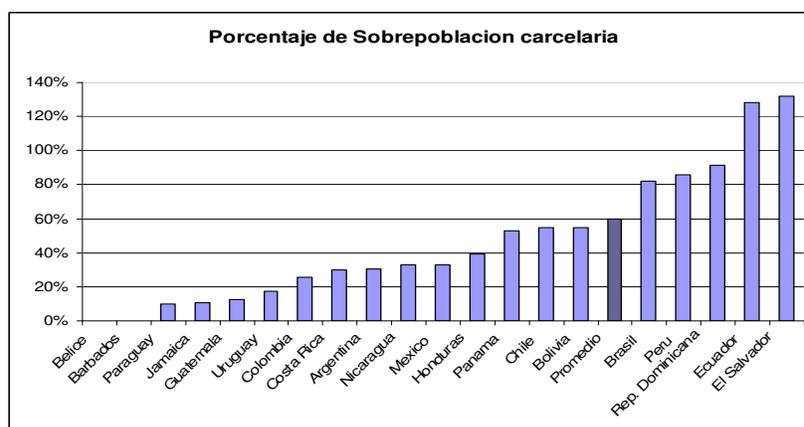
* Para 2002-03 el informe contiene datos sobre 80 países; ** Para 2003-04 el informe contiene datos de 102 países; # Para 2004-05 el informe contiene datos sobre 104 países; #* Para 2005-06 el informe contiene datos sobre 117 países; ^ Para 2006-07 el informe contiene datos sobre 125 países; *^ Para 2007-08 el informe contiene datos sobre 131 países

Fuente: The Global Competitiveness Report 2007-2008, World Economic Forum

C. Situación carcelaria en la región

1.26 *Altos índices de hacinamiento.* La sobrepoblación y el hacinamiento son problemas que padecen la mayoría de los países de la región. Lo anterior no solamente por la capacidad de las cárceles sino también por el tipo de internos que se reciben en estos estamentos (en cuanto a la tipificación del delito). A pesar de que algunos países han invertido recursos en nuevos recintos penitenciarios, la población penal aumenta drásticamente y el sistema carcelario no alcanza a suplir las necesidades de ese segmento. De esta manera, el promedio Latinoamericano de sobrepoblación penitenciaria es del 60% mientras que países como El Salvador, Ecuador, Brasil, Perú y República Dominicana, exceden en más de un 80% su capacidad carcelaria.

Grafico 11. Sobrepoblación carcelaria



Fuente: Elaboración Propia con base en datos del informe FLACSO - Chile 2008

ANEXO III

EL PAPEL DEL BANCO EN EL SECTOR DE SEGURIDAD Y CONVIENCIA CIUDADANA

- 1.1 El BID ha sido la primera institución multilateral en acompañar a los países de la Región en proyectos en el ámbito de la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana. En los últimos diez años el Banco ha aprobado, fuera de cooperaciones técnicas, proyectos de inversión en esta área por un total de US\$227 millones de dólares.

Tabla 1. Programas aprobados por el BID

| | UR0118 | CO0213 | JA0105 | CH0178 | NI0168 | GU0163 | GY0071 | HO0205 | PN-L1003 | ES0116 | TT-L1003 |
|--|--------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|------------|----------|
| Año Aprobación | 1998 | 1998 | 2001 | 2003 | 2004 | 2006 | 2006 | 2006 | 2003 | 2006 | 2008 |
| Monto US\$ Millones | 17.5 | 57 | 16 | 10 | 7.2 | 29 | 19.8 | 20 | 22.7 | 27.9 | 24.5 |
| Área Geográfica | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 1 |
| Unidad Ejecutora | CG | CG/ SNG | CG | CG | CG | CG | CG | SNG | CG | CG/ SNG | CG |
| COMPONENTES | | | | | | | | | | | |
| Fortalecimiento Institucional | | | | | | | | | | | |
| Sistemas de Información | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Facilitar acceso a la Justicia | | X | | | | | | | | | X |
| Reforma Policial | | | | | | | | | | | |
| Relación Policía-Comunidad | X | X | X | X | X | | X | X | | X | X |
| Mejora de la malla educativa | | | | | | | | | | | |
| Prevención social de la violencia | | | | | | | | | | | |
| Violencia Intrafamiliar | X | X | | | X | X | X | X | | X | |
| Actividades Educativas | X | | X | | X | X | X | X | X | X | X |
| Actividades Recreativas y de Deporte | | X | X | | X | X | X | X | X | X | X |
| Resolución de Conflictos y Actividades de Parenting | | X | X | | | | | | | | X |
| Capacitación Laboral | | X | | | X | X | | X | | X | |
| Prevención de la Violencia Juvenil y Jóvenes en conflicto con la Ley | X | | | X | X | X | | | X | X | X |
| Prevención Situacional de la violencia | | | | | | | X | | | | |
| Trabajo con los Medios de Comunicación | | | | | | | | | | | |
| Estrategia de Comunicación | | X | X | X | X | X | X | X | | | |
| Infraestructura | | | | | | | | | | | |
| Documento de préstamo preveía la construcción de una línea base? | No | No | Sí | | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |

CG: Gobierno Central; SNG: Gobierno Sub-Nacional
Área Geográfica: 1 (Nacional); 2 (Provincial/Estatal); y 3 (Local/Municipal)

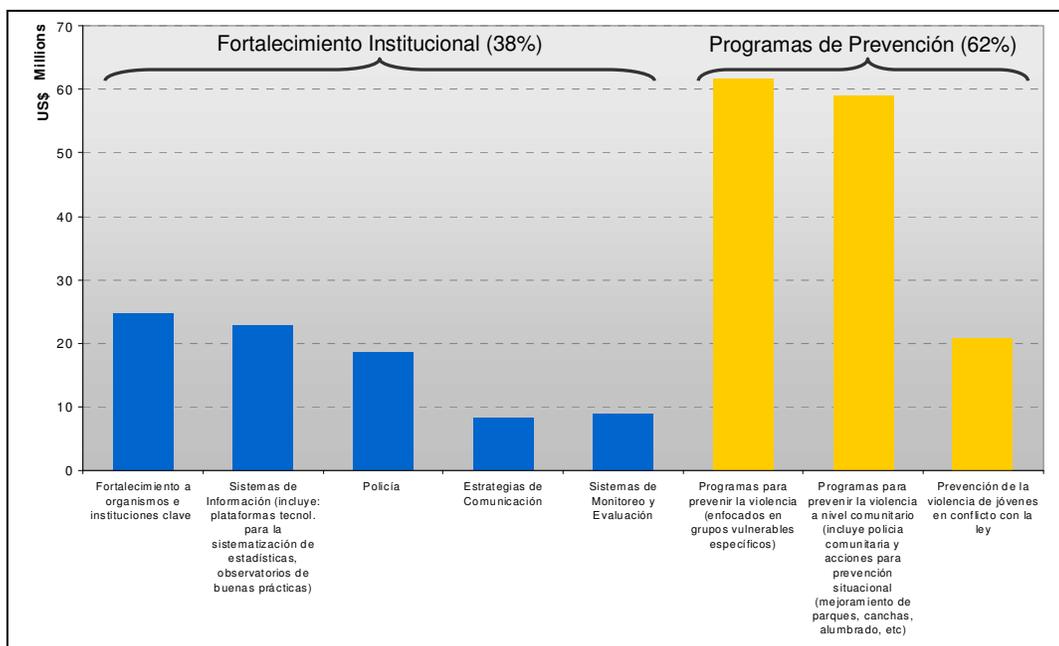
- 1.2 Los programas del Banco han apoyado las siguientes áreas:

- a. **Fortalecimiento Institucional:** Intervenciones orientadas a mejorar la gestión de la seguridad ciudadana, a través del apoyo al diseño de políticas públicas interinstitucionales y participativas para el sector y el desarrollo de sistemas de integrados de información sobre criminalidad y violencia.
- b. **Proyectos de prevención:** Constituyen la columna vertebral de las operaciones y sus actividades están focalizadas en la atención sobre los factores de riesgo que influyen y promueven la violencia. En las actividades se distinguen (i) la prevención social, dirigida a diversos grupos focalizados, en particular a favor de: población vulnerable (primaria), en riesgo

(secundaria) y en conflicto con la ley (terciaria); (ii) la prevención de la violencia social intrafamiliar; y (iii) la prevención situacional.

- c. **Actividades selectas de control:** Apoyos puntuales a la policía civil y al sistema penitenciario tales como: (i) reorganización y planificación administrativa; (ii) procesos de reclutamiento, formación y profesionalización en las funciones preventivas; (iii) diseño y funcionamiento de nuevas tecnologías de información, y (iv) evaluación de desempeño y rendición de cuentas a la sociedad civil.
- d. **Trabajo con los Medios de Comunicación.** Incluyen actividades relacionadas con el desarrollo de campañas con los medios de comunicación, tales como: (i) difusión pública de tendencias locales identificadas por el Observatorio del Crimen; y (ii) actividades para promover la participación ciudadana en la preparación de propuestas locales de prevención, con el objetivo de generar un cambio de actitudes y comportamiento de la población frente al delito y la violencia.

Grafico 1. Áreas de focalización del BID



Fuente: Con base en información proveniente de la Oficina de Evaluación del BID

ANEXO IV

EVIDENCIA EMPÍRICA DE LAS INTERVENCIONES DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y DE PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

FACTORES CRÍTICOS A TENER EN CUENTA

1.1 Como parte de la elaboración del presente Documento, se ha realizado un análisis de la evidencia empírica disponible en el sector, a partir de lo cual se identificaron criterios de actuación del Banco en los componentes de planeación de política pública, prevención, y actividades selectas de control, justicia penal y alternativa y rehabilitación. Se desarrollan a continuación las características relevadas más significativas.

A. Políticas de Estado multisectoriales

1.2 Hay un creciente consenso entre *think tanks* especializados, académicos y tomadores de decisiones del sector público, acerca de que las políticas más eficaces en el área de Seguridad y Convivencia Ciudadana (SCC) rebasan las barreras gubernamentales o de una exclusiva agencia estatal, para tornarse políticas de Estado. Lo cual supone un desafío particular en varias vías: i) Porque no alcanza con consagrar meras reformas legislativas ni reformas penales, sino que se requiere su efectivo cumplimiento para evitar situaciones de anomia o impunidad; ii) Porque supone distribuir funciones de trabajo más allá de las labores policiales y judiciales, involucrando las áreas sociales; iii) Porque implica generar consensos entre poderes independientes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial); iv) Porque requiere establecer incentivos para la colaboración, que incluyan pero trasciendan el aspecto económico-financiero; v) Porque exige la continuidad y sustentabilidad de las acciones, con acuerdos plurianuales que supongan su sobrevivencia más allá del color partidario de la administración de turno. Un ejemplo de formulación participativa y especializada de estas políticas multisectoriales se encuentra en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de Chile 2008 2012, la cual cuenta con 6 ejes de acción (Institucionalidad, Información Prevención Control y Sanción, Rehabilitación y Reinserción, Social, Atención Víctima) que agrupan las iniciativas y metas comprometidas por cada uno de los sectores involucrados. La experiencia chilena de Fondos Concursables, Barrios Seguros y Barrios Vulnerables, que contó con el apoyo del préstamo del

BID, también ha merecido diversas evaluaciones y arroja importantes lecciones aprendidas.¹ Preguntas críticas a considerar:

- *¿Existe un marco normativo que consagre un sistema nacional de seguridad ciudadana, con adecuada división de responsabilidades para cada uno de los sectores?*
- *¿Se han puesto en marcha mecanismos de consulta pública, consenso institucional y elaboración participativa para el establecimiento de estrategias nacionales de seguridad ciudadana, que incluyan mecanismos de monitoreo para el seguimiento de las intervenciones y la eventual introducción de ajustes?*
- *Además del Ministro/Secretario del área de seguridad pública a cargo de la Policía, ¿existen otros funcionarios de alto nivel a cargo de la implementación de programas de prevención social de la violencia? ¿Se propicia este trabajo colaborativo a partir de algún ente rector de todo el sistema?*

B. Políticas articuladas entre lo nacional y lo local

- 1.3 El crimen ha adquirido características “*glocales*” (global + local). Las manifestaciones de la violencia están estrechamente relacionadas con las características del territorio, de tal manera que es clave que se construyan las estrategias de abordaje local, teniendo en cuenta marcos de apoyo nacionales y globales. Dichas estrategias deben ser focalizadas en sectores y áreas prioritarias, pero sin perder de vista los objetivos nacionales en el sector de seguridad y convivencia ciudadana. Es por lo tanto imperativo articular esfuerzos entre los diferentes niveles del Estado (internacional, nacional, regional, local y barrial). Esta necesidad de abordar “*glocalmente*” el problema de la violencia conlleva - como condición necesaria pero insuficiente-, el reto de fortalecer a los gobiernos municipales, a través de apoyo técnico y financiero, así como promover acuerdos de trabajo conjunto y coordinado entre las instituciones públicas y privadas competentes en materia de prevención. Existe un amplio abanico de intervenciones –administrativas y regulatorias- que los gobiernos municipales pueden articular para atender al fenómeno del crimen, incluso del crimen organizado territorial, como por ejemplo: i) control comercial e impositivo para evitar la venta de autopartes robadas; ii) control de actividades ilegales de juego;

¹ El BID ha revisado y evaluado también las experiencias de fondos concursables en Chile y ha formulado Notas Técnicas sobre las Estrategias Nacionales en Costa Rica, Panamá, El Salvador, República Dominicana, Haití, Guatemala, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y Belize.

iii) aplicación de mecanismos de control de agencias de seguridad privada; iv) incorporación de estándares de códigos de edificación que prevean las condiciones de seguridad; v) control de habilitaciones de establecimientos de diversión y locales de venta de alcohol; vi) promoción de pactos de convivencia y seguridad con taxistas, centros comerciales y agencias bancarias, entre otros². Ejemplos de programas de articulación nacional-local son el Comuna Segura, implementado por el Ministerio del Interior de Chile en cooperación con 57 municipios del país³. También se dan esfuerzos en dicha dirección en el Programa Seguridad y Ciudadanía –PRONASCI-, en Brasil; el Programa Limpiemos México y el Fondo de Asistencia para la Seguridad, en México; y el Programa Departamento y Municipios Seguros, en Colombia.⁴ Preguntas críticas a considerar:

- *¿Tienen las municipalidades atribuciones constitucionales o legislativas para el manejo de temas de seguridad ciudadana, en particular para poder trabajar coordinadamente con la Policía a nivel local?*
- *¿Existe una instancia institucional de articulación nacional-local de las políticas de seguridad? ¿Funciona adecuadamente? ¿Se traduce en la generación de incentivos institucionales y económico-financieros para respaldar la aplicación territorial de políticas de seguridad ciudadana?*

² De entre los estudios que presentan análisis acerca de las políticas en el sector de seguridad y convivencia ciudadana (SCC) cabe destacar el estudio financiado por el Banco “Elementos Marco para la formulación del Programa de Apoyo a la Seguridad y Convivencia: Diagnóstico y teorías de Intervención”, que presenta el marco de abordaje de de la política de seguridad y convivencia desarrollada en Bogotá durante la administración Mockus-Bromberg, novedoso en su enfoque desde lo local y con énfasis en la integralidad, que sirvió como insumo técnico al Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana del BID.

³ Este programa se apoya en la creación de la figura del Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, cuerpo cuya función consiste en crear una política específica de seguridad para el municipio, formado por representantes de los servicios escolares, de salud, policía, partidos políticos opositores y presidido por el Alcalde. El Ministerio del Interior proporciona a cada municipio participante un fondo (cuyo monto depende del número de habitantes) para el desarrollo y financiamiento de proyectos elaborados por asociaciones vecindadas en el municipio. Insyde, Más comunidad, más prevención: lecciones prácticas comparadas, Serie Cuadernos de Trabajo del Insyde, Número 4, 2005.

⁴ La evidencia empírica demuestra que muchas de estas fórmulas institucionales han tenido serios problemas para la ejecución de sus presupuestos, por cuanto no siempre resulta sencillo articular intereses y fórmulas administrativas entre las diferencias agencias involucradas. El programa Safer Cities en el Reino Unido y los contratos locales de Seguridad en Francia y Bélgica, también constituyen ejemplos de fórmulas innovadoras a tener en cuenta al momento de articular intervenciones locales-nacionales. Costa, Gino. Informe de consultoría para el BID, “El financiamiento y administración de programas locales de seguridad”. Washington, DF. Febrero 2009.

- *¿Existe a nivel local un sistema general de rendición de cuentas, control ciudadano y fomento de la transparencia? ¿Se aplica en el ámbito de la seguridad ciudadana?*

C. El rol central de la información para la acción

1.4 Las políticas exitosas se formulan, ejecutan y evalúan con base en información de calidad, tanto a la hora de diagnosticar los problemas de seguridad y convivencia que permiten definir las prioridades de intervención del Estado, como así también seguir y evaluar los resultados e impactos de las políticas. Las encuestas internacionales de victimización constituyen una herramienta estándar a nivel mundial que permite atender a la situación de percepción subjetiva del crimen y a la determinación de la cifra oculta que no aparece en los registros judiciales o policiales. La evidencia empírica demuestra la importancia de la participación de la sociedad civil y ONGs especializadas en la materia, como modo de efectuar un seguimiento a dichas encuestas (Por ejemplo: la Fundación Paz Ciudadana fue pionera en el caso chileno en la realización de encuestas nacionales de victimización; CIDE en México hace lo propio a nivel académico; el Laboratorio de Crimen y Políticas Públicas de la Universidad Di Tella formula un esfuerzo sistemático de encuestas en la Argentina); Otros metodologías de información muy útiles son los diagnósticos locales participativos de seguridad, con metodología probadas en el Programa “*Safer Cities*” de UN-Habitat. Merecen también ser citados los Observatorios de Seguridad, que han permitido la obtención y análisis de información homogénea, oportuna y confiable para la toma de decisiones. Algunos ejemplos de reconocido prestigio son el Centro de la Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Ciudad de Bogotá (CEACSC)⁵ y el Instituto CISALVA de Cali. También hay que destacar el sistema de monitoreo permanente de la gestión local en seguridad conformado por “Bogotá Cómo Vamos” (BCV) “Cali cómo vamos” y “Medellín cómo vamos” en Colombia, con la peculiaridad que en ellos participan cámaras de comercio e instituciones de la sociedad civil y el mundo académico⁶. Por último, merece destacarse el Observatorio de la Violencia de Centroamérica OCAVI, cuyo

⁵ Enrique Peñaloza Quintero, Edna Sandoval Castaño, y Fabián González Sarmiento, “Descripción organizacional y procesos del Observatorio de la Violencia y la Delincuencia de Bogotá”, Bogotá, octubre de 2003. Dicho informe forma parte de la evaluación de productos, efectos e impactos tempranos del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana del BID.

⁶ La encuesta de percepción de la violencia y victimización diciembre de 2008 para Bogotá puede consultarse en: http://www.bogotacomovamos.org/datos/AA_32_Encuesta_Seguridad_Camara.pdf.

ámbito de observación trasciende lo urbano o nacional, para volverse regional⁷. Preguntas críticas a considerar:

- *¿Existe un ámbito de consolidación y control cruzado de fuentes informativas en los delitos de mayor gravedad social (por ejemplo entre fiscalías, hospitales, institutos de ciencias forenses, defensorías públicas, policía y juzgados)?*
- *¿Existe fuentes independientes que permitan el seguimiento y comparación de las estadísticas de fuentes oficiales, que incluyan asimismo encuestas de victimización y la medición de la percepción del temor de parte de la sociedad?*
- *¿Los poderes públicos dan a conocer de manera periódica y transparente la evolución de los índices delictivos y de victimización?*

D. La importancia de una métrica para el costo económico y social de la violencia

1.5 El Banco ha venido apoyando igualmente los esfuerzos de la región por obtener estadísticas oportunas y fiables que permitan caracterizar mejor la magnitud y manifestaciones de la violencia como primer paso para conceptualizar soluciones a la misma⁸. El BID ha tenido un rol pionero entre los organismos multilaterales de la región en cuanto al esfuerzo de investigación focalizado en medir los costos económicos provocados por la violencia. Comenzando con el Informe de Epidemiología y Costos en 1999, como también a partir del estudio de casos nacionales en Perú, México, Venezuela, Colombia, El Salvador, Panamá, y Brasil, los trabajos contribuyeron a alertar sobre la relación entre desarrollo económico, violencia, competitividad, clima de inversiones y cargas fiscales que recaen sobre los presupuestos públicos y los aportes privados en la tarea de prevenir y controlar los efectos de la violencia⁹. También cabe destacar los esfuerzos del Banco a fin de desarrollar marcos conceptuales para el monitoreo, seguimiento y evaluación de programas y políticas de SCC (entre ellos, podemos destacar el Modelo para la Evaluación de Intervenciones Sociales en Convivencia, diseñado para medir los impactos temprano del Proyecto de Desaprendizaje de la Violencia Juvenil de

⁷ Web del OCAVI: <http://www.ocavi.com/>

⁸ Cabe mencionar el estudio “Creencias, Actitudes y Prácticas sobre Violencia en Bogotá, Cali y Medellín, por Edgar Muñoz, María Isabel Gutiérrez, Óscar Adrián Arango, y Rodrigo Guerrero, 2004”.

⁹ Dichos estudios se encuentran en <http://www.iadb.org/seguridad/publicaciones.cfm?language=SP#p9>, como así también las presentaciones y principales conclusiones surgidas del Seminario sobre Costos de Violencia auspiciado por el BID en mayo de 2007 en Washington, DC

Cali¹⁰). Existe también un creciente acervo de información de análisis de políticas de SCC en la región, preparado por universidades y centros de investigación; por ejemplo, FLASCO Chile, que desarrolla una sistematización de los avances de estas políticas tanto en términos temáticos como territoriales¹¹, y la revista *Urvio*, enfocada en temas de SCC de América Latina, editada por FLACSO Ecuador¹². La evidencia empírica también demuestra que estos estudios han sido una herramienta muy importante para instalar el debate de la violencia desde la perspectiva de la competitividad económica y la apertura de un diálogo con los ministerios de Hacienda, a los efectos de dotar de financiamiento sostenible a los presupuestos públicos de seguridad en la región. Preguntas críticas a considerar:

- *¿Se promueve la realización de estudios que contemplen costos económicos directos e indirectos del fenómeno de la violencia? ¿Existe algún mecanismo que incorpore los mismos en el sistema de cuentas nacionales?*
- *¿Se evalúa la lógica de las intervenciones bajo algún sistema de presupuesto por resultados? ¿Tiene la discusión presupuestaria en el área de seguridad transparencia, sostenibilidad y lógica plurianual que refuerce su sentido estratégico?*
- *¿Existen estudios de costo-efectividad y costo-beneficio de las intervenciones, que permita determinar con respaldo suficiente la prioridad de las mismas?*

E. El complemento prevención-control como elemento clave de erradicación de la violencia

1.6 El 1er Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, organizado por el BID en Medellín (2005), al que asistieron representantes de gobiernos nacionales, sub-nacionales y locales, académicos y tomadores de decisión en el sector, recogió, entre sus principales conclusiones, la necesidad superar el falso debate entre los polos de prevención y control, promoviendo que ambas dimensiones resulten complementarias y no antitéticas. De hecho, tal y como consta en investigaciones del Centro de Estudios en Seguridad y Convivencia (CESC) de la Universidad de Chile, las medidas de control ante la transgresión de

¹⁰ Instituto CISALVA, presentación Modelo para la Evaluación de Intervenciones Sociales en Convivencia, diseñado para medir los impactos temprano del Proyecto de Desaprendizaje de la Violencia Juvenil de Cali

¹¹ Lucía Dammert, coordinadora, “Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe”, FLACSO, Chile, 2007, <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=2572>.

¹² <http://www.revistaurvio.org/principal.php?idtipocontenido=3>.

la ley tienen un efecto preventivo si logran disuadir al potencial transgresor¹³. Estrategias exitosas de lucha contra la violencia con fuerte contenido preventivo como las de Bogotá y Cali, que han sido apoyadas por el Banco, han contribuido al consenso en cuanto a que intervenciones focalizadas por factores de riesgo reducen en efecto la criminalidad, aún en casos de situaciones extremas de cooptación por la violencia armada y el crimen organizado que soportaron ambas ciudades. En cuanto al horizonte temporal para medir resultados e impactos de las políticas preventivas, otra de las lecciones aprendidas es que algunas medidas (no todas) pueden tomar más tiempo en materializar sus resultados si requieren cambios culturales que pasan por períodos de aprendizaje en los medios familiares y sociales más próximos. Sin embargo, también es posible obtener resultados en el corto y mediano plazo si las políticas impulsadas logran articular acciones múltiples y coordinadas de prevención y control, bajo la idea de atender todos los eslabones de la cadena de valor de diferentes manifestaciones delictivas (como lo prueba los resultados en materia de disminución de robos de automotores y homicidios que tuvieron lugar en Buenos Aires, Argentina, en 2003 y 2004¹⁴). Preguntas críticas a considerar:

- *En caso de existir estrategias de shock para el control de la violencia extrema en territorios especialmente conflictivos, ¿existe el planeamiento simultáneo de medidas de contención social y puesta en marcha de modelos productivos alternativos al de la economía informal del crimen organizado?*
- *¿Se prevé en los programas de prevención de la violencia la obtención de victorias tempranas, de modo de poder otorgar un mayor tiempo a las reformas que requieran más lentos procesos de maduración?*
- *¿Se apela a medidas de populismo punitivo que se traducen en el mero incremento de las penas, en lugar de impulsar políticas que apunten a la efectiva aplicación de la ley, promoviendo su cumplimiento y disminuyendo los índices de impunidad del sistema de control?*

F. El efecto de los factores “invisibles” de violencia

1.7 Los programas que buscan abordajes integrales para atender al fenómeno de la violencia necesitan considerar sus manifestaciones más “privatizadas” y ocultas,

¹³ Centro de Estudios en Seguridad y Convivencia, Boletín +Comunidad +Prevención n° 1, Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito, octubre 2004, http://www.cesc.uchile.cl/pub_periodicas_cp_01.htm

¹⁴ Béliz, Gustavo. “Una nueva generación de reformas en materia de seguridad ciudadana?”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2007.

vinculadas con la violencia intra-familiar, la violencia contra las mujeres y la violencia de género. Las políticas de prevención de la violencia intrafamiliar (VIF) han variado su enfoque, pasando de centrarse en actividades de sensibilización a acciones de institucionalización, formulación de legislación específica, planes intersectoriales de prevención y fortalecimiento de instancias particulares.¹⁵ Sin embargo, en general los impactos no han permitido reducir la VIF, porque se han tratado más bien acciones aisladas emprendidas de manera inconexa por distintas instituciones. América Latina y el Caribe, con la Convención Do Pará, es la única región del mundo en tener una legislación internacional en materia de prevención de la violencia contra la mujer, sin embargo su nivel de aplicación concreta es muy reducido, tal cual lo demuestran los mecanismos de seguimiento respectivos.¹⁶ Por lo tanto, hay que diseñar y poner en marcha políticas de prevención articuladas y coordinadas, de menor grado de atomización, que no se enfoquen únicamente en la sensibilización y en la capacitación, sino que encaren de manera integral los factores estructurales asociados a este tipo de violencia, como la inestabilidad laboral, la pobreza, falta de redes sociales de apoyo, el consumo de drogas, etc. Estas políticas preventivas deben también enfatizar la igualdad de género, la cual deberá estar incluida de manera transversal en todos los sectores y atendida de manera particular a nivel de la comunidad para cambiar actitudes. En cualquier caso, las políticas que se pongan en marcha, no deben soslayar el importante rol que juegan otros niveles de gobierno distintos del nacional, especialmente las municipalidades¹⁷. Las

¹⁵ El BID apoyó estos procesos, y también cooperó a su sistematización; por ejemplo, se documentó el proceso de elaboración de los planes locales de prevención y atención de la violencia intrafamiliar en los distritos de San Miguelito y Soná, dentro del Programa de fortalecimiento de la gestión local en prevención y atención de la violencia intrafamiliar-doméstica en esos distritos (Silma Pinilla, “Sistematizando el Proceso para la Elaboración de los Planes Locales de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar/Doméstica en los Distritos de San Miguelito y Soná, República De Panamá, 2004-2006”, Panamá, 2004).

¹⁶ Shaw, Margaret. “La violencia contra la mujer y sus implicancias actuales”. Estudio de consultoría realizado para el BID, febrero 2009.

¹⁷ Valérie Sagant (coord.), Kathryn Travers, Sophie Ballu, Farida Danmeri, Carlos Guajardo García, Manar Idriss, Jessica Kramer y Michelle Virgin “La seguridad de la mujer: una preocupación compartida a través del mundo”, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Canadá, 2008, http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_207_1.pdf. Con ocasión de su coloquio anual en 2008 centrado sobre la seguridad de la mujer, el ICPC publicó un compendio de prácticas en el sector, identificando particularmente las de la Municipalidad San Miguel de Tucumán, Argentina; Grupo de Autoayuda de Mujeres en Maipú, Chile; Solidaridad, México; programa UNIFEM de Ciudades Seguras sin violencia hacia las mujeres, en Rosario (Argentina), Recife (Brasil), Santiago (Chile), y Bogotá (Colombia). También resalta el papel de la ONG Coalición contra la Violencia Doméstica de Trinidad y Tobago y del Women’s Institute for Alternative Development, y las programas nacionales de violencia contra la mujer de Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

guías y notas técnicas producidas por el BID entre 2001 y 2002 hacen la propuesta (innovadora en su momento) de que la violencia intrafamiliar reproduce la violencia social, y ello ha justificado la inclusión del componente sobre violencia intrafamiliar en operaciones de préstamo. Preguntas críticas a considerar:

- *¿Se distinguen las estadísticas delictivas de modo apropiado para registrar los fenómenos de violencia intrafamiliar y contra la mujer?*
- *¿Existen mecanismos de capacitación adecuados para la atención de la temática en los agentes del sistema de policía, justicia, educativo y de salud?*
- *¿Existe un marco normativo para atender al fenómeno, con claras disposiciones para asegurar su cumplimiento más allá de lo meramente declarativo?*

G. Los jóvenes como víctimas y victimarios del crimen

1.8 Los jóvenes de 15 a 24 años son los que estadísticamente cometen más actos violentos, pero también los que mayor probabilidad tienen de ser víctimas, por lo que no resulta sorprendente que las respuestas sociales y estatales apuntan tanto a castigar a los jóvenes -mediante el endurecimiento de las sanciones penales-, como a buscar los medios de desarrollar los factores de “protección contra el crimen” y a anticipar los factores de riesgo subyacentes¹⁸. La literatura documenta que hasta ahora se ha carecido de una visión global del problema de la violencia juvenil; más bien se ha venido enfocando el mismo como una serie compartimentalizada de problemas específicos como consumo de drogas, pandillas, violencia escolar etc. Asimismo, la información sobre el tema de la que se dispone está fragmentada, y por ello resulta necesario impulsar diagnósticos de la realidad juvenil que permitan tener una visión integral del tema, sobre todo a nivel local, dado que las manifestaciones de la violencia están interrelacionadas con el territorio. Sin embargo, la investigación empírica sobre las causas del fenómeno y el abordaje de los diferentes factores de riesgo asociados a él, ha permitido evaluar la efectividad de los modelos preventivos y de estrategias implementadas, dando cuenta del desarrollo de dos grandes enfoques de prevención en este ámbito: por un lado, aquel centrado en los problemas y la solución de los factores de riesgo y por el otro lado aquel focalizado en el

¹⁸ Varios autores, Informe Internacional “Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas” (Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (ICPC), Canadá, 2008)

desarrollo del adolescente y en sus fortalezas¹⁹ Algunos casos de programas promisorios de prevención para jóvenes y niños son: i) los de Bogotá (Instituto Distrital Para La Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON, para la rehabilitación de jóvenes afiliados a pandillas); ii) el Polígono San Juan Bosco en El Salvador (que permite a los jóvenes del programa—en riesgo social y en conflicto con la ley-- completar sus estudios al mismo tiempo que aprenden un oficio y a adquirir una visión empresarial²⁰); iii) el proyecto Espacio de Esperanza para los Niños, que fue llevado a cabo en dos barrios desfavorecidos en Brasil²¹; iv) las orquestas juveniles de Venezuela, apoyadas por el BID²²; v) los Programas de Escuelas Populares del Deporte, Bandas de Música y Guías Ciudadanos implementados en Medellín²³; vi) los programas del Grupo Cultural AfroReggae, que promueve talleres de percusión, teatro, capoeira, circo, e informática en favelas de Río de Janeiro y que han sido documentados por el Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC) de la Universidad Candido Mendes, Brasil²⁴. Preguntas críticas a considerar:

- *¿Cuál es el nivel de inclusión escolar de los jóvenes en el nivel primario y medio? ¿Cuál es la tasa de desempleo de la población juvenil en condiciones legales de trabajar?*
- *¿Existen fenómenos de pandillas y maras asociados a expresiones de criminalidad organizada? ¿Existen estudios de diagnóstico que profundicen el fenómeno desde un punto de vista sistemático y científico?*

¹⁹ El Banco elaboró una serie de estudios sobre el tema de juventud disponibles en su página web acerca de estos temas, entre otros: pandillas y maras (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=824851>), estrategias de internacionales para la violencia juvenil (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=821501>), y recomendaciones para su abordaje (<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=826065>).

²⁰ http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/observa/e_salv/donbosco.htm.

²¹ Valérie Sagant, coordinadora, “Compendio Internacional de Prácticas sobre Prevención de la Criminalidad”, Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (ICPC), Canadá, 2008

²² Se estima que más de dos millones de niños, niñas y jóvenes han pasado por estas orquestas desde su creación; las evaluaciones muestran resultados alentadores, en términos de mejoras del perfil psicosocial y conductual de los jóvenes y de su rendimiento escolar Programa de Apoyo al Centro Social por la Música Fase II, documento conceptual de proyecto, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=903934>.

²³ La evaluación del Programa de Bandas de Música presenta, en términos comparativos, mejores resultados que el Programa de Escuelas Populares del Deporte, en términos del fomento de conductas no violentas en sus participantes.

²⁴ Silvia Ramos, “Brazilian responses to violence and new forms of mediation: the case of the Grupo Cultural AfroReggae and the experience of the project “Youth and the Police”, CESEC, Brasil, 2006, <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11n2/30429.pdf>.

- *¿Tiene fuerza legal un sistema especial de justicia penal juvenil, que consagre la normativa internacional al respecto y considere al menor como sujeto pleno de derechos?*

H. Las escuelas como escenario de violencia y plataforma de soluciones²⁵

1.9 Aunque se ha incrementado la preocupación en la región por las manifestaciones de violencia en las escuelas (la violencia entre pares o bullying, y la violencia de carácter delictivo), sin embargo no hay datos uniformes a nivel regional que traduzcan la magnitud del fenómeno a escala regional.²⁶ La violencia en las escuelas requiere ser prevenida no sólo porque dificulta el aprendizaje de los alumnos, y porque causa daños físicos y psicológicos a sus víctimas, sino porque también la evidencia empírica demuestra que los jóvenes que se involucran en ella tienen mayor riesgo de desarrollar trayectorias de vida problemáticas²⁷. En general, las políticas públicas de la región sobre el tema suelen carecer de focos de intervención específicos, de planificación y sistemas de evaluación y monitoreo eficientes²⁸. Su enfoque principal ha sido de prevención primaria, junto con la incorporación de prácticas de prevención secundaria. La literatura señala que las políticas de prevención de la violencia en las escuelas, tal y como se refirió para las políticas de SCC, deben articular medidas en tres ámbitos diferentes y coordinados: nacional (para proveer un marco conceptual y estratégico común); local (para territorializar las intervenciones en lo posible con asistencia de gobiernos municipales) y sectorial (para complementar las asistencias con programas sociales múltiples). Algunos ejemplos de prácticas promisorias desarrolladas en la región son: i) el Programa “Paz nas escolas” de Brasil, con una participación de 90.000 alumnos en 3618 escuelas, donde la

²⁵ Definición acuñada en el Documento “Sistematización de Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas en Prevención de la Violencia Escolar. Formación de la Política de Seguridad Ciudadana”. Estudio especialmente preparado para el BID, por Jorge Varela. Washington, DC, febrero 2009.

²⁶ Catalina Mertz, “La Prevención de la Violencia en las Escuelas”, Fundación Paz Ciudadana, Chile. 2006, http://www.pazciudadana.cl/upload/areas_info_educa/PAZ-EDUCA_20071001165618.pdf. Cecilia Tijmes y Jorge Varela, “Convivencia Escolar: Recopilación de Experiencias Nacionales, Programa PazEduca, Fundación Paz Ciudadana, Chile 2007, http://www.pazciudadana.cl/upload/areas_info_educa/PAZ-EDUCA_20071001155751.pdf.

²⁷ El Fact Sheet de la “Alliance for Excellent Education de los Estados Unidos” (2003) indica por ejemplo, que: (i) los desertores de la enseñanza media tienen una probabilidad 3,5 veces más alta de ser arrestados a lo largo de su vida; (ii) un 47% de quienes incurrir en delitos de drogas no completaron su educación secundaria. Citado la entrevista a José Joaquín Brunner, Director de Fundación Paz Ciudadana, y Director del Programa de Educación de Fundación Chile en http://www.pazciudadana.cl/upload/areas_info_educa/P-AZ-EDUCA_20080220145324.pdf.

²⁸ Krauskopf, D. “Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares”. PAHO & GTZ Costa Rica. (2006)

escuela se transforma en un espacio de toda la comunidad que contribuye a la solidaridad; ii) el Programa “Habilidades para la Vida” en Colombia, de la Fundación Paz y Alegría, evaluado por el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud, como parte del Estudio Regional sobre Salud Escolar y Nutrición en América Latina, que reflejó cambios positivos en la conducta en los alumnos, con impacto en sus familias, y mejoras en el manejo de conflictos; iii) el Programa “Convivir en la Escuela” de la Fundación Convivir de Argentina (que ha sido designada por la PAHO como Centro de Excelencia Regional para las estrategias de Escuelas Promotoras de Salud y Habilidades para la Vida), que desarrolla procesos de reflexión sobre los derechos, la autoestima, las drogas, el alcohol, los hábitos saludables y las habilidades sociales, entre otros.²⁹ Preguntas críticas a considerar:

- *¿Existe a nivel nacional una política pública integral que promueva la intervención como un continuo desde el aula y el colegio e incorporando a la comunidad extraescolar y el barrio o comunidad?*
- *¿Se promueve la participación del sector privado y de otros agentes del ámbito escolar y comunitario, más allá de los estudiantes? ¿Se aplican de modo complementario iniciativas de prevención universal con aquéllas destinadas a grupos más vulnerables?*
- *¿Existe un liderazgo directivo y un equipo de coordinación a cargo, buena planificación (diagnóstico y evaluación), afectación de tiempo y recursos, entrenamiento para los docentes, y planificación de largo plazo?*

I. Oportunidades y condiciones para la participación ciudadana en las políticas de prevención

1.10 La experiencia demuestra que el involucramiento de la ciudadanía en el tema de la violencia y la criminalidad puede darse a través de dos canales antagónicos. El primero, se manifiesta a través de fenómenos inorgánicos de justicia por mano propia, vigilantismo, apelación a actitudes de discriminación, o incorporación en redes de economía informal del crimen organizado mediante formas de construcción de capital social perverso. Se trata de la reacción comunitaria que tiende a ocupar el espacio dejado vacante por la inacción del Estado o la complicidad de los poderes públicos³⁰. El otro canal, de creciente y variada

²⁹ http://www.convivir.org.ar/system/contenido.php?id_cat=165

³⁰ La evaluación de las instancias de diseño y ejecución del Programa Barrios Vulnerables, en Chile, presenta importantes evidencias en cuanto a varios fenómenos asociados, tales como: la influencia del consumo de drogas en la percepción de temor en el vecindario, el efecto de desplazamiento del delito hacia zonas aledañas, la necesidad de articular acciones preventivas luego de políticas de shock que tienden a

gravitación en la región, se expresa a través de foros vecinales, asambleas, comités cívicos, mecanismo de alarmas comunitarias, organizaciones barriales especialmente dedicadas a la prevención situacional, espacios virtuales que apelan a la prevención mediante el empleo de nuevas tecnologías y redes de solidaridad diversa, que encarnan un creciente protagonismo ciudadano, a menudo a través de instancias de capital social virtuoso. La experiencia indica para estas últimas expresiones, sin embargo, la necesidad de articular claros y eficaces canales de institucionalización y retroalimentación con los poderes públicos, depositarios en definitiva del monopolio de la fuerza en una sociedad democrática. En la medida en que no existen canales institucionalizados, la participación se desgasta y tiende a convertirse en anomia y desmotivación ante la falta de resultados concretos. Entre las experiencias exitosas de participación comunitaria cabe destacar: i) el programa “Sao Paulo en Paz” para el diseño de un Plan local de prevención de la violencia y de promoción de la convivencia por grupos de trabajo constituidos por miembros de la comunidad y representantes de los poderes públicos³¹; ii) El Programa Fico Vivo de Belo Horizonte, diseñado para controlar el aumento vertiginoso de los homicidios en esa ciudad, empleando foros comunitarios y campañas de sensibilización masivas entre otros elementos.³² Preguntas críticas a considerar:

- *¿Existe la institucionalización consagrada por ley nacional, sub-nacional o comunal, de mecanismos específicos de participación ciudadana en el ámbito de la seguridad, sin que éstos impliquen una politización o cooptación partidista?*
- *¿Existen mecanismos que garanticen el acceso público a la información estadística más relevante generada en el sistema de seguridad ciudadana?*
- *¿Existe algún tipo de participación ciudadana en las áreas más sensibles a la corrupción administrativa del sector? ¿Garantizan estos mecanismos*

recuperar el territorio controlado por el tráfico y micro-tráfico de estupefacientes, y la importancia de reemplazar con un paradigma productivo alternativo a la economía informal asociada con la narcocriminalidad.

³¹ Valérie Sagant, coordinadora, “Compendio Internacional de Prácticas sobre Prevención de la Criminalidad”, Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (ICPC), Canadá, 2008

³² Este programa ha mostrado su efectividad en términos de reducción de la tendencia ascendente de homicidios en el área intervenida, así como su eficiencia, dado que este programa resulta diez veces más barato que un programa de represión simple; citado en Varios autores, Segunda entrega del Seminario Internacional: Intercambio de Experiencias Latinoamericanas de Prevención Comunitaria del Delito, Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde), cuadernos de trabajo, Número 8, México, 2005, http://www.insyde.org.mx/images/8_SCT-SEMINARIO_2_listo.pdf

la confidencialidad para formular denuncias y realizar el seguimiento de las actuaciones?

J. Prevención situacional e inclusión de un enfoque preventivo en el diseño urbano

- 1.11 La prevención situacional busca reducir los delitos de oportunidad al incluir elementos en el diseño urbano que aumenten el riesgo que corren los infractores de ser detenidos y que permitan reducir la sensación de inseguridad de los ciudadanos. El empleo de esta metodología preventiva ha sido impulsada con diverso grado de profundidad en varios países de Región, tales como Chile, Brasil, Honduras, El Salvador y Colombia, con el caso paradigmático de Medellín con la construcción del Metrocable y el diseño comunitario de áreas públicas comunes, han utilizado esta metodología dándole una identidad propia. Cabe destacar que las intervenciones situacionales deben tener un énfasis comunitario que active mecanismos de control social y de creación de redes que fortalezcan el tejido social. Igualmente, se puede aprovechar las actividades de mantenimiento comunitario de las infraestructuras para incidir sobre la comisión delictiva³³, dado que los ambientes con mantenimiento deficiente, vandalizados y poco estéticos propician las conductas violentas.³⁴ Como parte de iniciativas de prevención situacional no pueden dejar de considerarse aquéllas que apelan a la introducción de nuevas tecnologías de gestión, tales como las cámaras de circuito de televisión en lugares públicos y privados y los sistemas de geo-referenciación e identificación, las cuales deben contemplar para su implementación una normativa adecuada que no suponga una invasión sobre la privacidad y un concepto amplio de espacio público. El fenómeno de los barrios cerrados (gated communities) y los grandes centros comerciales y shopping centres e incluso los sistemas de certificación de ciudades, bienes muebles y espacios seguros, realizados a través de la policía y la academia, también suponen desafíos urbanísticos y sociales de primera magnitud. Preguntas críticas a considerar:

³³ Nathalie Alvarado y Beatriz Abizanda, “El Aporte del Enfoque de Seguridad y Convivencia Ciudadana en los Programas de Mejoramiento de Barrios” en Eduardo Rojas, editor, “Integración Urbana: Desafíos y Lecciones de los Programas de Mejoramiento de Barrios en América Latina”, BID, Washington, DC, 2009.

³⁴ La corporación Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) tiene un capítulo latinoamericano (www.ctped.cl) con información sobre avances académicos e investigación aplicada. <http://www.cpted.cl/publicacion/79519ccde8bb8863b062a3334e991d1f.pdf>. La PAHO tiene una biblioteca de desarrollo sostenible y salud ambiental (<http://www.bvsde.paho.org/sde/ops-sde/bvsde.shtml>) con información y documentación de experiencias de prevención situacional.

- *¿Fomentan los planes urbanísticos y los códigos de edificación la sanción y cumplimiento de normativas que consoliden la seguridad y convivencia ciudadana?*
- *¿Existe un cuerpo de policía administrativo que inspeccione y haga cumplir dichas normativas, en base a adecuados criterios de transparencia y control ciudadano?*
- *¿Están integradas las autoridades de las áreas de infraestructura y servicios públicos esenciales a las mesas de análisis e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana?*

K. Reformas e innovaciones en el campo de la justicia penal y el sistema penitenciario

1.12 En el campo de la reforma del sistema de justicia penal, la tendencia desde la última década ha sido la de transitar de sistemas inquisitivos de enjuiciamiento criminal a sistemas acusatorios, para garantizar tanto la acusación como el derecho a la defensa de los inculcados para hacer más eficaz el sistema³⁵. Uno de los campos donde se han dado algunos avances es el de poner en marcha prácticas de justicia restaurativa, con medidas distintas al encarcelamiento, que permitirían mejorar las posibilidades de inserción de los infractores, así como aliviar el colapso judicial y el hacinamiento en las cárceles.³⁶ La literatura apunta que este modelo favorece el acercamiento de la Justicia a la comunidad, ofreciendo modalidades ágiles y participativas para la resolución de conflictos; una de las claves para su éxito consiste en el seguimiento de las obligaciones de reparación a la víctima, redundando en un contexto de mayor confianza y seguridad³⁷. Asimismo, el análisis de la experiencia comparada sugiere una serie

³⁵ El Banco ha participado en acciones de fortalecimiento institucional de Fiscalías y Ministerios Públicos. También ha acompañado en algunos de estos procesos el fortalecimiento de la defensa pública como componente de programas de modernización de la justicia en la región

³⁶ Dado el debate acerca de la utilidad de la pena carcelaria para la reducción del delito: investigaciones aplicadas en los EEUU realizadas por el Vera Institute of Justice demuestran que existe una relación entre mayores tasas de reclusión y menores de delito. Sin embargo, el impacto de la encarcelación sobre el delito es inferior al de otros factores, como por ejemplo, menor número de jóvenes, menor población urbana, menores tasas de desempleo, mayor número de titulados de secundaria, entre otros. (Don Stemen, “Reconsidering Incarceration: New Directions for Reducing Crime”, Vera Institute of Justice, January 2007, http://www.vera.org/publication_pdf/379_727.pdf)

³⁷ Algunas evaluaciones sobre las medidas de justicia alternativa en Inglaterra muestran que se mejora la confianza y la credibilidad de la justicia; más de 90 % de imputados y víctimas recomiendan los procesos de justicia restaurativa, por encima de los procesos tradicionales de la justicia penal, en Michael Ledwidge “Acciones para la confianza y la rendición de cuentas de la policía e Introducción a la justicia restaurativa” en Cuadernos de Trabajo del Insyde, Número 1, México, 2004. La reciente experiencia del Reino Unido

de lineamientos para la agenda del sector penitenciario, entre los que se encuentran: el liderazgo civil y la desmilitarización del sector; el fortalecimiento presupuestario; el fomento de la profesionalización de los cuerpos; y la intersectorialidad para la política penitenciaria, que incluye actividades de salud física y mental, educativas y de formación profesional, entre otras. Entre los esfuerzos innovadores que se han emprendido en la región cabe destacar: i) el diseño y puesta en marcha del el nuevo modelo penitenciario de la República Dominicana, con un enfoque de derechos humanos³⁸; ii) el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria de Chile³⁹, siguiendo un modelo mixto⁴⁰; iii) oportunidades laborales en la prisión (planta de fileteado de mariscos en Mar del Plata y fábrica de colmenas en la prisión de Rancagua); iv) puesta en funcionamiento de comunidades terapéuticas (prisión de Quito) y de tratamiento de enfermedades mentales (terapia equina en Querétaro) e instalaciones específicas para menores (Quito)⁴¹; v) la Ley de Humanización del Sistema Carcelario de Uruguay (Ley 17897 de 2005) que, entre otros aspectos, consagró un régimen de libertad provisional y anticipada, con un seguimiento específico a los liberados que permitió que la reincidencia de los beneficiados por esta disposición fuese inferior en un 30% que en el promedio nacional (15% frente a 55%)⁴². Preguntas críticas a considerar:

está desarrollada en Rob Allen y Vivien Stern, “Justice reinvestment: A New Approach to Crime and Justice”, International Center for Prison Studies, Reino Unido, 2007: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/justice-reinvestment-2007.pdf>

³⁸ Andreu Estela Barnet “Visión del Nuevo Modelo Penitenciario Dominicano: Retos y Perspectivas”. Conferencia impartida con motivo del cierre del Componente Justicia del PARME Procuraduría General de la República Dominicana. Julio 2007.

³⁹ En este modelo, el Estado es responsable por la vigilancia y seguridad de las instalaciones, así como por la fiscalización y control de los compromisos del concesionario. La empresa privada diseña, construye, y mantiene las instalaciones, y provee servicios internos (lavandería, alimentación, economato, etc.) así como los servicios que tienen que ver con la reincorporación a la sociedad de los detenidos (educación, formación laboral, atención social y médica, cuidados a hijos de internas, etc.)

⁴⁰La experiencia hasta 2008 indica que las prisiones concesionadas reúnen mejores condiciones de habitabilidad para los internos que las no concesionadas, pero sus costos operativos son mayores; en cuanto a su efectividad en términos de reinserción social y no reincidencia, no se ha podido aún medir su impacto. Lucía Dammert, “El sistema penitenciario en Chile: Desafíos para el nuevo modelo público-privado”, FLACSO Chile, Prepared to be delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, disponible en [http://www.calcutauc.cl/wpcontent/uploads/2007/04/Carceles%20subencionadas%20\(L.%20Dammert\).pdf](http://www.calcutauc.cl/wpcontent/uploads/2007/04/Carceles%20subencionadas%20(L.%20Dammert).pdf).

⁴¹ Rob Allen, del Centro Internacional de Prisiones del King’s College, de Londres. Presentación especial realizada en la Clínica Intensiva de Capacitación del BID, Santiago de Chile, Noviembre 2008.

⁴² María Noel Rodríguez, “Hacia una reinterpretación de la reinserción social en el contexto de los derechos humanos: la experiencia uruguaya”, CESC, Debates penitenciarios núm. 5, Chile, 2007, http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_05.pdf

- *¿Cuál es el número de presos sin condenas en el sistema penitenciario?*
- *¿Existen mecanismos de supervisión de la actividad administrativa de los centros penitenciarios, con la participación de la sociedad civil y organizaciones nacionales e internacionales especializadas? ¿Existen academias especializadas para la formación del personal, en una lógica que trascienda los meros aspectos de la guardia y seguridad de los establecimientos?*
- *¿Existe una política criminal integral y planificada, que atienda y analice, entre otros aspectos, las variables de infraestructura penitenciaria, el estudio de la evolución de la tasa de reincidencia, el impacto de las reformas penales implementadas, el análisis de las mejores alternativas existentes para el tratamiento de los internos?*

L. Avances en la reforma policial y búsqueda de mejoras en la confianza ciudadana

- 1.13 Uno de los principales indicadores de éxito de una institución policial se vincula con la capacidad de generar confianza y respaldo ciudadano, por lo que algunas de las reformas policiales introducidas han buscado mejorar la proximidad con la comunidad. En este sentido, cabe destacar los programas de policía comunitaria, algunos de los que han suscitado estudios y evaluaciones específicos, como en el caso de los de Bogotá (Colombia), Villa Nueva (Guatemala), Sao Paulo y Belo Horizonte (Brasil) y el Plan Cuadrante aplicado a escala nacional en Chile⁴³. Las evaluaciones de este tipo de programas han constatado que sus principales resultados consisten en una mejora en los niveles de confianza de los ciudadanos hacia las policías, aunque dichas evaluaciones no han permitido disponer de datos concluyentes acerca de su eficacia en términos de reducción de la violencia y la delincuencia. Entre las reformas para mejorar la transparencia, cabe destacar: i) en Brasil, la Oficina del Auditor de la policía en el Estado de Sao Paulo (“ouvidor”), que actúa como un defensor de los ciudadanos; ii) en El Salvador, la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil⁴⁴; iii) en el Perú, la reforma policial contribuyó al fortalecimiento de las instancias de control interno y externo a la Policía, así como a la introducción de reformas para impulsar la transparencia

⁴³ Hugo Fruhling, “Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina” que recoge la sistematización de las experiencias de São Paulo y Belo Horizonte (Brasil), Bogotá (Colombia) y Villa Nueva (Guatemala). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2004.

⁴⁴ Antia Mendoza, “Supervisión de la policía por sociedad civil ¿Transición hacia la reforma policial democrática?”, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde) Serie Insyde en la Sociedad Civil no. 16, México, D.F., junio de 2008

(como por ejemplo la inclusión de una ONG para acompañar un proceso de adquisiciones de la policía del Perú). Todas estas reformas evidenciaron que para ser exitosas, es crítico un fuerte liderazgo político al más alto nivel, además de contar con el respaldo de las bases policiales.⁴⁵ Preguntas críticas a considerar:

- *¿Existe un mecanismo de control de conducta policial que sea independiente? ¿Está dotado de facultades investigativas y medios apropiados?*
- *¿Existen tribunales disciplinarios independientes para el tratamiento de las investigaciones realizadas por las Unidades de Asuntos Internos? ¿Hay una lógica de articulación entre ambas instancias?*
- *¿Cuál es el nivel de transparencia administrativa, entre otras, en las áreas de recursos humanos y pago de salarios, compras y adquisiciones de equipamiento, régimen de licencias y de ascensos y promociones, control de la evolución patrimonial del personal, documentación y seguimiento de casos de violación de derechos humanos y uso inapropiado de la fuerza?*

⁴⁵ Gino Costa, “Transparencia, rendición de cuentas y control en las reformas de las policías de Nueva York, Perú y México”, presentado en la Capacitación en Seguridad y Convivencia Ciudadana del BID, Noviembre de 2008.