



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

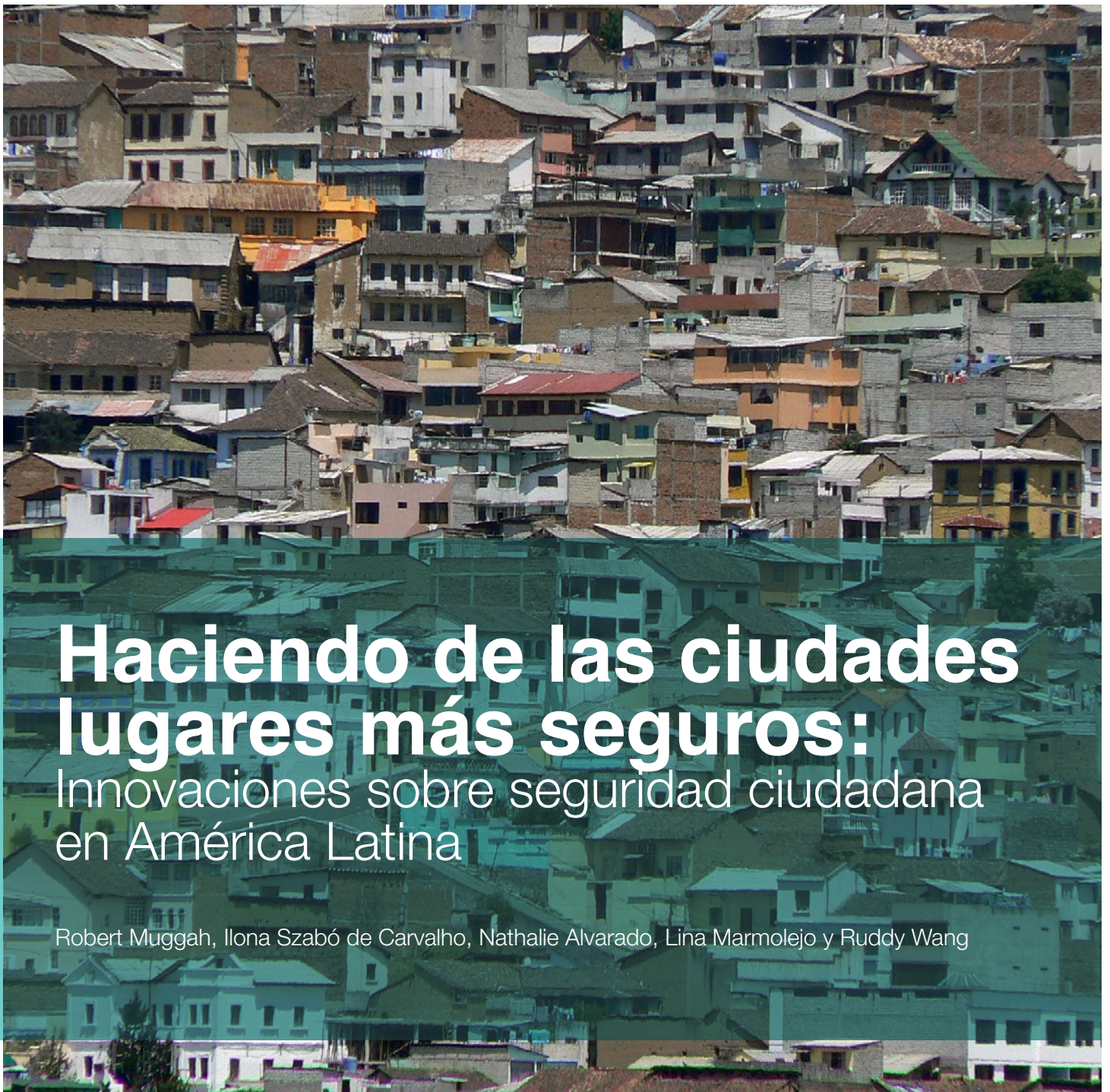
ARTÍCULO
ESTRATÉGICO

20

JUNIO 2016



COMMITTED TO
IMPROVING THE STATE
OF THE WORLD



Haciendo de las ciudades lugares más seguros:

Innovaciones sobre seguridad ciudadana
en América Latina

Robert Muggah, Ilona Szabó de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo y Ruddy Wang



Índice

Introducción	1
BOLIVIA: Estrategias locales para prevenir y responder a la violencia de género	3
BRASIL: “Mantenerse vivo” en Belo Horizonte	6
BRASIL: Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro	10
CHILE: Programa dirigido a mejorar el bienestar de las personas en Valparaíso	15
COLOMBIA: Plan Cuadrante	18
REPÚBLICA DOMINICANA: Plan de Seguridad Democrática	23
HONDURAS: Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana para los Municipios del Valle del Sula	27
JAMAICA: Llegando a los individuos a través de las habilidades y la educación	30
MÉXICO: Todos somos Juárez	33
VENEZUELA: Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas para el Área Metropolitana de Caracas	38
Conclusiones	41
Referencias	42



Haciendo de las ciudades lugares más seguros:

Innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina

Robert Muggah, Ilona Szabó de Carvalho, Nathalie Alvarado, Lina Marmolejo y Ruddy Wang*

Introducción

Las ciudades son el lugar donde se definen la política y la práctica de la seguridad ciudadana. Si bien las estrategias nacionales y subnacionales son fundamentales para la prevención de los delitos en aumento, las ciudades son el lugar donde las mismas se ponen en práctica. Debido al modo en que permiten enfocar los riesgos y oportunidades, las ciudades son laboratorios naturales para la innovación en políticas destinadas a prevenir y reducir la violencia. Algunos de los avances más destacados en la reducción de la cifra de homicidios, la prevención del delito y la seguridad pública en las últimas décadas han tenido lugar en ciudades grandes y medianas, especialmente en América Latina y el Caribe.¹

No resulta del todo sorprendente que las autoridades de las ciudades de América Latina estén experimentando con nuevos enfoques para promover la seguridad. Después de todo, las ciudades de la región se ubican entre las urbes en mayor situación de riesgo en el mundo. En 2015, 47 de las ciudades con mayor tasa de homicidios se situaban en México, Centroamérica, el Caribe y Sudamérica.² Ese mismo año, uno de cada tres adultos latinoamericanos y del Caribe consideraba el crimen y la violencia como el problema más acuciante en su país.³ Si bien algunas ciudades se están volviendo más seguras, la situación está empeorando en muchas otras.⁴

No todas las ciudades latinoamericanas experimentan la seguridad ciudadana del mismo modo. No obstante las tasas generales crecientes de violencia urbana en América Latina, las tendencias en la región son dispares. El Salvador y Honduras albergan ciudades donde se producen más de 180 asesinatos cada 100.000 habitantes, mientras que Chile y Costa Rica presentan tasas inferiores a 3 cada 100.000. Caracas y Palmira son mucho más peligrosas hoy que Río de Janeiro y Lima. Reconocer estas diferencias entre países y dentro de ellos, así como los factores subyacentes, puede ayudar a descubrir perspectivas y posibles modos de hacer a las ciudades más seguras.

La buena noticia es que un número creciente de ciudades, incluyendo algunas en América Latina y el Caribe, ya ofrecen modelos positivos de transformación. Ciudades que alguna vez fueron sumamente peligrosas como Belo Horizonte, Bogotá, Ciudad Juárez, Kingston y Medellín, han revertido la situación de manera drástica. Incluso en San Pedro Sula, que hasta hace poco tiempo era la capital mundial de los asesinatos, la violencia letal se ha reducido casi a la mitad.⁵ En efecto, la caída en el número de homicidios ha sido realmente impresionante. A su vez, ciudades como Medellín experimentaron una abrupta caída del 85% en su tasa de homicidios entre 2002 y 2014. Ciudad Juárez, considerada alguna vez la ciudad más violenta del mundo, también registró una reducción del 93,6% entre 2010 y 2015. Resulta difícil identificar las causas con precisión, pero los diez estudios de caso que se presentan en este trabajo señalan que las intervenciones en seguridad ciudadana contribuyeron de manera significativa a tales resultados positivos.

* Este Artículo Estratégico fue preparado en colaboración con el Instituto Igarapé, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Consejo sobre Fragilidad, Conflicto y Violencia de la Agenda Global del Foro Económico Mundial. Los autores agradecen la asistencia en la investigación de Peter McNamee. Las opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, su Directorio Ejecutivo o los países que ellos representan. Tampoco reflejan necesariamente la posición oficial del Foro Económico Mundial y sus miembros.

1 Véase Muggah (2015b).

2 Véase <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-18>.

3 LAPOP (2014) en http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf.

4 No obstante, las metodologías de recuento varían. Véase <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-18>. Anteriormente, según los informes, 43 de las 50 ciudades más violentas se encontraban en la región de América Latina y el Caribe. Véase Gurney (2014).

5 Véase <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/02/daily-chart-3>.

¿Cuáles son los ingredientes del éxito? Si bien cada situación es diferente, los estudios de caso demuestran que las intervenciones exitosas en seguridad ciudadana deben ser guiadas por una estrategia clara que se ejecute teniendo en cuenta horizontes de tiempo tanto a corto como a largo plazo, y que se centre especialmente en los lugares, personas y conductas de alto riesgo.⁶ Una parte importante de la solución exige abordar los riesgos específicos de la violencia urbana –desigualdad persistente, desempleo juvenil, sistemas de seguridad e instituciones de la justicia débiles y grupos de crimen organizado financiados por el tráfico de drogas-.⁷ Al mismo tiempo, la adopción de medidas diferenciadas –incluyendo estrategias disuasorias focalizadas, terapia cognitiva para los jóvenes en situación de riesgo, apoyo a los padres y a los niños en una etapa temprana y esfuerzos dirigidos a reducir la pobreza concentrada– también forman parte de la solución para lograr una drástica reducción de la violencia y mejoras en la seguridad.⁸

La seguridad ciudadana no es un tema ni un área de especialización nueva. Durante más de dos décadas los alcaldes y líderes cívicos en toda América Latina han apoyado medidas innovadoras para prevenir el delito y mejorar la seguridad. Un problema, no obstante, es el hecho de que muchos de estos esfuerzos no han estado guiados por evidencia de manera explícita, y no siempre las lecciones aprendidas se retuvieron en el tiempo. Existe una dependencia excesiva en los estudios realizados fuera de América Latina y el Caribe para determinar la validez externa.⁹ Para que las políticas y prácticas mejoren, existe una necesidad crítica de promover el conocimiento compartido, junto con inversiones en planificación estratégica, prestación de servicios y control y evaluación. Éste es el único modo en que los líderes de América Latina podrán establecer qué funciona y qué no.

Sin perjuicio de estas brechas, los gobiernos municipales han dedicado recursos considerables a una amplia serie de programas y políticas diseñados para reducir el delito. Desde finales de los '90, ha habido una explosión de iniciativas, incluyendo 1.300 intervenciones específicas.¹⁰ En la mayoría de los casos ha sido extremadamente difícil establecer con exactitud el impacto/los impactos de estas medidas para prevenir el crimen violento o alterar la percepción pública sobre la seguridad. Sólo una pequeña parte de esas intervenciones se halla respaldada por evidencia contundente de éxito. En otras palabras, la región se encuentra rezagada en términos de la calidad

Desde finales de los '90, ha habido una explosión de iniciativas

y cobertura de las evaluaciones. En un intento por zanjar esas brechas de conocimiento, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros agentes han apoyado procesos de aprendizaje, generando y difundiendo nuevos conocimientos.¹¹

Este informe explora la evidencia de lo que funciona y lo que no, cuando se trata de promover la seguridad ciudadana en las ciudades de América Latina y el Caribe. Si bien este informe no es exhaustivo, presenta una serie de experiencias positivas y otras menos positivas en 10 municipios y áreas metropolitanas de la región. El objetivo es poner en relieve el cambio de enfoque pasando de sistemas de ley y orden público implacables a sistemas que pongan el énfasis en las medidas preventivas y multisectoriales.¹² El informe tiene una estructura simple y sencilla. Cada estudio de caso incluye un panorama del contexto y el problema, una descripción de la intervención y cómo se implementó y algunas reflexiones sobre los resultados e impactos producidos.

Una conclusión general es que la seguridad ciudadana plantea un desafío y puede llevar tiempo. No existe una fórmula milagrosa. No todas las intervenciones que se describen a continuación resultaron plenamente efectivas y las evaluaciones de impacto fueron limitadas, incluso en el caso de muchas de aquellas intervenciones que registraron signos concretos de mejora en la seguridad. Sin embargo, tomados en su conjunto, los estudios de caso presentan lecciones fascinantes que merecen ser tenidas en cuenta. Estos casos subrayan la importancia de conectar las instituciones formales con las comunidades vulnerables, abordando el desarrollo socio-económico, asegurando un apoyo político sostenido y un análisis y seguimiento robustos durante todo el ciclo de vida de programas y proyectos diferenciados.

6 Véase Abt y Winship (2016), pág. 9.

7 Véase Muggah (2015c).

8 Una meta-revisión llevada a cabo recientemente sobre qué factores funcionan para reducir la violencia en la comunidad señala que la mayoría de las intervenciones basadas en el uso de evidencia se concentran en personas, lugares y comportamientos específicos; exigen legitimidad por parte de las autoridades a los ojos de la comunidad; y abordan la prevención de manera proactiva. Las intervenciones que mostraron resultados promisorios son, en particular, aquéllas donde se aplican estrategias disuasorias focalizadas y la terapia cognitiva. Véase el informe completo en <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>.

9 BID (2014).

10 Véase Muggah y Aguirre (2013).

11 Véase Jaitman y Guerrero (2015).

12 Véase See Muggah (2014).



BOLIVIA: Estrategias locales para prevenir y responder a la violencia de género

Más de la mitad de la población boliviana son mujeres y el país se enfrenta a altas tasas de violencia doméstica y de género. En efecto, Bolivia tiene el segundo índice más alto de violencia sexual en América Latina: según los informes, 1 de cada 3 mujeres experimenta violencia sexual cada año, y 4 de cada 5 se ven expuestas a algún tipo de violencia en algún momento de su vida.¹³ El Observatorio Manuela del CIDEM estima que en Bolivia se produce un “feminicidio” (asesinato motivado por razones de género) al menos una vez

cada tres días.¹⁴ La concentración de recursos y servicios asociados en las áreas urbanas hace que las mujeres bolivianas en las zonas rurales sean aún más vulnerables, experimentando así una doble discriminación al ser, además, residentes rurales.

En Bolivia se han lanzado una serie de iniciativas destinadas a prevenir la violencia contra la mujer y mejorar el acceso a servicios efectivos o recursos para

¹³ Véase “Estrategias Locales...”, pág. 4.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 4, 8.

las víctimas. Una intervención destacada implementada por la Fundación Construir, una ONG boliviana, incluyó esfuerzos para prevenir la violencia doméstica y el feminicidio, aumentar el suministro de servicios en las zonas rurales del país y movilizar a los grupos de empoderamiento de las mujeres a fin de consolidar esos esfuerzos. Entre 2010 y 2011 las “Estrategias locales de prevención y atención de la violencia basada en género” se implementaron en cuatro comunidades rurales bolivianas: Pucarani (departamento de La Paz), Punata (departamento de Cochabamba), Challapata (departamento de Oruro) y Uriondo (departamento de Tarija). La zona de captación incluyó a 7.022 mujeres y niñas y a 4.748 hombres y niños.

La intervención de Construir comenzó con el objetivo primario de identificar los riesgos y vulnerabilidades clave que afectan a las mujeres en la sociedad boliviana, seguido inmediatamente después por un plan de acción que establecía medidas diferenciadas para mitigar dichos riesgos. Las premisas del diagnóstico se basaron en una serie de encuestas a hogares, estadísticas oficiales y una vasta investigación bibliográfica. Los investigadores también realizaron investigación de campo con proveedores de servicios y miembros de la sociedad civil. Los objetivos generales del programa eran aumentar la concientización y cambiar las actitudes de la comunidad respecto a la violencia de género, aumentar la capacidad institucional para responder a los incidentes de violencia de género y empoderar a las mujeres para que se convirtieran en líderes del cambio en sus respectivas comunidades, mientras continuaban luchando contra la violencia de género.

La intervención de Construir comprendía tres componentes básicos. El primer pilar estaba dedicado a la educación y capacitación de las comunidades y las organizaciones sociales. El foco consistía en desarrollar campañas de concientización a través de ferias educativas, publicidad en la radio y campañas de movilización que rechazaran la violencia contra las mujeres en la comunidad.¹⁵ El segundo pilar establecía un componente de construcción de capacidades para la prestación de asistencia a las víctimas. Asimismo, se introdujeron talleres como forma de fortalecer las capacidades del personal municipal, del sector de la salud, de las autoridades judiciales y de otros grupos de la comunidad. El tercer pilar se centró en empoderar a las mujeres para que defendieran sus derechos. La capacitación en liderazgo dirigida a los grupos de mujeres se realizó con el compromiso de los gobiernos locales de poner el foco en políticas sensibles a la cuestión de género y de mejorar la asistencia a las víctimas y supervivientes.

El equipo de Construir desarrolló y coordinó la iniciativa completa. Estableció relaciones con las ONG locales pertinentes, realizó las tareas de control de calidad y se puso en contacto con financiadores externos. También ayudó a establecer las Redes Ciudadanas para la Prevención de la Violencia, con el fin de aumentar la visibilidad y la conciencia sobre el tema. Durante la implementación del programa, Construir brindó capacitación a los proveedores de servicios sobre los aspectos de la violencia de género. Un reto importante fue la falta de infraestructura programática en algunas comunidades objetivo. Por ejemplo, en dos sitios del programa -Pucarani y Challapata- no existía una oficina SLIM (Servicios Legales Integrales Municipales), lo cual hizo necesaria la labor de Construir.¹⁶ Otros obstáculos fueron la persistencia de las normas culturales que discriminan a las mujeres y la violencia doméstica de rutina normalizada.

La Universidad de Chile, el BID y la Open Society Foundation realizaron una evaluación independiente del programa en 2013. Sin embargo, al momento de efectuarla, no había resultados concretos del proyecto disponibles, lo cual redujo el valor de dicha evaluación. Lo que estaba disponible eran datos básicos sobre los resultados, incluyendo las tareas de seguimiento y evaluación de rutina. De este modo, la evaluación liderada por la Universidad de Chile se sirvió de las listas de participación de acciones diferenciadas apoyadas por la iniciativa, así como de informes de organizaciones locales responsables de la implementación de distintos eventos, como los talleres de capacitación. Estos datos se complementaron con los formularios de evaluación de dichos eventos, así como con encuestas a pequeña escala hechas a proveedores de servicios.

Si bien es difícil discernir cuáles fueron los impactos de máximo orden, sí se informaron ciertos resultados. Específicamente, unas 11.770 personas recibieron capacitación concientizándolas sobre el hecho de que la violencia contra las mujeres es un delito. Construir también respaldó cinco campañas públicas de concientización (incluyendo anuncios en radio) llegando a 96.000 oyentes, además de dos marchas de movilización en protesta contra la violencia doméstica, y más de 190 talleres de capacitación sobre los derechos de la mujeres y la construcción de capacidades para abordar la violencia de manera efectiva.¹⁷ También se integró en la capacitación a casi 960 líderes locales e indígenas, se apoyaron dos diálogos nacionales y 80 diálogos con una amplia red de agentes y se produjo un manual de formación para los proveedores de servicios.

¹⁵ Como parte de la capacitación también se organizaron talleres para los agentes de la comunidad, incluyendo a los gobiernos municipales, estudiantes, proveedores de servicios, grupos juveniles, asociaciones de padres/maestros, autoridades de comunidades indígenas, etc.

¹⁶ Las oficinas SLIM son oficinas municipales locales creadas para proteger a las mujeres contra la violencia doméstica e incluyen, como parte de su personal, a abogados, trabajadores sociales y psicólogos que les brindan asistencia adecuada a las víctimas.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 22.

Figura 1. Estadísticas de feminicidio y homicidios de mujeres en Bolivia en 2009-2013¹⁸

Año	Feminicidios	Homicidios de mujeres (además de feminicidios)	Total de homicidios de mujeres
2009	98	45	143
2010	89	56	145
2011	96	61	157
2012	99	48	147
2013	110	64	174
Total	492	274	766

Fuente: Base de datos del Observatorio Manuela, Violencia, Feminicidio y Mujeres en Riesgo del Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM).

Existe evidencia reciente que indica que la iniciativa dirigida por Construir está produciendo cambios en los comportamientos y tendencias de violencia. Por ejemplo, 16 municipios en Punata y Pucarani han adoptado y se han adherido al programa desde que comenzó la iniciativa. Además, la evaluación de la Universidad de Chile cita los siguientes logros: la creación de cuatro redes ciudadanas para la prevención de la violencia; más de 4.700 mujeres que recibieron educación sobre sus derechos; la creación de una oficina SLIM en Pucarani y Challapata; y un marcado aumento en los presupuestos para iniciativas de género en Uriondo y Punata, entre otros. Sin embargo, la pregunta central acerca de si la iniciativa mejoró la seguridad de las mujeres y niñas sigue sin responder. Las cifras precisas informadas sobre la violencia contra las mujeres están llamativamente muy por debajo de la realidad. Mientras a nivel de departamentos en Bolivia no existen datos disponibles, la Figura 1 muestra los feminicidios, los homicidios de mujeres (es decir, muertes de mujeres no necesariamente por razones de género) y el número total de muertes de mujeres durante 2009-2013, abarcando el período de implementación del programa. Sin datos a nivel subnacional resulta imposible atribuir ninguna estadística a los resultados del proyecto; sin embargo, una lectura superficial sugiere que las cifras todavía deben continuar cayendo.

¹⁸ Véase <http://www.cidem.org.bo/index.php/cidem/publicaciones/383-bastadefeminicidio14.html>.



BRASIL: “Mantenerse vivo” en Belo Horizonte

Brasil registra el mayor número de homicidios del mundo, así como tasas de violencia por encima de la media en sus principales ciudades. La violencia letal también está en ascenso: en 1996 la tasa de homicidios en el país fue de 24,8 cada 100.000 habitantes y en 2015 aumentó a 28,5 cada 100.000.¹⁹ Para colocar a Brasil en perspectiva en el escenario internacional, cabe mencionar que el país concentra más del 10% del total de homicidios

a nivel mundial,²⁰ así como 32 de las 50 ciudades más violentas del mundo con más de 250.000 habitantes.²¹ Sin embargo, la tasa de asesinatos no presenta una distribución homogénea. En la región noreste las tasas de homicidio han aumentado exponencialmente,²² alcanzando un 300% en las ciudades capitales de estado, como Natal, entre 2002 y 2012. En tanto, los estados del sur como San Pablo²³ y Río de Janeiro han logrado reducir

19 Véase "Homicide Monitor" (Observatorio de Homicidios) en homicide.igarape.org.br.

20 Véase UNODC (2014).

21 Véase <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-18>.

22 Las mayores concentraciones se encuentran en Pará y el Amazonas. Asimismo, la violencia letal también ha aumentado en las regiones centro y sur, Paraná, Santa Catarina y Goiás. Véase Waiselfiz (2013).

23 Mucho se ha dicho en los medios acerca del "milagro de San Pablo", que resultó en una abrupta caída de las tasas de violencia en la última década. Las principales lecciones aprendidas están relacionadas con la importancia de reestructurar la Policía Militar, invirtiendo en sistemas informáticos para facilitar operaciones más inteligentes, expandiendo las capacidades del departamento de homicidios de la Policía Civil y su habilidad para proteger a los testigos, el control de armas y las iniciativas locales de prevención de la violencia. Véase Rizzo (2013).

sus respectivas tasas de homicidio en un porcentaje significativo del 70% durante ese mismo período.²⁴

La efectividad de las ciudades brasileñas a la hora de reducir la violencia se debe a una serie de factores de carácter policial, estratégico y operativo. A nivel policial, la creación de un marco nacional de policía y de estrategias municipales y mecanismos de coordinación para la prevención ayudó a establecer prioridades y dirigir los recursos. En segundo lugar, a nivel estratégico, la secuencia de medidas para recuperar el espacio urbano de las manos de los actores no estatales, seguido por el restablecimiento de la presencia del estado a través de los servicios básicos, también contribuyó a preparar el contexto para la implementación de medidas preventivas. Otra innovación crítica fue la creación de sistemas integrados de datos diseñados para identificar las zonas calientes y los recursos adecuadamente.²⁵ Finalmente, a nivel del programa, las medidas dirigidas a abordar a los jóvenes en riesgo fomentaron un entorno propicio para la prevención. La orientación hacia la comunidad les otorgó a los residentes de los barrios un rol clave en la priorización, implementación y control de programas en sus respectivas áreas.

Los estados y ciudades brasileños están experimentando en cuestión de seguridad ciudadana, especialmente a través de una acción de policía innovadora, combinada con programas de bienestar social.²⁶ Algunos ejemplos incluyen intervenciones como la Integración y Gestión en Seguridad Pública (IGESP), el Grupo Especializado en Áreas de Riesgo (GEPAR), las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), el Pacto Pela Vida (Pacto por la vida) y Fica Vivo (Mantente vivo).²⁷ Fica Vivo en Belo Horizonte tuvo, comparativamente, menos exposición que otras intervenciones similares en Río de Janeiro, Recife y San Pablo.

A finales de los '90 la violencia comenzó a alejarse de las ciudades costeras, como San Pablo, Río de Janeiro y Victoria, rumbo hacia otras ciudades brasileñas en el noreste y el interior. Belo Horizonte, la capital del segundo estado más grande de Brasil, Minas Gerais, sufrió una explosión de actividad delictiva

y desorden público como resultado de la rápida penetración del comercio de cocaína y el creciente uso del crack y otros derivados. Las bandas interesadas en el comercio minorista y mayorista de drogas concentraron sus actividades en los asentamientos informales de bajos ingresos, o favelas. La tasa de homicidios escaló de 17 cada 100.000 habitantes en 1998 al 33,9 cada 100.00 personas en 2002.

En respuesta a ello, las autoridades locales y del estado de Belo Horizonte pusieron en marcha una serie de innovadoras estrategias de seguridad ciudadana. Posiblemente la más importante de todas fue la creación de Fica Vivo. Sus orígenes se remontan a un estudio de investigación sobre homicidios encargado por el entonces recientemente electo gobernador del estado, Aécio Neves. Esta revisión estableció que la violencia homicida, así como el comercio de drogas y los conflictos entre bandas, se concentraba en seis de las principales favelas de la ciudad. Los responsables de la formulación de políticas intentaron activamente apoyarse en las mejores prácticas y áreas objetivo con altas tasas de homicidio, especialmente entre los jóvenes (12-24 años).

El enfoque “malas hierbas y semillas” (weeds and seeds) de Fica Vivo se inspiró en novedosos proyectos de policía comunitaria que se estaban llevando a cabo en Río de Janeiro, así como en algunos elementos del renombrado programa “Ceasefire” (Cese al fuego) de Boston.²⁸ A partir de la revisión de las experiencias internacionales, la Secretaría de Defensa Social del estado, con el apoyo de catedráticos²⁹ y fundaciones, diseñó un programa de policía comunitaria basado en dos ejes, a fin de promover la aplicación de la ley de manera más efectiva y con mejor respuesta. Al mismo tiempo, las autoridades estatales y de la ciudad implementaron programas sociales para transformar la relación entre las comunidades afectadas y las entidades públicas a través de la educación, la capacitación y el apoyo por parte de las empresas locales. Se adoptó así una estrategia integral que combinaba medidas de control y prevención: el foco se centró en las zonas “calientes” y en las poblaciones con mayor riesgo de cometer un delito o ser víctimas de él.³⁰

24 Véase Waiselfisz (2014).

25 Estos sistemas fueron acompañados por inversiones dirigidas a fortalecer la gestión y la supervisión de la arquitectura para la recopilación de datos.

26 Un estudio realizado por el Ministerio de Justicia de Brasil detectó más de 168 prácticas de prevención en 2005, de las cuales el 56% contó con la participación de la Policía Militar y los bomberos, el 23% con la participación de la Policía Civil, y más del 20% se dividió entre secretarías de los estados y organizaciones no gubernamentales. La mayoría de los programas estuvieron orientados a ciudades, con el foco en el segmento de edad entre 12 y 24 años.

27 Véase Beato y Silveira (2014) en <http://www.stabilityjournal.org/collections/special/citizen-security-dialogues-making-brazilian-cities-safer> para obtener una revisión de las innovaciones realizadas en Belo Horizonte, Recife, Río de Janeiro y San Pablo.

28 Véase Braga et. al (2001).

29 El programa Fica Vivo se desarrolló en estrecha colaboración con académicos de la Universidade Federal de Minas Gerais, la principal universidad de la región, y con la Fundação João Pinheiro, una escuela de élite en materia de políticas públicas financiada por el estado. El programa mantuvo indicadores detallados, especialmente en sus etapas iniciales, evaluando el avance tanto del aspecto social como de policía. Estas observaciones amplias y exhaustivas ayudaron a exponer el programa a la crítica tanto interna como externa, lo cual a lo largo de los años contribuyó a mejorarlo mientras aún estaba en sus fases tempranas.

30 Véanse Beato y Silveira (2014), Banco Mundial (2013).

Fica Vivo tiene dos pilares operativos. Empieza con una “intervención estratégica” que consiste en acciones de policía dirigidas en las zonas calientes con el objetivo de aprehender a los delincuentes empedernidos, administrar los allanamientos, incautar armas e inhibir el tráfico abierto de drogas. Se establecieron foros mensuales en la comunidad para debatir sobre los problemas de seguridad y coordinar las respuestas.³¹ También se organizaron reuniones periódicas con funcionarios de la justicia penal para identificar las áreas prioritarias, analizar la dinámica local y crear estrategias conjuntas para los territorios seleccionados. El segundo pilar se refiere a las actividades de prevención y protección social orientadas a los jóvenes entre 12 y 14 años, y especialmente a aquéllos involucrados en actividades delictivas. Las actividades incluyen eventos educativos y culturales, capacitación profesional en determinados oficios, deportes y recreación, orientación vocacional, y talleres para discutir la prevención de la violencia.³²

Una característica clave del programa es la coordinación entre los diferentes órganos de gobierno, la sociedad civil y la comunidad académica.³³ Se creó un grupo denominado Grupo de Coordinación General con la misión de gestionar la implementación del programa. El mismo estaba integrado por representantes de los dos principales grupos a cargo de poner en marcha Fica Vivo: el “grupo de movilización de la comunidad”, que incluía a líderes comunitarios, funcionarios locales, representantes de ONG, al sector privado y a la universidad UFMG; y el “grupo de intervención estratégica”, compuesto por las autoridades policiales (Policía Civil y Policía Militar), el Poder Judicial, la Oficina del Fiscal General y también por representantes de la UFMG.³⁴

El primer ensayo de Fica Vivo se elaboró en base a los aportes y comentarios de la comunidad a mediados de 2002 y se lanzó en Morro das Pedras, un barrio pobre próximo a una zona de la ciudad comparativamente de mayores recursos. El componente de policía de la iniciativa fue dirigido por una rama de la policía conocida como GEPAR.³⁵ El despliegue policial se produjo en paralelo con una serie de programas sociales diseñados para reducir la dependencia individual respecto a las pandillas y la actividad criminal abordando, al mismo tiempo, las necesidades de las poblaciones en riesgo.

Los resultados fueron sorprendentes ... reducción del 69% en la cifra media de homicidios

Sin embargo, bajo la dirección de la policía, los programas sociales tuvieron una coordinación deficiente y en 2003 se desarticularon debido a los problemas internos y al relevo del comandante a cargo.

En 2004, los programas sociales Fica Vivo fueron reorganizados a fin de aumentar el compromiso y la interacción con las comunidades,³⁶ poniéndose el énfasis en un enfoque basado en la comunidad desde las etapas de diseño hasta las etapas de ejecución y control. Los residentes locales de los barrios a los cuales estuvo dirigida la intervención desempeñaron un rol fundamental, desde el desarrollo de los planes locales para mejorar la seguridad ciudadana, hasta la ejecución de actividades específicas y su control y supervisión general. Colocar a la comunidad en el centro ayudó a fortalecer “el control social, la cohesión social y la confianza entre los vecinos”.³⁷

El piloto de Fica Vivo fue sometido a varias evaluaciones. Entre ellas se realizó un estudio cuasi experimental que abarcó el análisis de una serie temporal de datos sobre homicidios en Morro das Pedras entre 2002-2006.³⁸ Las tasas de homicidio se compararon con aquéllas registradas en otras favelas violentas y no violentas de Belo Horizonte. A fin de establecer si los homicidios habían disminuido como resultado de la intervención, se creó un modelo estadístico. Los resultados fueron sorprendentes. Silveira et al. (2010, 2008) informaron una reducción del 69% en la cifra media de homicidios. Y si bien el alcance de tal reducción fluctuó después de la reanudación parcial del programa, la diferencia entre coeficientes en el transcurso del tiempo no revistió ninguna importancia estadística.³⁹

31 Véanse Silveira et al. (2010), Banco Mundial (2013).

32 La mayoría de los coordinadores de los talleres pertenecían a la comunidad, gozaban de credibilidad en ella y asumieron roles fundamentales en el diálogo con los líderes locales y los miembros de las bandas para mediar en los conflictos y brindarle un espacio a Fica Vivo. Más aún, sirvieron como interlocutores clave con la policía a fin de mejorar la calidad de su accionar.

33 Véanse Silveira et al. (2010), Banco Mundial (2013), Beato y Silveira (2014).

34 Véase Silveira et. al (2010).

35 GEPAR estuvo dirigida por un teniente vinculado con el batallón local de la Policía Militar de Minas Gerais.

36 La intervención de revisión estuvo a cargo de empleados públicos con antecedentes en psicología y trabajo social y se diseñó expresamente para ampliar los servicios a las personas jóvenes en máxima situación de riesgo de ser asesinadas.

37 Véase Beato y Silveira (2014), pág. 11.

38 Véanse Silveira et al. (2010) y Silveira (2008).

39 Ibidem.

Figure 2. Áreas de Fica Vivo / GEPAR y total de homicidios en 2001-2006⁴⁰

Áreas de Fica Vivo / GEPAR y total de homicidios 2001-2006								
Área	Lanzamiento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alto Vera Cruz y Taquaril	2005	18	54	53	67	63	36	31
Cabana do Pai Tomás	2005	14	36	26	16	16	12	11
Paulo VI y Ribeiro de Abreu	2005	19	26	39	57	52	29	23
Pedreira Prado Lopes	2004	9	11	5	61	23	14	9
Morro das Pedras y Ventosa	2002	19	27	33	16	11	16	18
Ciudad de Belo Horizonte	-----	640	900	1174	1284	1100	998	1002

El éxito del piloto condujo a la expansión del programa Fica Vivo a otras cuatro áreas de la ciudad.⁴¹ Todos esos nuevos programas se iniciaron conjuntamente con la participación tanto de una unidad de policía GEPAR como de un centro comunitario Fica Vivo. Los programas fueron dirigidos por grupos estratégicos de trabajo que incluían a la Policía Civil, fiscales, representantes de las agencias de bienestar infantil del estado y escuelas. Los grupos desarrollaron estrategias a largo plazo para abordar problemas persistentes en la zona y para traer a los delincuentes reincidentes ante la justicia.

Entre 2004 y 2007 los programas combinados Fica Vivo-GEPAR redujeron drásticamente la violencia letal en las comunidades afectadas. Las cinco comunidades objetivo experimentaron una reducción en los homicidios que, en promedio, alcanzó un 50%, mucho más elevada que para la ciudad en su conjunto (véase Figura 2). No resulta sorprendente que estos éxitos tempranos condujeran a un pico en la demanda de expandir el programa a la zona metropolitana ampliada y al interior del estado.

Actualmente, existen 45 Unidades de Prevención Delictiva en el estado (de 19 en 2005), 14 de las cuales se sitúan en Belo Horizonte, que gestiona tanto Fica Vivo como los Centros de Mediación de Conflictos a nivel territorial. Fica Vivo ha beneficiado a más de 11.000 jóvenes por año desde 2005, y el Programa de

Mediación de Conflictos ha asistido a más de 183.000 casos desde su creación ese mismo año. El porcentaje de casos que se resolvió de manera pacífica ascendió del 60% en 2005 (cuando se registraron cerca de 4.000) al 90% en 2014, cuando se gestionaron más de 23.000 casos.⁴²

Un examen detenido del programa Fica Vivo en Belo Horizonte permitió identificar algunos retos. La disminución en la violencia homicida exigió un amplio compromiso y fue costoso.⁴³ También demandó una fuerte alineación política a nivel estadual y local, condiciones que no siempre estuvieron presentes en otras regiones del país.⁴⁴ Más aún, cambiar las actitudes y el comportamiento de la Policía Militar del estado fue difícil. A pesar de las reformas institucionales y de doctrina, hubo casos conocidos de violencia por parte de la policía contra la población y otras conductas indebidas. Resulta interesante observar que la remoción de algunos oficiales de policía se produjo a partir de información recabada por Fica Vivo y miembros de la comunidad, lo cual también contribuyó al diálogo sobre cómo mejorar el comportamiento policial. Aun así, el programa Fica Vivo constituye una innovación fundamental en materia de seguridad ciudadana. Permitted dar forma al debate y a la práctica no sólo en Minas Gerais, sino en todo el territorio de Brasil, incluyendo las Unidades de Policía Pacificadora recientemente creadas en Río de Janeiro.⁴⁵

40 Datos cortesía del Centro de Estudios de Criminología de la Universidad Federal de Minas Gerais.

41 Estas áreas incluyeron Taquaril, Alto Vera Cruz, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI o Rebeira de Abreu y Cabana do Pai Tomás.

42 Presentación realizada por Talles Andrade de Souza, coordinador especial para la prevención del crimen en SEDS desde 2011 hasta 2015, durante el evento anual celebrado en Río de Janeiro en julio de 2015, bajo el título IX Foro de Brasil sobre Seguridad Pública.

43 Involucró el compromiso de la policía y de trabajadores sociales con líderes de las bases y otros miembros del equipo de intervención local, incluyendo a fiscales, la policía de investigación, funcionarios de las escuelas públicas locales y trabajadores de servicios para la infancia.

44 Por ejemplo, la mayoría de las demás ciudades no se beneficiaron de la relación inusualmente positiva entre el gobernador del estado y el alcalde, que había sido un rasgo característico de la intervención en Belo Horizonte. El gobierno estadual supervisa las fuerzas de seguridad mientras que el gobierno de la ciudad mantiene los servicios públicos como las calles, el alumbrado y las escuelas públicas. La colaboración entre el estado y la ciudad, incluida la asignación de personal calificado, fue, por lo tanto, esencial. Sin esta cooperación y compromiso, las brechas comenzaron a surgir rápidamente.

45 Véanse Muggah y Souza (2012) y Cano et al. (2012).



BRASIL: Unidades de Policía Pacificadora en Río de Janeiro

Río de Janeiro fue testigo de tasas crecientes de violencia homicida durante al menos tres décadas. La transición política del país que le permitió volver a la democracia en los '80 (después de un paréntesis de dos décadas) coincidió con un aumento dramático de la violencia delictiva. Esto puede atribuirse en gran medida a una transformación en el mercado de narcóticos, especialmente la cocaína, incluyendo un aumento de la demanda en las ciudades brasileñas. El tráfico y el consumo de drogas aumentaron en los '90 y en el decenio del año 2000. En ese transcurso, las tasas de homicidio en la ciudad alcanzaron un pico de más de 80 asesinatos cada 100.000 habitantes.⁴⁶

La violencia letal en Río de Janeiro, como en cualquier otro sitio, se concentra en determinados espacios y en determinados grupos sociales. Las tasas de victimización violenta por encima del promedio están presentes en los aproximadamente 800 asentamientos informales e irregulares en la región metropolitana, o favelas, donde reside un 20% de la población metropolitana.⁴⁷ Muchas de estas favelas están adyacentes a barrios de un poder adquisitivo considerablemente mayor. No obstante, y debido a una combinación de negligencia por parte del estado y una rápida urbanización, dichos asentamientos se encuentran segregados tanto social

46 Véase LAV-UERJ (2012).

47 Véase Zaluar y Barcellos (2013).

como administrativamente del resto de la ciudad, con acceso más limitado a los servicios públicos y privados.

Como consecuencia de una presencia dispar por parte del estado, las facciones delictivas rápidamente llenan el vacío que existe en muchos barrios de favelas. Así es como surgió una estructura de gobierno híbrida paralela, con organizaciones de tráfico de drogas, grupos de milicia y entidades de la mafia que brindan distintas formas de seguridad, salud y educación, sanidad y servicios de electricidad. Su control sobre las favelas se financió con (y contribuyó a) la distribución de drogas (a través de lo que coloquialmente se conocen como bocas do fumo) y otras formas de obtención de rentas. Es factible predecir que varios grupos criminales se disputaron de manera violenta el control sobre el territorio que, a su vez, contribuyó a elevar las tasas de homicidio, las desapariciones y el desplazamiento.⁴⁸

En Brasil, las autoridades estatales supervisan a los principales órganos policiales -la Policía Militar y la Policía Civil- mientras que las ciudades son las responsables de los vigilantes municipales no armados. La Policía Militar tiene la función de mantener el orden, mientras que la Policía Civil es la responsable de las investigaciones. En las últimas dos décadas el gobierno estadual y el gobierno municipal de Río de Janeiro han adoptado una serie de medidas para abordar la violencia homicida. Uno de los enfoques basados en la comunidad más conocidos fue el Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE - Grupo Policial en Áreas Especiales),⁴⁹ cuyo fin llegó de manera prematura debido a disputas políticas y acusaciones de corrupción. La falta de uniformidad en la coordinación entre la Policía Civil y la Militar, y entre el gobierno estadual y el municipal, frustraron los esfuerzos por mejorar la seguridad ciudadana.

No obstante, en 2008 se produjo un cambio de enfoque con el lanzamiento de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP), que fue posible gracias a una convergencia entre las partes a nivel federal, estadual y municipal. Las UPP representaron el intento del gobierno del estado de Río de Janeiro por romper el círculo de violencia en las favelas y reinsertar a sus residentes en el resto de la ciudad. La iniciativa a gran escala de la policía comunitaria se centró en un intenso componente de intervención policial, seguido por una estrategia de desarrollo urbano y social. Su objetivo era reducir la violencia letal en los barrios afectados

por la delincuencia a través de la afirmación del control territorial, la formalización y la provisión de servicios, el reclutamiento de nuevos policías y la introducción de cambios de doctrina y nuevos indicadores de éxito.

El componente de policía incluyó la asignación de un número mayor de agentes por habitante (respecto a otras zonas de la ciudad), en los territorios más afectados por el delito. De este modo, entre 2009 y 2015 se desplegaron más de 9.000 nuevos agentes UPP a lo largo y a lo ancho de 38 áreas geográficas (con una captación de más de 500.000 residentes).

La iniciativa UPP adoptó los principios de la policía de proximidad y tenía previsto mantener e integrar a los agentes en los territorios de las favelas, demostrando así un ambicioso intento por cambiar la historia del brutal accionar policial en Río de Janeiro. Todos los agentes de la UPP recibieron nueva formación (especialmente en derechos humanos y mediación de conflictos), además de premios según el grado de reducción de la violencia alcanzado en sus respectivas zonas de operación.⁵⁰ La implementación de las UPP también estuvo acompañada por el establecimiento de un sistema de objetivos y bonos basados en los resultados y medidos respecto a indicadores estratégicos del delito.⁵¹

La iniciativa UPP se inspiró en una serie de modelos de seguridad pública. Algunos ejemplos incluyen el Plan Cuadrantes en Colombia⁵² y algunos experimentos llevados a cabo desde Brasil hasta Estados Unidos.⁵³ La iniciativa UPP es fundamentalmente una iniciativa sobre cómo reafirmar el control físico sobre los territorios, en consonancia con una campaña de sensibilización para fortalecer la confianza entre los residentes. En teoría, se desarrolla a través de una serie de fases que empiezan con la intervención del Batallón de Operaciones Policiales Especiales (BOPE), cuya misión es reemplazar a los traficantes y establecer una base. Una vez despejada la zona, la segunda fase consiste en abordar una serie de factores de riesgo que contribuyen al desorden social y económico. El objetivo es formalizar y expandir la prestación de servicios públicos y brindar oportunidades socio-económicas a los residentes de las favelas.

La fase de desarrollo debía llevarse a cabo a través de la UPP Social, tal y como se la llamó originariamente; es decir, mediante el “brazo social” del programa UPP

48 Véase Muggah (2015a).

49 Véase Muggah y Szabo de Carvalho (2014).

50 Véase WOLA (2011), pág. 4.

51 Véase Lima et al. (2016).

52 Véase <http://www.crim.cam.ac.uk/events/conferences/ebp/2012/policereformtrainingandcrime.pdf>.

53 Véase Dos Ramos y Muggah (2014).

cuyo propósito era consolidar la paz y promover el desarrollo social en dichas zonas. Anunciado en 2010, dos años después de que se lanzara el piloto de la UPP, este componente social fue otro diferenciador clave entre la iniciativa UPP y las políticas anteriores dirigidas a las favelas. La principal función del programa era interactuar de cerca con las comunidades, recabar información a través de herramientas como el mapeo participativo y los agentes de campo, y coordinarse con otras agencias a fin de brindar los servicios necesarios. La UPP Social mantuvo así la promesa de completar la integración de las favelas con el resto de la ciudad, permitiéndoles a los residentes acceder al mismo tipo de servicios sociales y oportunidades socio-económicas proporcionadas al resto de la población.

Sin embargo, y si bien el proceso de la UPP ha resultado efectivo a la hora de reducir la violencia

letal y no letal, ha sido menos eficaz al momento de producir mejoras rápidas en el desarrollo. La iniciativa UPP Social se proponía aprovechar los foros de la comunidad y realizar diagnósticos que le permitieran unir la oferta con la demanda de desarrollo socio-económico.⁵⁴ Pero la iniciativa no logró definir un conjunto claro de prioridades ni coordinar de manera efectiva las distintas actividades entre el estado y la alcaldía. En cambio, a la policía se le exigió que no sólo se encargara de hacer cumplir la ley, sino que también asumiera el rol de trabajador social. A fin de poner en marcha el aspecto social de la iniciativa de pacificación, en 2014 el programa fue rebautizado como Rio+Social.⁵⁵ Si bien actualmente el programa está presente en todas las comunidades con UPP,⁵⁶ continúa siendo objeto de críticas por la falta de avance en la agenda de desarrollo local.

Figura 3. Delitos denunciados antes y después de la creación de la UPP en las comunidades seleccionadas en 2006-2011⁵⁷

	Número promedio de casos al mes por comunidad		Tasa mensual (promedio) cada 100.000 habitantes en cada comunidad	
	Antes de la UPP	Después de la UPP	Antes de la UPP	Después de la UPP
Todas las muertes violentas	0,94	0,25	10,03	2,21
Homicidio doloso	0,36	0,15	3,37	0,87
“Muertes por resistencia” (muertes a causa de disparos por parte de la policía)	0,50	0,01	5,70	0,12
Desapariciones	0,32	0,71	3,60	6,92
Lesiones deliberadas	3,34	11,66	41,33	127,36
Violencia doméstica	2,17	8,47	27,12	84,66
Amenazas	2,30	7,97	29,45	99,24
Violación	0,14	0,37	1,35	4,84
Asaltos	5,87	2,70	61,23	20,58
Hurtos de carteristas	3,48	5,38	46,46	64,99
Delitos relacionados con las drogas	1,91	5,83	24,13	63,93

Fuente: Instituto de Segurança Pública (ISP - Instituto de Seguridad Pública) e IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística).

NOTA: Las cifras resaltadas indican un aumento en la incidencia durante el período estudiado.

54 Véase WOLA, pág. 4.

55 Véase <http://www.rioonwatch.org/?p=17660>.

56 En 2015, Rio+Social funcionaba en 41 comunidades que contaban con UPP (algunas de estas unidades abarcan más de una comunidad), alcanzando un total de 30 territorios. Según el IPP, entre 2009 y 2014 el programa invirtió aproximadamente R\$ 1.800 millones (US\$ 460 millones, según el tipo de cambio vigente al 5 de febrero de 2016 a un valor de R\$ 3,91 igual a US\$ 1) en educación, salud, urbanización, eliminación de áreas de riesgo y provisión de servicios como la instalación de alumbrado público y recolección de basura. <http://www.riomaisocial.org/mapa-riomaisocial/#sthash.8XeWYUxX.dpuf>. Acceso el 1 de enero de 2016.

57 LAV-UERJ (2012), Tabla 3, pág. 32.

El impacto general de la pacificación en relación con la reducción en la tasa de homicidios es impresionante (véase Figura 3). Entre 2009 y 2014, la tasa de asesinatos cayó más del 65% en toda la ciudad, aunque volvió a repuntar en algunas zonas en 2015. Dichas caídas son más pronunciadas en las zonas pacificadas y los efectos del desplazamiento, aunque presentes, son marginales.⁵⁸ Una evaluación integral sobre el impacto realizada por el Laboratório de Análise da Violência (LAV - Laboratorio de Análisis de la Violencia) examinó en qué medida la UPP afectaba la delincuencia, la relación entre la policía y la comunidad y la percepción de los residentes respecto a la seguridad, la inclusión social y la actividad económica.⁵⁹ Los indicadores se compararon antes y después de la intervención de la UPP a fin de evaluar su impacto.⁶⁰ Se produjo una reducción significativa en la tasa de homicidios en dichas zonas, en el orden del 75% respecto a las comunidades bajo control. Los investigadores también observaron que las UPP habían propiciado un aumento en la inversión pública, así como la formalización de actividades económicas en dichos territorios, conduciendo a un mayor impacto tanto político como social (si bien la cantidad de inversiones y sus respectivos efectos variaron considerablemente entre una comunidad y otra).⁶¹

El impacto de la pacificación en una serie más amplia de indicadores de delitos no letales resulta más irregular. Por ejemplo, la evaluación del LAV estableció que, si bien los delitos letales se habían reducido,⁶² las tasas registradas de violación, violencia doméstica e intimidación local habían aumentado.⁶³ Existen varios argumentos que explican esta dinámica. Por ejemplo, es posible que la pacificación haya socavado las estructuras de poder de las bandas delictivas, impidiéndoles aplicar sus códigos de conducta internos. Otros, en cambio, sostienen que el aumento en las denuncias de los delitos puede ser producto de una mayor confianza por parte de los residentes a la hora de presentar denuncias ante las autoridades locales.⁶⁴ Otro impacto de la pacificación que resulta intrigante es la caída y la reconcentración de los enfrentamientos violentos y las balas perdidas. Una revisión de datos recientes sobre la UPP sugiere un alto grado de concentración de los enfrentamientos violentos en un número relativamente pequeño de zonas. Más aún, un análisis del detalle de incidentes

Si bien el programa sigue contribuyendo a reducir los homicidios de manera sostenida, también provoca controversias y presenta dilemas operativos

con balas perdidas señala que los mismos se concentran en determinados momentos de la semana y a ciertas horas del día. Un reto clave de la UPP será entonces gestionar la situación de modo tal de lograr contener y reducir la violencia en dichas zonas y a esas horas específicas.

La implementación del proceso de pacificación no fue bien acogido por todos los residentes. Los resultados de las entrevistas semi-estructuradas indican que, si bien en algunas áreas las relaciones entre la policía y la comunidad habían mejorado, en otras, las relaciones eran tensas y estaban marcadas por desavenencias respecto a la imposición de nuevas reglas. Los jóvenes, en particular, son reticentes al requerimiento de bajar la música durante las fiestas populares conocidas como baile funk.⁶⁵ Otros se quejan sobre el constante acoso y violencia por parte de la policía. Si bien el 80% de las personas que respondieron a una encuesta realizada en 2010 afirmaron que la tensión entre la policía y la comunidad aún persistía, el 68% de esas mismas personas expresaron sentirse satisfechas con el comportamiento de la policía.⁶⁶

Otra crítica habitual es que las UPP no prestaban suficiente atención a los líderes ni asociaciones locales existentes antes de incursionar en esas zonas. Estaba previsto que se realizaran reuniones con líderes y residentes de la comunidad, pero éstos

58 Según estudios del Banco Mundial, los efectos en los barrios son positivos y las comunidades adyacentes realmente se benefician de este tipo de acción policial.

59 A fin de medir los cambios en las tasas de criminalidad, el estudio se apoyó en datos cuantitativos obtenidos de fuentes primarias, incluidos registros de la Policía Civil. La percepción de los residentes y de la policía se midió sobre la base de 82 entrevistas semi-estructuradas. Véase LAV-UERJ (2012), pág. 12.

60 Además, el estudio del LAV se centró únicamente en la parte relativa a la seguridad de la UPP, y no en la UPP Social/Rio+Social.

61 *Ibidem*, pág. 171.

62 La tasa de homicidios cayó drásticamente entre 2009 y 2013, pero experimentó un leve aumento en 2014 y 2015, aunque superior al pico del 60% alcanzado en 2008.

63 *Ibidem*, pág. 32.

64 Véase Banco Mundial (2012), pág. 39.

65 Estas fiestas musicales populares tienden a organizarse durante los fines de semana y generalmente son financiadas por los traficantes y grupos de crimen organizado.

66 Véase LAV-UERJ (2012), pág. 8.

no formaron parte del diseño de las soluciones, ni tampoco existieron mecanismos sólidos de rendición de cuentas que permitiesen un flujo constante de información y opiniones en todas las áreas.⁶⁷ La falta de una estructura y sistematización, en combinación con vínculos débiles con los líderes locales, llevaron a los capitanes de las UPP a actuar, de algún modo, como jefes locales. Dichos capitanes efectivamente intentaron ocupar un lugar que antes ocupaban los traficantes de drogas, pero con poca legitimidad dentro de las comunidades.⁶⁸

Es probable que el experimento de las UPP continúe en 2016 y 2017 y, si bien el programa sigue contribuyendo a reducir los homicidios de manera sostenida, también provoca controversias y presenta dilemas operativos. Los casos de personas desaparecidas de alto perfil, de tortura y de balas perdidas que implican a las UPP en Cantagalo, Complexo do Alemão, Maré y Rocinha han minado la credibilidad de la Policía Militar.⁶⁹ Existe un reconocimiento cada vez mayor acerca de que el proyecto de pacificación también debe adaptarse a las realidades cambiantes de las bandas delictivas.⁷⁰ Esto incluye una mejor institucionalización de la iniciativa, mejoras en la doctrina y la capacitación y más inversiones en acciones de bienestar social (Rio+Social) en las zonas calientes.

En 2015 el Gobierno dictó dos decretos -uno sobre la Política de Pacificación y otro sobre el Programa de la Policía Pacificadora- reconociendo la necesidad de institucionalizar más aún el programa.⁷¹ El primero tiene como objetivo incorporar al segundo que, supuestamente, debería ir seguido por la Fase de Ocupación Social. La Política de Pacificación general brindará así un marco más amplio para el componente de policía, con una mejor sistematización y con propuestas de mecanismos para un control y rendición de cuentas más adecuados y, al mismo tiempo, fortalecerá el componente social, al menos desde el punto de vista normativo.

No obstante ello, el experimento de la UPP se considera un éxito provisorio en términos de reducción de la tasa de homicidios, que ha iniciado un proceso sumamente necesario de conectar las áreas formales e informales de la ciudad. El proceso de pacificación ha sido multi-direccional y de doble uso: brinda estabilidad a los barrios proclives a la violencia y apaciguar a la policía.⁷² Otros esfuerzos adicionales por consolidar los componentes sociales del programa pretenden abordar las deficiencias identificadas y producir otros aprendizajes que permitan mejorar el equilibrio y sostenibilidad de la iniciativa.

67 Véase Lima et al. (2016).

68 Véase Lima et al. (2016) y Banco Mundial (2013).

69 Véase <http://www.rioonwatch.org/?p=21350>, http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/stray-bullets-are-no-acci_b_6593798.html.

70 Véase Complexo do Alemão: Democracy is Hard - <http://riorealblog.com/2015/04/11/complexo-do-alemao-democracy-is-hard/>.

71 Decreto Nº 45.146 del 5 de febrero de 2015 y Decreto Nº 45.186 del 17 de marzo de 2015, respectivamente. En 2015, el Gobierno del Estado, conjuntamente con la Asociación Internacional para la Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés), la organización no gubernamental ISER e USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), también proporcionó una serie de herramientas sobre las UPP con el objetivo de ir un paso más allá en la sistematización del proceso de desarrollar materiales de capacitación específicos para los agentes UPP con diferentes rangos y responsabilidades. En este documento el Gobierno no sólo examina una serie de lecciones aprendidas durante ese proceso, sino que además aclara algunas de sus premisas iniciales que habían sido objeto de crítica. Por ejemplo, reconoce expresamente que el término utilizado para el proceso –“comunidades pacificadas” o “comunidades en el proceso de pacificación”– sólo se refiere a una etapa del programa en un área y no al hecho de que “se ha llevado la paz hasta ese lugar”. El documento también reconoce la importancia de entender mejor la dinámica local del delito a fin de lograr legitimidad (Secretaría de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro - SESEG). 2015. “UPP: da origem do programa à política de pacificação”. Disponible en <http://www.amuprev.org/biblioteca/publicacion.php?id=122>.

72 Véase <http://riorealblog.com/2012/07/29/pacification-saves-lives-the-first-full-blown-impact-study/>.



CHILE: Programa dirigido a mejorar el bienestar de las personas en Valparaíso

Habitualmente Chile es señalado como un ejemplo de éxito de desarrollo humano en América Latina. Más neoliberal y pro mercados que sus vecinos inmediatos, el país goza de una economía fuerte y se caracteriza por un enfoque progresista hacia los temas sociales. A pesar de (o tal vez a causa de) estos logros impresionantes, el país también está luchando con ciertos problemas que afectan a segmentos de alto poder adquisitivo, incluyendo el consumo creciente de sustancias ilícitas. El abuso de sustancias por parte de los jóvenes y adolescente chilenos en situación de riesgo plantea un desafío cada vez mayor y puede

producir un efecto negativo en los resultados de desarrollo del país.

Chile registra habitualmente los niveles más elevados de consumo de sustancias entre alumnos de educación secundaria en la región. Esas tasas han mostrado una espiral ascendente debido a la creciente popularidad de los inhalantes y los derivados de la cocaína. En 2009, por ejemplo, el país experimentó la mayor prevalencia del consumo de cocaína entre alumnos de escuela secundaria en el continente americano, situándose en un 6,7% (seguido por Estados Unidos con un 4,6%).⁷³ Como parte de un enfoque para mitigar los daños, Chile ha estado

⁷³ Véase OEA (2011b), pág. 39.

trabajando con jóvenes delincuentes involucrados en las drogas para brindarles un asesoramiento y asistencia adecuados, a fin de fomentar conductas saludables, disminuir la violencia y mejorar las oportunidades para la reinserción social y familiar.

El Programa Aplicación del Enfoque del Modelo de Ocupación Humana en Programa de Tratamiento de Drogas y Alcohol para Adolescentes Infractores de Ley (PAMOH) es un programa de rehabilitación y reinserción social para los delincuentes juveniles y adultos jóvenes involucrados en las drogas en la ciudad de Valparaíso. Lanzado en 2010, este programa aplica el enfoque terapéutico del Modelo de Ocupación Humana (MOHO, en inglés). PAMOH está diseñado para ofrecer tratamiento contra el abuso de sustancias a jóvenes delincuentes entre 14 y 18 años, así como a delincuentes hasta los 20 años de edad. El enfoque MOHO se basa en la identificación con beneficiarios clave, en conductas que favorezcan la formación de hábitos positivos y en una mejora en las capacidades físicas y mentales.

PAMOH se estableció en virtud de la Ley 20.084 que estipulaba amplios principios para el tratamiento de los adolescentes involucrados en delitos por drogas y promovía la coordinación entre los Ministerios de Salud, Justicia y del Interior. PAMOH respalda un enfoque holístico centrado en la salud (en contraposición con aquél que pone el énfasis en la aplicación de la ley y el castigo) para tratar a los consumidores jóvenes de drogas. Antes del lanzamiento de PAMOH, se identificó un vínculo entre el consumo de drogas y la delincuencia juvenil; aproximadamente el 80% de los jóvenes acusados de algún delito resultaron ser consumidores de marihuana, mientras que un 50% declaró consumir derivados de la cocaína.⁷⁴ No obstante, los delincuentes juveniles que consumían marihuana sólo recibían tratamiento en un 27% de los casos, mientras que aquéllos que habían informado el consumo de cocaína recibían tratamiento en sólo el 46% de los casos.

El programa PAMOH condujo a un extenso diagnóstico para identificar los factores de riesgo para los jóvenes beneficiarios. Como parte del proceso, se construyeron perfiles de los participantes que incluían sus historias familiares y de salud, patrones de actividades cotidianas, intereses, valores y necesidades.⁷⁵ La parte del programa relativa al tratamiento se centraba especialmente en desarrollar rutinas saludables, así

como en sesiones de terapia individual y grupal.⁷⁶ Las actividades de tiempo libre incluían visitas a lugares públicos, práctica de deportes, construcción de equipos, y otras actividades destinadas a mejorar las habilidades sociales de los participantes. Todas estas actividades se adaptaron según las costumbres y los hábitos de los habitantes de Valparaíso para que el programa fuera más accesible a los participantes.

Un componente crítico de PAMOH estaba relacionado con la reinserción de los participantes en el mercado laboral (formal). Se estableció una alianza clave con el Colegio Técnico Industrial de Valparaíso. PAMOH pudo proporcionarles a los alumnos recientemente inscriptos información sobre posibles salidas laborales que se ofrecían a través de distintos cursos en la institución. Así surgió un número de candidatos a mecánicos, electricistas y soldadores. Lo que se esperaba era que el hecho de brindar opciones de carrera que tuvieran un sentido -ofreciendo horizontes a largo plazo- alentaría a los jóvenes a evitar recaídas o empeorar su situación.

Figura 4. Delincuencia en Valparaíso⁷⁷

Año	Arrestos por delitos graves	Homicidios	Tasa de homicidios
2005	3.930	17	2,00
2006	3.823	18	2,09
2007	4.436	18	2,06
2008	4.306	23	2,59
2009	4.418	17	1,89
2010	3.904	23	2,52
2011	3.848	19	2,05
2012	3.527	17	1,83
2013	3.487	22	2,33
2014	3.357	N/A	N/A

El programa PAMOH también hizo importantes inversiones en herramientas de control y evaluación, incluyendo un libro diario bajo la responsabilidad de los coordinadores del programa donde se registraba el desempeño de cada participante día a día, además

⁷⁴ Véase Cárdenas, pág. 6.

⁷⁵ Un principio fundamental de MOHO exige el desarrollo de rutinas saludables y positivas; por lo tanto, conocer los aspectos básicos de la rutina y hábitos de los participantes antes de su participación era esencial.

⁷⁶ Siguiendo el modelo MOHO, estas rutinas se centraban en los ámbitos de la vida cotidiana, la productividad y el tiempo libre. Las actividades de la vida cotidiana incluían la higiene personal y la alimentación. Las actividades de productividad incluían la salud sexual, la formación profesional y la definición de metas.

⁷⁷ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Secretaría de Prevención del Delito, <http://seguridadpublica.gov.cl/estadisticas/>.

de las evaluaciones en los talleres. También se efectuó una evaluación del programa como parte de la iniciativa “Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe”, un programa conjunto entre la Universidad de Chile, el BID y la Open Society Foundation desarrollado en 2012.⁷⁸ Entre los resultados observados se incluyen mejoras en la salud física, mental y sexual de los participantes. También se observaron mejoras asociadas a su capacidad para relacionarse con otros y adaptarse a circunstancias desafiantes, contribuyendo así a mejorar las perspectivas de reinserción social y laboral. Al momento de la evaluación, sin embargo, ningún participante había sido dado de alta del programa; por lo tanto, fue imposible evaluar los resultados individuales posteriores a la intervención.

Si bien PAMOH aún carece de una evaluación de impacto experimental o cuasi experimental seria, el programa parece ofrecer un enfoque positivo para el tratamiento del abuso de sustancias como una cuestión relacionada con lo social y la salud, más que con lo delictivo. Resulta aún difícil evaluar su eficacia sin conocer los efectos sociales y laborales que el programa ha tenido en los participantes anteriores. Si bien las opciones para continuar escalándolo en el contexto chileno son factibles, es importante primero investigar los resultados que ha tenido entre los participantes previos, considerando también aspectos como la tasa de reincidencia, situación laboral y relaciones familiares y sociales.⁷⁹ No obstante, PAMOH es un buen ejemplo sobre cómo los gobiernos pueden abordar la violencia juvenil y el abuso de sustancias de manera proactiva, transformando sus efectos entre los segmentos vulnerables de la población.

78 Véase Cárdenas.

79 Podría resultar útil llevar a cabo una evaluación cualitativa para conocer más sobre estos resultados y las percepciones del programa por parte de los facilitadores, participantes y familiares.



COLOMBIA: Plan Cuadrante

Pocos países en el mundo han sufrido una violencia más intensa y persistente en el último siglo que Colombia. El país experimentó una guerra civil en las décadas de 1940 y 1950, indirectamente conocida como “La Violencia”. Desde la década del ‘60, Colombia ha sido presa de un prolongado conflicto que enfrentó a múltiples grupos guerrilleros de izquierda con grupos paramilitares de derecha entre sí y con el ejército y la policía. Este conflicto se vio exacerbado por la producción y el tráfico de cocaína y heroína a partir de los años ‘70, provocando un aumento de las tasas de homicidio y victimización que alcanzó casi 160% en menos de 10 años entre 1985 y 1995.⁸⁰ A pesar de algunos avances contra el crimen organizado, la década siguiente continuó siendo testigo de altos niveles de violencia.

Si bien las ciudades del país aún se ubican entre aquellas con las tasas más altas de asesinatos en América Latina, en las décadas recientes, Colombia se ha convertido en un destacado punto de referencia en el ámbito de reducción y prevención de la violencia urbana. Como parte de un proceso que implicó un cambio del control a la prevención, importantes esfuerzos encabezados por las autoridades nacionales y metropolitanas, en conjunción con la comunidad académica y empresarial, contribuyeron a una fuerte y firme reducción de las tasas de criminalidad. En 2015, Colombia registró 22,8 asesinatos cada 100.000 habitantes, alcanzando así su índice más bajo en 30 años.⁸¹

⁸⁰ Véase Heinemann y Verner (2006), pág. 5.

⁸¹ Véase Gagne (2016).

Colombia se ha ganado el derecho legítimo de ser considerada como la cuna de la seguridad ciudadana. Su Gobierno fue el primero en América Latina y el Caribe en introducir una nueva manera de pensar los modos de contener, prevenir y reducir la violencia. La experiencia colombiana que ha logrado reducir con éxito la violencia urbana es, fundamentalmente, una historia sobre un liderazgo fuerte y consistente por parte de los gobiernos locales dentro de un contexto de reforma nacional. Este proceso se inició en 1991 con las reformas constitucionales que transfirieron más facultades para la toma de decisiones a los gobiernos municipales, permitiéndoles a los alcaldes asumir un fuerte rol de liderazgo en la prevención de la violencia.

Otros factores que explican el éxito colombiano en materia de seguridad ciudadana incluyen el establecimiento de sistemas de vigilancia del delito y la violencia, que permitieron dirigir los recursos a determinadas zonas geográficas y a las poblaciones en alta situación de riesgo donde pudieran ser más efectivos. Más aún, la combinación de las medidas de control con un fuerte foco en la prevención social y de situaciones de criminalidad que abordó los factores de riesgo clave contribuyó a construir resiliencia frente a la violencia. Estas medidas reunieron a una amplia base de agentes interesados, incluyendo a investigadores, organizaciones no gubernamentales y líderes comunitarios, a fin de garantizar que las intervenciones tuvieran en cuenta el contexto local y brindaran aportes que permitieran realizar los cambios necesarios durante toda la implementación.

Los cambios constitucionales producidos en 1991 transfirieron más poderes a las ciudades al redefinir la función de los alcaldes, otorgándoles un papel más fuerte y guiando las actividades de policía. De este modo, los alcaldes, ahora con mayores facultades y cumpliendo con sus respectivos mandatos políticos, comenzaron a desarrollar enfoques innovadores frente a los persistentes desafíos que la justicia penal les planteaba a las ciudades colombianas. Estos alcaldes introdujeron una serie de innovadoras medidas de seguridad ciudadana rápidamente. Por ejemplo, en Cali, el alcalde Rodrigo Guerrero llevó adelante medidas de control del delito basadas en datos y en evidencia epidemiológica.⁸² Si bien esto sólo generó algunos beneficios modestos debido a la falta de apoyo político, dio lugar a un profundo debate sobre la seguridad ciudadana en el país. En Bogotá, distintos alcaldes, empezando en 1997 con Antanas Mockus, Enrique

Muchas de estas intervenciones conjugaba la prevención con una actividad policial local más eficaz y efectiva

Peñalosa y Luis Eduardo Gazon, rediseñaron las políticas y los programas de seguridad ciudadana.

Algunas de las intervenciones en materia de seguridad ciudadana más interesantes en América Latina y el Caribe se generaron a partir de esas experiencias tempranas. Por primera vez, las ciudades apoyaron programas de policía comunitaria más eficaces y efectivos (centrados en las zonas calientes y con claros indicadores de éxito), además de horarios provisorios de cierre de los bares y restricciones en el consumo de alcohol con el fin de reducir los delitos a altas horas de la noche. Los alcaldes también instauraron una jornada llamada “La noche de las mujeres”, con el propósito de concientizar sobre la violencia de género, y mejoraron la movilidad y el mantenimiento del espacio público, incluyendo mejoras del alumbrado público y el asfaltado de las calles.

En tanto, Luis Pérez (2001-2003), alcalde de Medellín, y Sergio Fajardo (2003-2009) introdujeron los conceptos de urbanismo social y “acupuntura urbana”, junto con principios de transparencia y tolerancia cero a la corrupción.⁸³ En ese caso, los “proyectos urbanos integrados” incluían esfuerzos para mejorar las relaciones entre la administración local y la fuerza de policía nacional, así como la inversión en espacios públicos en aquellas comunas afectadas por los niveles más altos de pobreza y violencia. Una prioridad era brindar los servicios públicos básicos —especialmente escuelas y bibliotecas— en toda la ciudad, tanto en las áreas centrales y de poder adquisitivo alto, como en las zonas pobres y marginales.⁸⁴

El foco de muchas de estas intervenciones conjugaba la prevención con una actividad policial local más eficaz y efectiva. Los alcaldes alinearon las prioridades definidas

82 Véase Guerrero y Concha-Eastman (2001). Véanse también <http://www.bancomundial.org/es/events/2013/05/31/colombia-cali-crime-violence-prevention> y Rosenberg (2014) en http://opinionator.blogs.nytimes.com/2014/11/20/colombias-data-driven-fight-against-crime/?_r=0.

83 Véase <http://www.citiscopes.org/story/2014/how-medell%C3%ADn-revived-itself-part-4-road-%E2%80%9Cmost-innovative-city%E2%80%9D>.

84 Véase Opinião e Notícia (2008). Cabe destacar que en Medellín, al igual que en otras ciudades, el gobierno local había sido inestable y débil. En efecto, Medellín tuvo 49 alcaldes en 40 años (entre 1948 y 1988), siendo una ciudad que contaba con una población cercana a los dos millones.

85 Véanse Mansilla (2012) y Beato (sin fecha).

86 Con el apoyo de la comunidad académica (específicamente la Universidad Los Andes), la reforma también contempló el desarrollo de un sistema de policía más orientado a la acción y los resultados.

por localidades con aquéllas de la policía, bajo el control de las autoridades nacionales. Si bien los alcaldes pueden, en principio, definir las políticas de seguridad pública, los comandantes de la Policía Local no les reportan directamente a ellos. Desde comienzos de los '90, los alcaldes han ido articulando estrategias para trabajar de manera efectiva con la policía, incluyendo la asignación de más fondos locales para ayudar a apoyar a la policía en las iniciativas respaldadas por los líderes locales.

Estos cambios ocurridos en el contexto de las políticas locales y nacionales estuvieron acompañados por importantes reformas en el seno de la policía. Tales reformas incluyeron el modo en que las fuerzas de policía interactuaban con la población, las medidas disciplinarias que adoptaban, y los enfoques aplicados para el uso de los datos a fin de controlar la criminalidad.⁸⁵ De este modo, las fuerzas policiales atravesaron una importante reestructuración. Cabe destacar que estas reformas estuvieron encabezadas por la propia institución, y no fueron producto de la imposición de intervenciones políticas externas. Todo comenzó con la adopción de serias medidas contra la corrupción que dio como resultado la baja de más de 7.000 agentes de policía en 1994, y que continuó en 1995 con la creación del Sistema de Gestión Integral.⁸⁶ A pesar de los constantes desafíos, la policía de Colombia actualmente funciona de un modo mucho más efectivo y conforme con las normas internacionales que en décadas anteriores.

En paralelo con estas reformas, Colombia también se benefició de mejoras a nivel nacional y replanteó la política de seguridad en términos más amplios. En las décadas de los años '90 y 2000, el Gobierno hizo importantes avances contra las actividades

delictivas a gran escala, como las organizaciones de tráfico de drogas en Cali y Medellín.⁸⁷ Si bien con cierta controversia en algunas ocasiones, las políticas implementadas durante la administración de Álvaro Uribe, y de su sucesor Juan Manuel Santos a partir de 2003 en adelante, también contribuyeron considerablemente a la seguridad pública. Bajo la administración de Uribe, el Gobierno se centró en brindar seguridad básica en las zonas urbanas y en asegurar los corredores de transporte interurbano frente a los ataques de los actores ajenos al Estado.⁸⁸

El resultado de la convergencia de la reestructuración política, la reforma de la policía y la mejora en la situación de la seguridad ha sido una marcada disminución de la violencia en Colombia.⁸⁹

Una serie de principios y políticas generales fueron desarrollados a nivel nacional para guiar la reducción de la violencia en las ciudades de todo el país. A comienzos de 2010, la prevención de la violencia asumió un rol destacado en el frente nacional. Ese año, se creó la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad con el propósito de definir una política nacional e integral que pudiera responder a los principales desafíos planteados por el crimen y la violencia que enfrentaban las ciudades colombianas. Dicha Consejería condujo a la formulación de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Coexistencia (PNSCC). Lanzada oficialmente en 2011, esta política -la primera en su tipo en la historia de Colombia- fue creada con los objetivos fundamentales de romper el círculo de la violencia, fortalecer el contexto social, empoderar a las comunidades locales y construir las capacidades de las instituciones científicas y judiciales.⁹⁰

Figura 5. Tasas de homicidio en Colombia en 2002-2015⁹¹

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa	68,9	53,8	44,8	39,6	36,8	34,7	33	33,7	32,3	33,6	30,8	30,3	26,5	22,8
Cantidad	28.387	22.526	19.036	17.086	16.119	15.423	14.911	15.454	15.013	15.803	14.670	14.294	12.626	11.000

87 Al quebrar el poder de estas principales organizaciones, sin embargo, Colombia también desplazó parte del control del comercio internacional de narcóticos y, como resultado, parte de la violencia y el conflicto asociado a él, a México.

88 El Gobierno también llevó a cabo una intensa campaña contra las fuerzas de la guerrilla tanto en las zonas urbanas como rurales, debilitando y limitando marcadamente el alcance de las actividades de esos grupos en el curso de los años. El gobierno de Uribe desarrolló una controvertida política de desmovilización para controlar las actividades de los paramilitares de derecha que sirvió para reducir las actividades contra la guerrilla políticamente organizadas en las ciudades, pero dejando su estructura operativa fundamentalmente intacta. Muchas de estas organizaciones se volvieron a movilizar rápidamente para convertirse en grupos criminales de mediana escala en distintas regiones de Colombia.

89 La tasa nacional de homicidios se redujo de casi 90 personas cada 100.000 en 1991 a 22,8 cada 100.000 habitantes en 2015. Este porcentaje es alto comparado con los niveles internacionales y algunas ciudades registran tasas de homicidios muy superiores a 50 personas cada 100.000. A pesar de algunas mejoras realizadas, los niveles de inseguridad continúan siendo altos en las ciudades más grandes del país y se manifiestan a través de una variedad de hechos delictivos que no están directamente relacionados con el conflicto, como los asaltos con agresión, los robos a la propiedad y el robo de vehículos.

90 En una conferencia organizada en Cali en 2013, Francisco Lloreda, en aquel momento responsable de la Alta Consejería Presidencial, explicó que la política nacional se había basado en varios principios fundados en la evidencia, incluido lo siguiente: "a) la prevención de la violencia es más efectiva y menos costosa que abordar sus consecuencias; b) la violencia tiene múltiples causas, pero también múltiples puntos de intervención; c) las intervenciones deberían ser abarcativas, pero con una implementación focalizada; y d) las intervenciones deberían producirse en una instancia temprana de la vida y prolongarse en el tiempo. Véase Banco Mundial (2014), pág. 18.

91 Véanse "Homicide Monitor" en homicide.igarape.org.br y UNODC en <http://www.unodc.org/gsh/en/data.html>.

Figura 6. Tasas de homicidio cada 100.000 habitantes en las ocho ciudades más grandes de Colombia⁹²

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Barranquilla	45	38	32	35	32	30	32	33	28	29	27	35
Bogotá	30	18	15	10	10	15	20	20	22	17	17	17
Medellín	75	72	75	60	59	57	56	56	58	53	38	20
Cali	105	105	75	70	65	63	75	74	72	81	86	58
Bucaramanga				32	22	20	18	19	19	19	17	
Cúcuta					78	60	53	47	50	57	44	28
Pereira					90	100	77	65	55	37	39	33
Cartagena								28	24	29	28	28

Figura 7. Delitos cada 100.000 habitantes en 2010 y 2011

Municipio	Homicidios		Asaltos a casas		Robo de vehículos		Peleas	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Barranquilla	52,7	47,7	36,3	33,7	139,5	80,4	234,4	258,1
Bogotá	52	63,3	288,4	238,7	352,9	199,3	178,6	252,2
Medellín	62,8	74,5	6,2	5,3	92,9	88	58	16,1
Cali	95,7	70,5	82,3	55	375,5	212,3	308,8	253,4
Bucaramanga	23	20,9	129,3	199,9	44	30	532,2	368,8
Cucta	2,8	2,3	2,1	8,1	2,5	4,7	25,8	0,7
Pereira	9,4	13,8	25,2	29,8	3,4	4,2	0	0

El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) fue lanzado en 2010 por la Policía Nacional como parte de esos esfuerzos a nivel nacional y apoyándose en los mismos principios. El plan estaba dirigido a las ocho ciudades más grandes del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Pereira y Cúcuta (véase Figura 6). El programa utilizó los aportes y estrategias de la actividad policial orientada a la comunidad y a la resolución de problemas (COP y POP), con el fin de centrarse en construir estrategias colaborativas a nivel micro que permitieran abordar los retos en los barrios.

Una innovación clave del PNVCC fue el despojar a las unidades locales de autonomía. El programa dividía las regiones vigiladas por las respectivas estaciones de policía en sub-estaciones conocidas como Centros de Atención Inmediata (CAI) cuya misión era desarrollar estrategias integradas de seguridad pública para los cuadrantes, compuestos por un puñado de barrios que un grupo pequeño de policías puede vigilar a pie y que les permite estar en contacto directo con la población.⁹³ Cada unidad recibió un nuevo protocolo de patrulla, incentivando así un mayor contacto con la comunidad y haciendo que los agentes de policía asumieran su responsabilidad frente al crimen. El plan incluyó la capacitación de más de 9.000 agentes de policía sobre nuevos protocolos y la mejora de las habilidades interpersonales.

92 Véase García et al. (2013), pág. 26.

93 Véase Policía Nacional de la República de Colombia (2010).

Las unidades de patrulla asignadas a determinados barrios fueron autorizadas para actuar a discreción y con flexibilidad al momento de trabajar con las comunidades para recopilar información y desarrollar programas personalizados según las necesidades locales. Un principio clave que contribuyó al gran cambio ideológico, que se produjo en Colombia durante el Plan de Seguridad Democrática llevado a cabo por la administración de Uribe, fue el concepto de co-responsabilidad entre la policía y las autoridades locales a la hora de abordar las preocupaciones sobre la seguridad.⁹⁴

El Gobierno colombiano ya contaba con un sofisticado conocimiento sobre las técnicas y tecnologías de policía contemporáneas. El Plan Cuadrantes se basó en parte en el exhaustivo sistema de datos georreferenciados sobre delitos del que ya disponía la Policía Nacional. Esos datos les permitían a los comandantes de las estaciones y sub-estaciones generar un conocimiento detallado sobre la dinámica delictiva en las zonas de operación. La policía pudo adentrarse así en la dinámica política, social y económica de cada cuadrante en tiempo real. Asimismo, la policía de patrulla se vio mejor equipada para controlar los delitos y establecer relaciones con los vecinos a fin de formular programas preventivos adaptados a las necesidades locales.

De este modo, las patrullas locales establecen unas pautas mínimas y sistemas de información ajustados a cada cuadrante en particular. Esta información contiene la ubicación y hora de los delitos que se cometieron en un área determinada durante la semana anterior para que la policía pueda trabajar en prevenir futuros delitos a través de rutinas de patrulla y un compromiso público más eficaces.⁹⁵ Se espera que los miembros del equipo trabajen con los comandantes en las estaciones y sub-estaciones, a fin de mantener una serie de objetivos a corto, mediano y largo plazo para cada zona y evaluar la consecución de los mismos. La policía asignada a la zona también intenta trabajar con otros funcionarios del Estado para ayudar a construir lazos entre dichos funcionarios y los líderes de esa área y mejorar así los servicios del gobierno e impulsar los objetivos de prevención del delito. Un factor clave del Plan Cuadrante es el agente ejecutivo de la estación de policía. Este agente mantiene un registro detallado de los datos estadísticos del cuadrante correspondiente a su estación, y trabaja con los comandantes de las sub-estaciones para emplear esos datos a fin de desplegar personal y desarrollar programas preventivos para la zona.

El Plan Cuadrante fue sometido a una evaluación de impacto experimental en 2010.⁹⁶ Los calendarios de capacitación entre los tres cohortes de estaciones de policía seleccionados aleatoriamente fueron escalonados, permitiendo así una variación experimental en cuanto a la exposición a la capacitación y despliegue del protocolo. Los evaluadores compararon los cuatro meses inmediatamente posteriores a la capacitación con el mismo período del año anterior. Detectaron así una importante reducción en varios tipos de delitos,⁹⁷ con un impacto impulsado por efectos muy elevados en las zonas altamente afectadas por el crimen y por efectos muy bajos (o incluso cero) en los barrios con criminalidad baja. Una vez contabilizada la concentración espacial de los delitos, los efectos estimados representan una reducción de hasta el 22% en la tasa de homicidios. La capacitación también mejoró el sentido de responsabilidad y moral de la policía.

94 *Ibidem*, pág. 16.

95 Policía Nacional de la República de Colombia (2010). Véase "Homicide Monitor" en homicide.igarape.org.br.

96 Véase García et al. (2013). Véase también la evaluación de Llorente et al. (2011).

97 Los efectos oscilaron entre cerca de 0,13 para los homicidios a 0,18 de desviación estándar para las peleas callejeras.



REPÚBLICA DOMINICANA: Plan de Seguridad Democrática

La República Dominicana es raramente señalada como un caso de innovación en seguridad ciudadana. El país experimentó un rápido crecimiento económico en los últimos 50 años, pero con mejoras en desarrollo humano a un ritmo mucho menor.⁹⁸ La combinación de un crecimiento elevado, con inversiones sociales débiles, una aguda desigualdad y su proximidad geográfica con Estados Unidos crearon las condiciones para un marcado aumento de los delitos violentos relacionados con el transbordo de drogas.⁹⁹ Así, la tasa de homicidios en la República Dominicana se duplicó durante la última década. Con un índice de asesinatos en 2002 que ascendía a 14 personas cada

100.000 habitantes, en 2006 dicho índice se disparó hasta 26 cada 100.000. La tasa de homicidios en la región de la capital, que incluye la ciudad de Santo Domingo, superó las 40 personas cada 100.000 en 2005.¹⁰⁰

Las autoridades de la República Dominicana han tendido a reproducir las políticas de policía orientadas al cumplimiento de la ley y el orden con mano de hierro. Como sucedió en ciertos países de Centroamérica, esto ha dado lugar a tasas más elevadas de conducta inapropiada por parte de la policía: la policía fue responsable del 16% de todos

98 Véase Bobeá (2011).

99 *Ibidem*, pág. 159, 168-169, 173.

100 *Ibidem*, pág. 442.

los asesinatos ocurridos, contribuyendo a una crisis de confianza en las fuerzas policiales, en particular entre las poblaciones de menores recursos que vivían en zonas altamente delictivas y, en consecuencia, a bajas tasas de denuncias de los delitos.¹⁰¹ En 2014, en respuesta a las inquietudes a causa del transbordo de drogas procedentes y con destino a Estados Unidos, el Gobierno recurrió al despliegue de las Fuerzas Armadas como apoyo a la Policía Militar. Según la Oficina del Fiscal General, esto dio lugar a una fuerte reducción en el número de homicidios a un total de aproximadamente 20 cada 100.000 habitantes.¹⁰²

Las tasas crecientes de criminalidad habían generado ansiedad popular y habían motivado a los líderes nacionales a identificar estrategias de seguridad y orden público. Tras asumir en medio de un clima de violencia creciente, el Presidente Fernández, elegido en 2004, desarrolló el Plan de Seguridad Democrática (PSD) como una estrategia integral que, supuestamente, se inspiró en el programa colombiano del mismo nombre, así como en experiencias en Brasil.¹⁰³ La seguridad ciudadana se enmarcó como una empresa participativa en la que la policía, las autoridades locales y el trabajo de la gente contribuirían a hacer de los barrios un lugar más seguro.¹⁰⁴ El programa pretendía relanzar el tema de la ciudadanía y la seguridad como elementos mutuamente constitutivos, ya que una mayor participación ciudadana responsable en cuestiones de seguridad también permitiría transformar los servicios de seguridad y garantizar que éstos respondieran mejor a las inquietudes de la población del país.¹⁰⁵

El PSD consistía en reformas internas en el sistema de justicia penal para mejorar el control y la investigación policial, así como profesionalizar a la policía. También abarcaba esfuerzos sustanciales para mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad a través de programas sociales dirigidos a las zonas de alto riesgo. Estos esfuerzos incluyeron el programa Barrio Seguro, un programa de policía focalizado que pretendía controlar el delito en lo que muchos consideraban una de las localidades más violentas de la ciudad capital, Santo Domingo.¹⁰⁶ Barrio Seguro consistía en un

doble enfoque cuyo primer piloto se llevó a cabo en el barrio de Capotillo en agosto de 2005 y en 2006, y que se extendió gradualmente a 13 barrios contiguos abarcando a una población total de aproximadamente 170.000 personas (o casi un 5% de la población del norte de Santo Domingo)¹⁰⁷ y que posteriormente se expandió más allá de la ciudad capital.

El primer componente del programa comprendía el despliegue policial en barrios seleccionados. También se alentó a la policía a realizar actividades de resolución de problemas similares a la iniciativa de acción policial orientada a la resolución de problemas (POP), poniendo el foco en patrullar las calles. El segundo eje de Barrio Seguro se centró en disminuir los riesgos sociales, restableciendo la confianza en la policía por parte de la población local y construyendo un compromiso más positivo con la policía. El programa tenía como objetivo establecer organizaciones comunitarias en las áreas objetivo para que estos grupos pudieran actuar como interlocutores y coprotagonistas en los esfuerzos de seguridad pública. Las iniciativas sociales incluían “Banco de mi barrio” (microcrédito), “Becas para mi barrio” (becas), “Techo para mi barrio” (subsidios para reparar casas) y algunas ayudas para jóvenes emprendedores.

El objetivo central de Barrio Seguro era incrementar de manera significativa el número de policías asignados a los barrios inseguros. El Gobierno señaló que la cantidad de agentes de patrulla aumentó de 900-1.000 por día en 2005 a 9.000-11.000 por día en 2006.¹⁰⁸ Cabe destacar que, aparentemente, se realizó un esfuerzo importante por excluir del programa a policías con un historial de corrupción o abuso. Los policías designados para el programa recibieron 15 días de capacitación, si bien el plan inicial preveía tres meses de formación. Según el rango, los policías asignados a la zona recibían un plus sobre su salario mensual entre \$31 y \$413, además de un suplemento para comidas.¹⁰⁹

101 Véanse Howard (2009) y Bobea (2012).

102 Véase Fieser (2014).

103 Más allá de la clara influencia de Colombia, el programa de la República Dominicana también reflejaba el entendimiento subyacente, basado en experiencias en los estados brasileños de Minas Gerias y San Pablo, según el cual el crimen es un fenómeno multi-dimensional que exige un complejo conjunto de respuestas, con especial atención a los segmentos socialmente excluidos y vulnerables de la población. Véase Bobea (2012), pág. 334-337.

104 Véase Howard (2009), pág. 303-304.

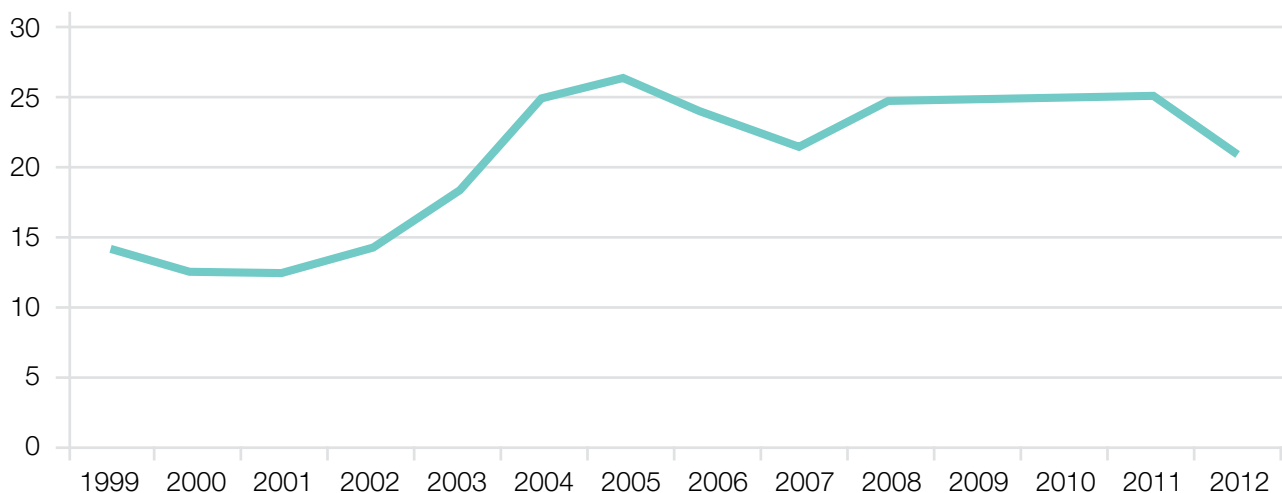
105 Véase Bobea (2012), pág. 396-388.

106 Véanse Howard (2009), pág. 305 y Cano (2007), pág. 5, 14.

107 Véase Howard (2009), pág. 305.

108 Véase Cano (2007).

109 *Ibidem*, pág. 16-17.

Figura 8. Tasas de homicidio en la República Dominicana en 1999-2012

El comandante de la intervención jugó un rol fundamental que era atípico para un modelo de policía orientado a la comunidad, el cual más bien busca trasladar el poder de policía al agente de patrulla. El comandante fue el primer interlocutor con la comunidad, mientras que los agentes de menor rango sólo se fueron incorporando lentamente al proceso. Esto redujo la interacción que caracteriza los modelos de policía orientados a la comunidad y pudo haber aminorado su impacto.¹¹⁰ Los residentes también informaron que mientras la acción policial había mejorado en las comunidades de destino, continuaba existiendo cierta corrupción y que sospechaban que, con el tiempo, la corrupción de la policía volvería a los niveles más altos.¹¹¹

Si bien Barrio Seguro fue sometido a una evaluación de impacto, los datos proporcionados por el Gobierno dominicano para dicha evaluación fueron limitados.¹¹² En efecto, algunos informes de PNUD de 2006 y 2007 criticaron el programa por la falta de claridad en su marco conceptual.¹¹³ Sin embargo, casi el 60% de los residentes de las comunidades a las que estuvo dirigido el programa señalaron que, en general, había sido exitoso durante los primeros años en cuanto a cambiar la calidad del accionar policial. Los residentes hacían una distinción entre la policía antes de Barrio Seguro, a quienes consideraban como parte del problema de la delincuencia, y la policía después de la

implementación del programa, quienes se mostraban más cordiales y dispuestos a ayudar.

El programa Barrio Seguro parece haber contribuido a una marcada mejora en la seguridad real y la seguridad percibida. Si bien los datos son aún poco uniformes, parece existir una tendencia secular descendente en el porcentaje de homicidios de 26 personas cada 100.000 en 2005 a 22 personas cada 100.000 en 2007.¹¹⁴ Según se informa, las tasas de víctimas violentas también disminuyeron un 30%, aunque los datos longitudinales son limitados. Más allá de las estadísticas de criminalidad, las evaluaciones también revelan otras mejoras. Por ejemplo, una mayor presencia policial en los barrios clave que, aparentemente, aumentó la confianza de los vecinos en el sistema de justicia penal. Esto resulta evidente a partir del creciente número de denuncias presentadas ante las fiscalías locales, que pasaron de 900 a casi 1.200 en aquellos barrios donde se llevaron a cabo intervenciones.¹¹⁵

Existen otros indicadores que también señalan algunos de los efectos e impactos de Barrio Seguro. Una encuesta realizada en las comunidades objetivo mostró un cambio drástico y todos los grupos que participaron informaron una reducción percibida de la delincuencia.¹¹⁶ Los grupos de estudio (focus groups) organizados a los efectos de la evaluación observaron

110 Véase Arias y Ungar (2009), pág. 409-430.

111 Véase Cano (2007), pág. 17-20.

112 Véase PNUD (2006).

113 *Ibidem*, pág. 5.

114 El equipo evaluador contratado por PNUD recibió información estadística relativamente escasa por parte del Gobierno dominicano respecto a la criminalidad en las zonas. Sin embargo, sí recibieron datos sobre los homicidios a nivel de barrios, que utilizaron para evaluar la efectividad del programa respecto a otros barrios similares que no se incluyeron en el programa, y respecto a los niveles cíclicos interanuales de homicidios en cada barrio. Esos datos sugerían una disminución durante la implementación del programa, si bien las tasas de homicidio a menudo iniciaron su propia tendencia descendente antes de dicha implementación en determinados barrios. Una ulterior investigación indicó, no obstante, que las tasas interanuales de homicidios habían registrado un descenso con el tiempo. Los datos también mostraron una reducción comparado con otros barrios similares en la ciudad. Véase Cano (2007), pág. 20-30.

115 Véase Cano (2007), pág. 38.

116 Véase Departamento de Seguridad Pública (sin fecha), pág. 19.

una dramática reducción en las peleas con armas y, en consecuencia, una mayor sensación de seguridad. No obstante, algunas actividades delictivas y la corrupción policial persistieron.¹¹⁷ A la postre, los efectos a largo plazo son difíciles de asegurar, puesto que no parece haber existido una evaluación pública rigurosa y consistente del impacto de estos programas.

También parece que el programa afrontó algunos vientos internos en contra que le hicieron perder algo de apoyo dentro del Estado.¹¹⁸ A finales de 2012, el Ministro del Interior anunció que un nuevo programa, llamado “Vivir tranquilo”, con objetivos similares, reemplazaría a Barrio Seguro.¹¹⁹ Como ocurre con muchos programas de seguridad pública que resultan moderadamente exitosos, los cambios políticos dentro de la policía, el Ejecutivo y la Legislatura pueden crear dificultades y esos retos se van acumulando con el tiempo.¹²⁰ Del mismo modo, parece que la experiencia Barrio Seguro servirá como base para nuevos programas, aunque algunos desafíos serios, en particular problemas de fondo relacionados con la corrupción, aún persistan y restrinjan el éxito de futuros programas.

117 Véase Cano (2007), pág. 38-39.

118 Véase Hoy Digital (2013).

119 Véase Apoinar (2013).

120 Véase Ungar y Arias (2012).



HONDURAS: Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana para los Municipios del Valle del Sula

Honduras es uno de los países más pobres y violentos de América Latina.⁰ Varios factores contribuyeron al incremento de la violencia en los últimos años, incluyendo los efectos desestabilizadores del golpe de 2009 y una mayor presencia de las organizaciones de narcotráfico y maras como la MS-13 y el Barrio 18. Ninguna ciudad sufre más esta situación que San Pedro Sula. Como la segunda urbe más grande

de Honduras, después de Tegucigalpa, la capital, San Pedro Sula se sitúa próxima a la costa norte del Caribe y es considerada el centro industrial del país, albergando muchas de las maquiladoras de Honduras. Hasta hace poco tiempo, San Pedro Sula era señalada por cuarto año consecutivo como la ciudad más violenta del mundo, con una tasa de asesinatos de 187 cada 100.000 habitantes en 2014.¹²¹

¹²¹ Véase <http://www.seguridadjusticiapaz.org.mx/sala-de-prensa/1165-por-cuarto-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>.

Como parte de un esfuerzo mayor por mitigar los problemas subyacentes asociados con el aumento de la violencia, el BID otorgó un préstamo por \$20 millones destinado al proyecto Paz y Convivencia Ciudadana en el Valle del Sula, que se inició en 2003. Además de San Pedro Sula, se extendía a una región más amplia abarcando 17 municipios cercanos. Los objetivos iniciales eran ambiciosos y pretendían mejorar los niveles de paz, convivencia y seguridad ciudadana en los municipios objetivo, con el foco en los jóvenes entre 17 y 25 años. Estos objetivos debían alcanzarse a través del fortalecimiento institucional, la prevención social de la violencia y la delincuencia, la promoción de la policía comunitaria dentro del ámbito de la Policía Nacional, y una amplia estrategia de comunicación y concientización social.¹²²

Todo el programa fue conducido desde la alcaldía de San Pedro Sula a través de la Oficina de Paz y Convivencia. Se propusieron proyectos diferenciados a nivel local, asegurando que las iniciativas estuvieran adecuadamente dirigidas y contaran con adhesión por parte de la sociedad. En la práctica, este enfoque descentralizado demostró ser excesivamente desafiante. Si bien hacia el final del proyecto en 2011 se constituyeron 17 comités presididos por los alcaldes, sus funciones y responsabilidades no quedaron claramente definidas en relación con la oficina ejecutora (la Oficina de Paz y Convivencia), lo cual condujo a falta de liderazgo y coordinación.¹²³

El proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana afrontó varios obstáculos durante su implementación, algunos de los cuales fueron totalmente imprevisibles. Por ejemplo, la depresión tropical 16 que provocó importantes inundaciones en la región en octubre de 2008, haciendo necesario desviar \$8 millones del total de \$20 millones originariamente ordenados a los esfuerzos de emergencia de recuperación y reconstrucción. Para empeorar aún más las cosas, al año siguiente el país sufrió una crisis constitucional y un golpe de Estado que obligó al BID a congelar el desembolso de los fondos durante 10 meses. El proyecto concluyó en 2012 con un gasto de \$13,2 millones del presupuesto de \$22,2 millones (que además del préstamo del BID de \$20 millones incluía \$2,2 millones de fondos nacionales).

En 2013 la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE, en inglés) llevó a cabo una evaluación del

proyecto Paz y Convivencia Ciudadana en conjunción con otros cuatro programas de seguridad ciudadana en la región de América Latina y el Caribe.¹²⁴ El informe tropezó con serias dificultades en su implementación que, sumado al sistema deficiente de mantenimiento de registros y a los retos mencionados anteriormente, arrojaron una evidencia débil de los resultados. En efecto, entre 2003 y 2011 el programa careció de cualquier control o seguimiento de los resultados. El informe de la OVE estableció que los resultados del programa probablemente no habían sido alcanzados.

Como parte de la evaluación del proyecto por parte de la OVE, el grupo llevó a cabo un diagnóstico de los servicios existentes relacionados con la prevención del delito y la violencia a nivel local. Los investigadores determinaron que los municipios del Valle del Sula mostraban una infraestructura o servicios públicos limitados para la prevención de la violencia, lo cual obstaculizaba la habilidad de la intervención Paz y Convivencia Ciudadana de apoyar y potenciar los servicios actuales a la hora de implementar iniciativas como la capacitación laboral entre los jóvenes en situación de riesgo. Más aún, el estudio de la OVE indicó que el proyecto no había identificado la brecha en la programación e infraestructura locales antes de la implementación, mostrando así una organización y planificación deficientes.¹²⁵

La OVE identificó una falla adicional en el diseño del proyecto en cuanto a la identificación de profesionales y ejecutores apropiados para los programas locales en el Valle del Sula. Por ejemplo, dos fundaciones -la Fundación Rieken y el Instituto Centroamericano-responsables de establecer las bibliotecas comunitarias y brindar capacitación técnica a los jóvenes en riesgo, no estaban obligadas a dar cuenta de su labor. Los contratos para proyectos específicos no eran vinculantes, permitiéndoles a los socios desligarse de ellos a voluntad.¹²⁶ Tampoco los municipios debían rendir cuentas de su labor y los alcaldes locales podían simplemente salirse del proyecto. Y peor aún, la OVE informó que existía escasa, o ninguna, participación por parte de la comunidad, lo cual en general sólo ocurría en los municipios más grande como El Progreso y en situaciones muy puntuales. Asimismo, comparativamente existía escasa continuidad en las figuras de liderazgo, puesto que los líderes de los equipos del proyecto cambiaron cinco veces durante los seis años de vigencia del programa.¹²⁷

122 Véase BID (2014b), pág. 9.

123 *Ibidem*, pág. 31.

124 *Ibidem*.

125 *Ibidem*, pág. 17.

126 *Ibidem*, pág. 26.

127 *Ibidem*, pág. 39.

128 *Ibidem*, pág. 37.

El proyecto Paz y Convivencia Ciudadana presentaba fallas muy profundas y carecía de mecanismos de rendición de cuentas, adhesión por parte de la comunidad, algún tipo de control de los resultados y una estrategia de comunicación pública. Los alcaldes y otros agentes locales informaron que no tenían conocimiento del programa ni de sus distintos componentes, lo cual exacerbó aún más la falta de confianza y la escasa coordinación.¹²⁸ Dejando de lado las inconsistencias en el diseño del proyecto, la falta de continuidad de los líderes dio lugar a una implementación deficiente.

Sin un control y evaluación, resulta difícil medir cualquier impacto asociado con el programa Paz y Convivencia Ciudadana. En efecto, las tasas de homicidio crecieron durante el período del proyecto, si bien no es posible separar dichos efectos de los factores externos como el golpe del año 2009 y la creciente importancia estratégica de Honduras como país de tránsito para las organizaciones de narcotráfico. Sin embargo, a la luz de la fulminante evaluación de la OVE de los fracasos del programa, es posible afirmar que el programa Paz y Convivencia Ciudadana produjo pocos beneficios tangibles.

Figura 9. Homicidios en Honduras en 2005-2013

Año	Cifra de homicidios	Tasa de homicidios
2005	2417	36.98
2006	3018	46.18
2007	3262	49.91
2008	4473	57.89
2009	5265	66.84
2010	6239	77.54
2011	7104	86.47
2012	7172	85.53
2013	3547	41.46

Fuente: Observatorio de la Violencia, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).



JAMAICA: Llegando a los individuos a través de las habilidades y la educación

Jamaica tiene una de las tasas de homicidio más altas del mundo. Desde 2000, hubo sólo dos años cuando el país registró menos de 1.000 asesinatos anuales –en 2000 (887) y en 2003 (975). Estas cifras son excesivamente elevadas para un país con apenas 2,7 millones de habitantes (véase Figura 10).¹²⁹ El pico de violencia se asocia habitualmente a un deterioro de las

oportunidades económicas, una impunidad persistente y los efectos de desplazamiento provocados por las actividades de narcotráfico y antinarcóticos en Centroamérica y el Caribe. En las últimas dos décadas, el Gobierno, grupos privados y de la sociedad civil han experimentado con una serie de enfoques para promover la seguridad ciudadana.

129 Véanse el Estudio Global sobre Homicidios 2013 de la UNODC; y la Revisión 2012 de las proyecciones de población de UNDESA.

Figura 10. Homicidios en Kingston en 2000-2013¹³⁰

Año	Asesinatos	Tasa de asesinatos
2000	493	75,6
2001	659	101,1
2002	511	78,3
2003	433	66,3
2004	651	99,2
2005	829	125,8
2006	565	86,0
2007	727	110,4
2008	641	97,2
2009	632	95,7
2010	441	66,7
2011	328	49,5
2012	357	53,7
2013	371	55,6

Fuente: Policía de Jamaica (Constabulary Police Force) (2015).

Muchas intervenciones tienden a focalizarse en las “zonas calientes” y en las “personas conflictivas” que cometen delitos, en especial en las bandas locales y los jóvenes en situación de riesgo. En la capital, Kingston, una serie de barrios se encuentran literalmente controlados por los “dons” o líderes pandilleros que establecen estructuras de un gobierno híbrido paralelo y concentran tanto las rentas como las funciones de suministro de los servicios básicos. Durante décadas, los dons han ejercido un alto grado de control sobre los residentes a través de una combinación de coerción, intimidación y compromiso directo, incluida su intervención para mejorar el bienestar social e invertir en la seguridad de algunas áreas donde el gobierno federal y el gobierno municipal claramente habían fracasado en esa tarea. También existe una relación insidiosa y de larga data entre los funcionarios elegidos y los empresarios con determinadas bandas.

En 2003 se lanzó una novedosa iniciativa en seguridad ciudadana conocida como Reaching Individuals through Skills and Education (RISE) (Llegando a los individuos a través de las habilidades y la educación). RISE consistía en un programa de desarrollo para los

jóvenes implementado en 2003 en tres comunidades de Kingston (Waterhouse, Towerhill y Drewsland). En 2005, el programa se extendió a tres barrios más (Parade Gardens, Fletchers Land y Allman Town). RISE brindaba asistencia pos escolar, ofreciendo asistencia a los estudiantes en situación de riesgo con sus tareas escolares, leyendo tutoriales y realizando actividades recreativas para mejorar el liderazgo y las habilidades de comunicación y para la vida cotidiana. El programa pretendía brindar un entorno controlado para promover la educación continua evitando, al mismo tiempo, la deserción escolar temprana, el reclutamiento de los jóvenes por parte de las pandillas, el consumo de drogas y otras conductas de riesgo.¹³¹ A su finalización en 2012, un total de 3.582 adolescentes y 2.708 jóvenes habían pasado por el programa.¹³²

Si bien la intervención RISE tuvo un final prematuro, estuvo sujeta a una evaluación de impacto en 2011. Ese año, una reestructuración de la zonificación y financiación del Programa de Seguridad Ciudadana de Jamaica (CSJP, por sus siglas en inglés) condujo al cierre de tres de los seis programas RISE. Los investigadores aprovecharon la ocasión como un experimento natural para medir los resultados del programa RISE, examinando los efectos en las comunidades donde el programa se había mantenido y descontinuado. En 2013, un total de 665 adolescentes de Kingston (568 participantes de RISE y 97 ajenos a RISE) fueron encuestados para medir riesgos como el abuso de drogas, la conducta pandillera, el nivel de logros educativos, los resultados laborales y las creencias (autoestima). Dado que el estudio medía los barrios donde el programa continuaba en marcha y otros donde se había suspendido, surgieron cuatro subgrupos: el grupo de tratamiento I y II (RISE-en marcha y RISE-suspendido) y el grupo de control I y II (participantes ajenos a RISE en comunidades donde el programa continuaba vigente y donde había sido suspendido).¹³³

La evaluación de impacto determinó que RISE generaba una serie de impactos positivos (véase Figura 11). Por ejemplo, la probabilidad de deserción escolar temprana mejoró un 16% respecto a la de los participantes ajenos a RISE.¹³⁴ Los resultados laborales también tuvieron una mejora para los estudiantes RISE que tenían un 10% más de probabilidad de estar trabajando que los estudiantes fuera de RISE. Sin embargo, a pesar de algunos beneficios sociales claros del programa RISE, éste no pareció alterar otras

130 Véase <http://www.jcf.gov.jm/>.

131 Véase Soares y Sviatschi (2013), pág. 8.

132 Los jóvenes que participaron fueron seleccionados en base a consultas realizadas a las autoridades de las escuelas, a fin de apuntar a los alumnos más desfavorecidos de la clase.

133 La muestra no fue aleatoria, pero los participantes de RISE fueron comparados con participantes ajenos a RISE que fueron identificados tanto por los funcionarios de RISE como por las autoridades escolares como estudiantes con características similares a las de los estudiantes RISE.

134 Véase Soares y Sviatschi, pág. 11.

conductas como el hecho de pertenecer a una pandilla o el abuso de sustancias. Más aún, la evaluación detectó algunos impactos negativos en los resultados académicos en el caso de los participantes RISE cuando el programa se había terminado de manera prematura. Los evaluadores especularon con que esto podría deberse a la frustración o la desilusión.¹³⁵ Cuando el programa se canceló, la probabilidad de deserción escolar aumentó un 14% entre quienes habían participado en RISE. La conducta pandillera y el abuso de sustancias no se vieron afectados por la finalización del programa.

No queda totalmente claro qué fue lo que limitó el éxito de RISE. Los evaluadores identificaron una posible relación entre el compromiso de los padres y la participación de los estudiantes en el programa RISE. En particular, es posible que la inscripción de alumnos haya hecho que los padres reconocieran los potenciales beneficios de invertir en sus hijos. Precisamente, los efectos negativos que tuvo la suspensión de RISE en el logro escolar de los jóvenes fueron menores en aquellas familias donde los padres estaban decididos a mostrar mayor compromiso. La evaluación de impacto identificó una reducción de la deserción escolar del 23% entre los ex participantes de RISE cuyos padres estaban comprometidos con la iniciativa. La evaluación señaló también que el programa no necesitaba ser permanente para aquellos estudiantes cuyos padres estaban comprometidos (quienes retenían los beneficios de RISE), subrayando la viabilidad de descontinuar dichos programas una vez alcanzadas ciertas metas específicas.

Figura 11. Resultados de la participación en RISE

Factor	Participantes en RISE (en marcha)	RISE Participants (cancelled)
Resultados académicos	16% de REDUCCIÓN en la deserción escolar	14% de AUMENTO en la deserción escolar
Conducta pandillera	Sin efectos	Sin efectos
Abuso de sustancias	Sin efectos	Sin efectos
Resultados laborales	10% de aumento del trabajo	Sin efectos
Creencias (“cosas de las cuales sentirse orgulloso/a”)	Efectos positivos	Sin efectos

135 Véase Soares y Sviatschi, pág. 12.



MÉXICO: Todos somos Juárez

En la última década, México sufrió una marcada escalada de la violencia homicida y la victimización. Si bien las cifras son objeto de discusión, desde 2006 la violencia se ha cobrado al menos 120.000 vidas, con una concentración de las muertes intencionales en un pequeño número de estados y municipios. Conviene antes poner la situación de la seguridad en perspectiva histórica. La tasa de homicidios del país estaba, en efecto, cayendo de manera sostenida de 19 personas cada 100.000 (1990) a 9 cada 100.000 (2007), antes de repuntar nuevamente a las tasas registradas a comienzos de 2010.¹³⁶ Algunas ciudades medianas y grandes en el norte y este de México protagonizaron índices de hasta 150 homicidios cada 100.000 habitantes.

Esta escalada está asociada con el despliegue de más de 60.000 soldados por parte del ex Presidente Calderón y con una intensificación de la violencia entre carteles y las operaciones antinarcoóticos. En efecto, los homicidios relacionados con las drogas en México en 2011 representaron un 73% de todos los homicidios ocurridos en el país, tras un aumento del 55% anual a partir de 2007. Los homicidios no vinculados con las drogas, por otra parte, disminuyeron un promedio del 4% entre 2007 y 2011.¹³⁷ El aumento en las tasas de delitos violentos durante el período 2007-2011 también se concentró en determinadas zonas. En 2011, aproximadamente el 70% de todos los homicidios relacionados con drogas se produjeron en ocho de los 32 estados y un 24% en cinco ciudades únicamente.¹³⁸ El estado más violento fue Chihuahua, encabezado en cifras por Ciudad Juárez.

¹³⁶ Véase Muggah et al. (2013).

¹³⁷ Véase Enamorado et al. (2013).

¹³⁸ Véase Ríos (2012).

En 2008, el Cartel de Sinaloa declaró la guerra a quien fuera en algún momento su aliado comercial: el Cartel de Juárez; todo ello en un intento por lograr el control absoluto de la zona.¹³⁹ En tan sólo un año, la cifra total de homicidios se disparó más de un 700%, pasando de 192 en 2008 a 1.589 en 2009, hasta alcanzar un pico de 3.766 en 2010. Entre 2009 y 2011 esta ciudad fronteriza era considerada la más violenta del mundo, con una tasa de homicidios que alcanzaba las 271 personas cada 100.000. Pocas ciudades personificaron la crisis de la inseguridad ciudadana de manera tan intensa como Ciudad Juárez.

Fue también en Ciudad Juárez donde en 2010 el Gobierno mexicano lanzó uno de los programas de seguridad ciudadana de mayor envergadura en América Latina. Cabe subrayar que la violencia en Ciudad Juárez es tanto organizada como no organizada. Por otro lado, las políticas industriales y la migración resultante de mano obra pueden haber contribuido a la tensión social y la desorganización. Ciudad Juárez es uno de los motores económicos de México y una ciudad “puerta” típica. Literalmente, en el último medio siglo, millones de inmigrantes pasaron por su perímetro o permanecieron allí como residentes.¹⁴⁰ Con una población estimada en 1,3 millones, y situada entre el estado mexicano de Chihuahua y Texas, Ciudad Juárez alberga una enorme actividad industrial y sostiene un vasto comercio informal y de mercado negro.¹⁴¹

Por otro lado, ese marcado aumento tuvo una fuerte correlación con el crimen organizado, las rivalidades entre carteles y los programas antinarcóticos. Después de 2006, Ciudad Juárez surgió como uno de los puntos de tránsito más candentes y disputados entre los carteles rivales. La policía de la ciudad integrada por 1.500 agentes tenía una preparación deplorable y estaba plagada de corrupción. Incluso algunos de esos agentes estaban involucrados en La Línea, el brazo ejecutor del Cartel de Juárez.¹⁴² El ex líder del Cartel de Sinaloa, El Chapo Guzmán, decidió arrebatarle el control de la ciudad al Cartel de Juárez para consolidar su dominio sobre las rutas del tránsito de drogas y de los mercados locales de consumo de la marihuana y la cocaína, lo que produjo un aumento de la violencia.¹⁴³

Frente a la grave violencia que azotaba a Ciudad Juárez y el fracaso de la ley y de otras intervenciones de orden público, el Gobierno rápidamente adoptó un nuevo enfoque para promover la seguridad ciudadana. La primera fase podría denominarse de “ocupación y purga”. En 2008, el Gobierno mexicano desplegó a 2.000 soldados y a algunos policías federales en la ciudad. En 2009, la Policía Municipal de la ciudad quedó completamente desmantelada, y se desplegaron 8.000 soldados y 2.000 policías federales más. En medio de una creciente preocupación en torno a los derechos humanos, el control se transfirió a la Policía Federal en 2010 y se creó una nueva fuerza municipal compuesta por oficiales reclutados en todo el territorio mexicano.

En 2010, impulsados por la masacre de 15 personas en Villa Salvarcar que tuvo gran repercusión mediática, las autoridades federales junto con el gobierno del estado de Chihuahua lanzaron Todos Somos Juárez. El programa era ambicioso y sin precedentes, con una inversión de \$380 millones en tan sólo dos años, de 2010 a 2011.¹⁴⁴ La estrategia se centraba en seis áreas centrales –seguridad pública, crecimiento económico, empleo, salud, educación y desarrollo social– y 160 promesas de brindar más oportunidades a los residentes de la ciudad, a fin de abordar los factores sociales que conducían a la violencia. Tomando como base los esfuerzos de Colombia hechos en Medellín, la iniciativa se concibió como una intervención integral cuyo objetivo era reducir la violencia y las disputas territoriales entre los carteles rivales y los -literalmente- centenares de pandillas callejeras.¹⁴⁵

En el centro de la estrategia de Todos Somos Juárez existían una serie de principios generales. En primer lugar, el programa tenía una orientación multi-sectorial. Iba más allá de un enfoque limitado al cumplimiento de la ley para convertirse decididamente en uno más abarcativo que abordara los riesgos socio-económicos persistentes asociados con la vulnerabilidad y la inseguridad. Segundo, la intervención ponía el énfasis en la participación pública. Se esperaba que los ciudadanos desempeñaran un papel central en todos los aspectos del diseño, la implementación y el seguimiento de las intervenciones. Los residentes fueron movilizados en grupos de trabajo distribuidos entre las seis áreas de políticas y se reunieron regularmente

139 Véase Dudley (2013b).

140 Entre 1942 y 1965, en el marco del programa Bracero, por ejemplo, cientos de miles de trabajadores agrícolas emigraron a Estados Unidos desde Ciudad Juárez. Cuando el programa concluyó, el número de habitantes de la ciudad ascendía a casi 400.000. La política industrial del estado y la ciudad fue redireccionada hacia la industrialización para el mercado de consumo masivo de Estados Unidos, con el reclutamiento de mano de obra poco calificada, en especial de mujeres, para trabajar en las maquilas. Contrariamente a lo ocurrido con el programa Bracero, no obstante, la iniciativa de las maquilas continuó atrayendo a jóvenes trabajadores, en especial, a mujeres. También contribuyó a la estratificación social, incluido un rápido crecimiento de los barrios marginales con escasos servicios, el desempleo sostenido entre los hombres, madres trabajadoras mal remuneradas y niños criados en hogares monoparentales.

141 Durante la prohibición impuesta por Estados Unidos en la década del '30, por ejemplo, los bares y los clubes se multiplicaron en la zona céntrica, justo del otro lado del puente fronterizo de Juárez-El Paso, contribuyendo en ese momento a lo que se consideraba una forma de ruptura social.

142 Cuando el Cartel de Sinaloa lanzó su ofensiva en Juárez, su primer objetivo, entre otros, fueron los agentes de policía que se creía que formaban parte de La Línea. En la primavera de 2008, 71 agentes de policía fueron ejecutados, 67 en 2009 y 149 en 2010.

143 Para más información sobre el tejido social subyacente de la ciudad, sírvase consultar Jusidman y Almada (2007) y Vilalta y Muggah (2014).

144 Véase International Crisis Group (2015).

145 Véase InSight Crime (2013).

con los funcionarios de gobierno designados. Tercero, el programa se ejecutó en tres niveles de gobierno. Los organismos federales recibieron la instrucción de trabajar y coordinarse con sus contrapartes municipales y del estado. A nivel nacional, los ministerios competentes también debían reportar semanalmente a la Oficina de Presidencia sobre el avance de sus respectivas iniciativas llevadas adelante en el marco de Todos Somos Juárez.

Durante la etapa inicial de diseño y planificación de Todos Somos Juárez, se efectuó un diagnóstico sobre seguridad y orden público, las condiciones socio-económicas, el capital social y las conductas relacionadas con los delitos. Un equipo de 25 integrantes –la Mesa de Seguridad– se reunía con las contrapartes para priorizar los riesgos y respuestas.¹⁴⁶ La Mesa estaba formada por funcionarios de los tres niveles de gobierno; representantes de las fuerzas de seguridad que incluía al Ejército, la Policía Federal, la Policía Municipal, la Oficina del Fiscal General y distintos agentes de la sociedad civil.¹⁴⁷ Los partidarios del programa entendían que se necesitarían acciones dirigidas de cumplimiento de la ley e inversiones financieras que, no obstante, no serían suficientes y que una auténtica participación ciudadana era esencial. Por lo tanto, resultaba crítico reunir a la sociedad civil y a los funcionarios públicos para revisar las prioridades en base a la evidencia, debatir las opciones y lugares de intervención, establecer las inversiones necesarias en cada área de políticas, fijar los puntos de referencia adecuados y elaborar mecanismos de control.

La fase de implementación fue supervisada por consejos de ciudadanos creados para la ocasión, con la asistencia del sector privado. Los actores del sector privado que desarrollaban actividades en Ciudad Juárez se reunían regularmente en privado por temor a verse comprometidos por la policía corrupta.¹⁴⁸ La expectativa era traducir las 160 promesas hechas en resultados en menos de 100 días. Por ejemplo, una de las promesas sobre seguridad pública establecía la meta de “reducir los tiempos de respuesta del personal de emergencia y policía en llegar a la escena de los delitos”, con un objetivo de siete minutos o menos. La estrategia de implementación involucraba establecer un sistema de rastreo georreferenciado en 760 vehículos policiales.¹⁴⁹

Todas las acciones fueron monitoreadas y evaluadas de manera regular y los resultados fueron comunicados oportunamente para garantizar un círculo virtuoso.

Una prioridad clave del programa fue la inversión en educación y el acondicionamiento del espacio público. Se crearon al menos cinco nuevas escuelas y una universidad en las áreas sub-atendidas a fin de abordar las deficiencias y reducir la deserción escolar.¹⁵⁰ También se crearon otros 19 espacios públicos –parques, instalaciones deportivas, centros comunitarios– en los barrios de bajos ingresos. Las iniciativas dirigidas a reducir los daños entre los toxicómanos y un programa federal contra la pobreza –Oportunidades– se extendieron hasta abarcar a más 21.800 familias. Asimismo, se introdujeron esquemas de créditos y préstamos para las pequeñas empresas y la capacitación laboral.

Los costos financieros de Todos Somos Juárez fueron extremadamente elevados, si bien este hecho debe ser puesto en perspectiva dado el evidente tamaño e importancia económica de la ciudad. En 2010 el presupuesto total fijado por el gobierno federal para esta intervención ascendió a \$263 millones. En 2011, un año después de la implementación, se añadieron otras 118 acciones al programa, lo cual requirió una inversión adicional de \$138 millones.¹⁵¹ Los costos totales, sin incluir la inversión privada, superó los \$400 millones o los casi \$266 dólares por residente al año (sobre una población de 1,5 millones).¹⁵² Un aspecto del presupuesto que cabe destacar, no obstante, es el nivel de gasto destinado a intervenciones en salud, educación, cultura, recreación y desarrollo social: casi tres cuartos (74%) del total, y el resto destinado a la promoción de la seguridad y el desarrollo económico.¹⁵³

Dado su elevado costo, en qué medida la intervención es replicable o transferible a otros contextos de bajos ingresos es una pregunta abierta. Sin embargo, la iniciativa sí dio como resultado el descubrimiento de innovaciones y mejoras prácticas que fueron posteriormente implementadas en todo el territorio mexicano. En los últimos años las intervenciones han dejado de ser acciones poco sistemáticas y dispersas para convertirse en enfoques innovadores e integrados de los cuales Juárez ha sido el pionero. La experiencia

146 Según Conger (2014), “los analistas consideran que la Mesa de Seguridad, y varias iniciativas de otras fuerzas de tareas de Todos Somos Juárez, han mejorado las condiciones reduciendo la violencia y los delitos de alto impacto. De todas las fuerzas de tareas creadas para la iniciativa Todos Somos Juárez, la Mesa de Seguridad es ampliamente reconocida como la más exitosa y resistente”.

147 Véase Conger, J. (2014), pág. 8-9.

148 *Ibidem*.

149 Véase TSJ (2010).

150 Otras 205 escuelas fueron beneficiadas con mejoras de infraestructura y se introdujeron iniciativas “cerrojo” en 71 establecimientos educativos para extender la jornada escolar. El apoyo de USAID también brindó un programa de verano y otras 1.000 escuelas fueron incluidas en la iniciativa “escuela segura”.

151 Véase Calderón (2012).

152 Esto se traduce en el equivalente de aproximadamente 53 días del salario promedio mínimo de un residente. Observación de Carlos Vilalta, abril de 2015.

153 Véase Calderón (2012).

de Juárez también ha motivado la implementación de otras Mesas de Seguridad en todo el país. En el caso de Juárez, habían ayudado a construir la confianza entre los residentes y las autoridades, contribuyendo a mejorar un sistema de intercambio de información de inteligencia que ha permitido resolver algunos casos.¹⁵⁴

Es difícil medir los impactos de Todos Somos Juárez con certeza. Por un lado, las tasas de violencia se vieron ciertamente influenciadas no sólo por el programa, sino también por el inicio y el final de la rivalidad entre carteles instigada por El Chapo. Otra parte del problema es el claro alcance del programa, que abarca seis ámbitos y 160 objetivos específicos. Finalmente, no hubo evaluaciones controladas, experimentales ni de otro tipo. La prioridad fue asegurar que el programa se implementara rápidamente, limitando así los plazos para establecer cualquier evaluación de impacto seria.

No obstante, existe la percepción de que Todos Somos Juárez tuvo impactos altamente positivos. Si bien la victoria del Cartel de Sinaloa sobre el Cartel de Juárez seguramente tuvo su influencia, así como los cambios en la seguridad general y la situación económica, la tasa de homicidios de la ciudad cayó precipitadamente entre 2007 y 2014. En efecto, se redujo en un 89% entre octubre de 2010 y octubre de 2012, como ocurrió también con el índice de secuestros de automóviles, raptos y otros tipos de victimización. En total, el número de muertes violentas cayó drásticamente de un pico de más de 271 cada 100.000 habitantes en 2010 a menos de 19 cada 100.000 personas en 2015.¹⁵⁵

Figura 12. Homicidios en 2007-2015¹⁵⁶

Year	Homicides	Estimated homicide rate per 100.000
2015	269	18.9
2014	299	22.4
2013	535	40.1
2012	786	59
2011	2086	156.6
2010	3622	271.9
2009	2754	206.7
2008	1623	121.8
2007	301	22.5

Existe la percepción de que Todos Somos Juárez tuvo impactos altamente positivos

Existen otras señales que indican que Todos Somos Juárez pudo haber generado resultados positivos. Las tasas de desempeño escolar (medidas según el número de alumnos aprobados y la retención de alumnos en la escuela primaria y secundaria) mejoraron en forma considerable. A finales de 2012 la ciudad efectivamente se había transformado; los residentes salían a la calle y el sector de servicios se había reactivado. Muchas de las personas que se habían desplazado empezaron a regresar a sus hogares.¹⁵⁷ En efecto, el programa está siendo cuidadosamente valorado por investigadores y analistas, incluidos aquéllos alineados con la administración de Peña Nieto, para determinar su potencial de replicación en otros territorios del país, como Nuevo Laredo en Tamaulipas.

Si bien se alcanzaron muchos de los puntos de referencia iniciales, hubo, no obstante, ciertas críticas. Por ejemplo, los observadores sostuvieron que los proyectos clave no se cumplieron, que los fondos no se desembolsaron adecuadamente y que la naturaleza apurada de un programa ambicioso y complejo podría socavar sus perspectivas a largo plazo.¹⁵⁸ Existe evidencia que indica que no todas las promesas de intervención arrojaron los resultados deseados, pero esto puede deberse a los extensos plazos que a menudo requieren las inversiones en medidas preventivas –incluida la salud, la educación y el bienestar social– antes de que su impacto se haga sentir.

Otros críticos señalan que Todo Somos Juárez quizás haya caído en sobrepromesas y haya generado expectativas no realistas. En efecto, en un sondeo realizado en 2010 entre los residentes después de la intervención, se les consultó si sentían que la seguridad

154 Véase Conger (2014).

155 Véanse Ainslie (2014) e ICG (2013).

156 Datos sobre homicidios obtenidos del El Diario de Juárez 2008-2014 y el Homicide Monitor en <http://homicide.igarape.org.br>.

157 Véanse InSight Crime (2013) y Ainslie (2014).

158 Véase Wilson Center (2012).

159 Véase Universidad Autónoma (2011).

160 Véase InSight Crime (2013).

había mejorado. Más del 78% respondió que no, si bien para 2011 la tasa de delincuencia se había reducido al 55,5%. Más aún, sólo el 31% de las personas estuvieron de acuerdo con la afirmación de que Todos Somos Juárez estaba funcionando de manera eficaz.¹⁵⁹ Asimismo, las “pacificaciones violentas”¹⁶⁰ contundentes a menudo involucraban arrestos dramáticos para delitos menores (como no portar la identificación correspondiente) y provocaban acusaciones de violación de los derechos.¹⁶¹

Un aporte clave que hizo Todos Somos Juárez fue entender la importancia de promover tanto la seguridad como soluciones de desarrollo para las situaciones complejas que plantea la violencia urbana. En lugar de centrarse en los beneficios a corto plazo a través de un mayor accionar policial y medidas disuasorias dirigidas, la intervención puso el énfasis en inversiones duraderas en infraestructura para el desarrollo social. Asimismo, el acento puesto en producir diagnósticos y una implementación rápidos -definiendo objetivos desarrollados localmente a alcanzarse en 100 días- fue notable. Finalmente, la promoción de un modelo de participación ciudadana durante todo el ciclo de vida del proyecto, acompañada de una planificación conjunta entre todos los estamentos de gobierno, resultó crítica para garantizar la sostenibilidad y una implementación coordinada.



VENEZUELA: Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas para el Área Metropolitana de Caracas

Un mayor conocimiento sobre la dinámica de la violencia delictiva a escala hiper local puede aportar información para la toma de decisiones y el despliegue policial. El denominado mapeo de “puntos o zonas calientes” les permite a las autoridades utilizar datos históricos para decidir cómo, cuándo y dónde centrar sus esfuerzos e implementar acciones. Debido a la dinámica contagiosa o migratoria del delito, es necesario que cualquier cobertura estadística estandarizada trascienda la jurisdicción de un único departamento de policía para dar cabida al intercambio de información entre las distintas fuerzas policiales y

entre otros agentes interesados, incluida la comunidad. Algunas de las ciudades más violentas del mundo todavía tienen pendiente integrar la recopilación de datos temporales y espaciales y su respectivo análisis en sus estrategias más amplias de prevención del delito y la violencia. Los acontecimientos ocurridos recientemente en Caracas, Venezuela, demuestran que se han adoptado algunas medidas iniciales promisorias hacia la integración estandarizada de los datos sobre el delito, las operaciones policiales y, a la postre, la formulación de políticas a fin de mejorar la seguridad ciudadana.

Actualmente Venezuela se sitúa como uno de los países más peligrosos en América Latina y Caracas se considera una de las ciudades más violentas del mundo. En 2015, la tasa de homicidios en la ciudad superó las 120 personas cada 100.000 habitantes y muestra signos de estar empeorando.¹⁶² También resulta sumamente difícil calibrar la dinámica de la violencia, puesto que las autoridades nacionales se han negado a publicar datos oficiales sobre el delito durante casi una década. En un clima altamente politizado y polarizado, el principal organismo responsable de recabar datos sobre el delito, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), no comparte estadísticas delictivas de manera activa con la Policía Local de Venezuela ni con las agencias de seguridad.¹⁶³ Por consiguiente, cada agencia local genera sus propias estadísticas sin estandarización alguna. El intercambio de datos no es una práctica común entre los distintos departamentos y, cuando sucede, suele tener un valor limitado debido a la discrepancia en los métodos de recopilación y en la tipificación de las distintas categorías de delito.¹⁶⁴

No obstante este desafiante contexto, se han dado pasos importantes para resolver las brechas en la recopilación y el intercambio de datos a escala metropolitana. A comienzos de 2011, la alcaldía creó el Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana y, con él, el Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas para el Área Metropolitana de Caracas. El Área Metropolitana de Caracas se compone de cinco municipios (Libertador, Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao), cada uno de ellos con su propio departamento de policía autónomo. Sin un sistema estandarizado de recopilación e intercambio de datos para obtener estadísticas delictivas, estos municipios funcionan dentro de un vacío, compartiendo datos y planificando contramedidas en forma ad hoc.

El Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas es un esfuerzo consolidado por compilar datos y difundir la información en todo el ámbito de seguridad. La intervención adoptó un enfoque basado en tres ejes para promover un abordaje del cumplimiento de la ley y la seguridad pública en Caracas basado en la evidencia. En primer lugar, la iniciativa propició que se hiciera un diagnóstico de las instituciones policiales participantes que actualmente administran los datos sobre delitos, le brindó capacitación al personal policial sobre la gestión y el análisis de datos y recopiló y sistematizó la información delictiva en un informe técnico que se pudiera compartir con las distintas instituciones. En segundo lugar, el programa estableció acuerdos institucionales y formalizó protocolos de cooperación en la preparación de estadísticas delictivas entre organismos. En tercer lugar, el proyecto emitió informes periódicos sobre homicidios, lesiones, atracos y robos en el Área Metropolitana. Este último aspecto requerirá acuerdos sobre la frecuencia con la que deberían elaborarse los informes, sistematizando los datos en todas las instituciones y, por supuesto, intercambiando información entre los distintos departamentos de policía. Más allá de esas actividades, la iniciativa pretende incorporar al Sistema Integrado indicadores delictivos adicionales, así como metodologías de recopilación estandarizadas.

El Sistema Integrado también busca desarrollar una plataforma digital que sirva de repositorio central para las estadísticas delictivas en el Área Metropolitana de Caracas. Una evaluación inicial publicada a mediados de 2012 por la organización chilena Fundación Paz Ciudadana definió los siguientes indicadores para la evaluación del programa: (1) el número de estadísticas delictivas consolidadas disponibles para el Área Metropolitana de Caracas; (2) el número de políticas, programas y proyectos sobre seguridad ciudadana

Figura 13. Cifras y tasas de homicidios en el Área Metropolitana de Caracas en 2010-2011¹⁶⁵

Municipio	Cifras y tasa de homicidios en 2010		Cifras y tasa de homicidios en 2011	
	Libertador	Tasa de homicidios	Homicidios	Tasa de homicidios
Sucre	1.700	81	2.800	133
Baruta	496	76	580	88
El Hatillo	70	22	84	26
Chacao	10	14	15	21
Chacao	10	14	9	13

161 Véase Proceso (2012).

162 Véase Yagoub (2016).

163 Véase Speri (2014).

164 Véase Ilovaca y Cedeno (2012).

165 Véase Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana http://images.eluniversal.com/2012/03/12/informe%20de%20violencia_2011_omsc.pdf.

creados en base a estadísticas delictivas consolidadas; y (3) el número de intercambios periódicos de datos realizados entre organismos de policía a través de la plataforma digital.¹⁶⁶

Al momento de realizarse la evaluación en 2012, cuatro de los cinco municipios en la región¹⁶⁷ estaban involucrados en la iniciativa, así como la policía del estado de Miranda.¹⁶⁸ A fin de consolidar el progreso realizado, los departamentos de policía también acordaron utilizar el Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana como base para la recopilación de datos y la tipificación de los delitos de homicidio, lesiones, robo de vehículos y asalto a vehículos. El uso del sistema regional tiene el beneficio añadido de que no sólo promueve el intercambio de datos estandarizados dentro de Caracas, sino además con otras urbes en América Latina y el Caribe que también experimentan altos niveles de delito y violencia.

Hasta ahora, la iniciativa ha dado resultados modestos, aunque promisorios. Los cuatro departamentos de policía mencionados anteriormente, además del estado de Miranda y la Comisión de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del Cabildo Metropolitano de Caracas, firmaron un acuerdo de cooperación comprometiéndose a intercambiar datos delictivos relacionados con homicidios, lesiones, asaltos y robos de vehículos. El programa también proporcionó un curso especializado sobre el análisis de datos delictivos a los agentes responsables de la información en cada departamento, con una duración total de 48 horas de capacitación, y publicó un manual de instrucciones para acompañar la formación.

Si bien la creación del Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas es prometedora, existen varios retos para su implementación. Por un lado, la decisión del gobierno central de no publicar estadísticas sobre los delitos ha afectado claramente la iniciativa; después de cuatro años de funcionamiento del programa, el Área Metropolitana de Caracas aún carece de un sistema integrado para el intercambio de datos delictivos. Como distrito federal, el municipio de Libertador está fuertemente influenciado por el gobierno central y, hasta ahora, ha desistido de participar. Del mismo modo, la Policía Nacional Bolivariana (PNB) establecida en 2007 por el gobierno central ha permanecido fuera del programa. Asimismo, ha resultado difícil ejecutar cambios en las jerarquías

burocráticas de la policía. La tarea de recopilación y gestión de datos a menudo queda en manos de un agente con sobrecarga de trabajo. Las reuniones y posteriores tareas asociadas con el Sistema Integrado se consideran “trabajo extra” no remunerado, lo cual lleva a demoras adicionales en su implementación.¹⁶⁹

A pesar de los indicios de algunos hechos positivos, continúa siendo difícil medir el impacto del Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas. Dadas las demoras en lo que es un proceso inherentemente lento de fortalecimiento y cambio institucional, es posible que tenga que pasar cierto tiempo antes de que los beneficios del programa se puedan medir. Tal y como sugiere el informe de 2012, el mejor modo de medir los efectos e impactos del programa a largo plazo será examinando en el tiempo los cambios en las estadísticas que el programa sea capaz de producir, lo cual podría revelar cierto avance en las intervenciones policiales, así como en términos de estrategia y cooperación entre departamentos. No obstante, hasta que estos resultados se produzcan, el proyecto continúa siendo una mera iniciativa de enorme potencial en una ciudad conflictiva.

166 Véase Ilovaca y Cedeño, 2012, pág. 68-69.

167 Esto incluía los departamentos de policía de Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo.

168 El estado de Miranda comprende todos los municipios del Área Metropolitana de Caracas, excepto Libertador.

169 Véase Ilovaca y Cedeño (2012), pág. 71.

Conclusiones

Las experiencias presentadas en este informe ofrecen una serie de reflexiones y puntos de partida para la promoción de la seguridad ciudadana. Los mismos ponen en relieve la importancia de las intervenciones basadas en datos, incluida la importancia crítica de priorizar las zonas calientes, a las personas y las conductas de alto riesgo. Asimismo, subrayan cómo los esfuerzos dirigidos por integrar los espacios urbanos formales e informales pueden reducir la criminalidad. El éxito de algunas intervenciones fue resultado del hecho de que las autoridades asumieron el control del territorio, seguido por intervenciones centradas en los factores de riesgo socio-económico. Lo que subyace a este informe es que las autoridades de las ciudades deben ampliar su foco sobre el cumplimiento de la ley, a fin de abordar el amplio abanico de factores socio-económicos que dan lugar a la inseguridad real y percibida. Más aún, dado que a menudo la violencia es parte integrante de la reestructuración de las relaciones y de la resistencia al poder y la autoridad, un ingrediente esencial de la seguridad ciudadana positiva es el liderazgo positivo a lo largo del tiempo, acompañado de gobernabilidad y de instituciones de seguridad y de justicia legítimas.

A medida que las iniciativas en materia de seguridad ciudadana proliferan en América Latina y el Caribe, las ciudades se encuentran en una situación ideal para intercambiar experiencias y replicar los casos de éxito. Los alcaldes están más cerca de la realidad, tienen más contacto directo con los electores, pueden utilizar herramientas y plataformas para llevar a cabo acciones de prevención, y tienen prioridades administrativas y geográficas claras en función de las cuales dirigir los recursos de manera eficaz. Dicho esto, debe existir coordinación en todos los niveles de gobierno, junto con estrategias alineadas entre las autoridades a nivel nacional, estadual y local. Asimismo, los funcionarios metropolitanos también deben ser honestos respecto a lo que no funciona y no tener miedo a compartir los fracasos. Los casos de Bolivia, Honduras y Venezuela descriptos en este informe generaron resultados dispares y es importante que los líderes tanto dentro como fuera de esos países aprendan de los errores del pasado.

No existe una fórmula perfecta para lograr la seguridad ciudadana en las ciudades. Existen, sin embargo, una serie de factores que parecen afectar de manera positiva la probabilidad de éxito. Como mínimo,

es fundamental que exista un liderazgo proactivo y cooperación intersectorial entre los distintos organismos. Aprovechar las nuevas tecnologías - incluidos los sistemas de recopilación de datos que permiten georreferenciar las “zonas calientes”- y las innovaciones que aporta la comunidad investigadora y no gubernamental también es clave. Los despliegues policiales con los recursos adecuados y un objetivo preciso a nivel micro en zonas de alta criminalidad, el uso estratégico de foros de vecinos, las inversiones sociales específicas y los programas contra la violencia en las escuelas que incluyan terapia para los jóvenes en situación de riesgo son ejemplos de acciones que también tienden a producir resultados positivos. Finalmente, el proceso sí importa y, por lo tanto, los coordinadores de los programas y proyectos deben ser flexibles y replicar las historias de éxito.

A fin de garantizar la seguridad ciudadana, los líderes locales, públicos y privados, deben trabajar en pos de las prioridades tanto de corto como de largo plazo. Algunos logros rápidos pueden generar capital político, pero debe existir el compromiso de consolidar la seguridad ciudadana en el tiempo. Sin perjuicio de la importancia de la flexibilidad, los defensores de la seguridad ciudadana también deben estar preparados para ajustarse a un plan que sobreviva a los ciclos electorales y a las múltiples administraciones. Para ser auténticamente efectivas, las intervenciones deben institucionalizarse a nivel municipal.

Hoy, más que nunca, se necesitan líderes valientes que impulsen las inversiones multi-sectoriales en seguridad ciudadana y que apalanquen los recursos a través de alianzas estratégicas con los agentes del sector privado. La violencia delictiva está, en efecto, aumentado en toda la región. La buena noticia es que la base de conocimiento de lo que funciona está creciendo. Existen nuevos trabajos de investigación en curso cuyo objetivo es llenar varias lagunas de conocimiento en la región, como en Uruguay¹⁷⁰, Ecuador, Panamá¹⁷¹ y Honduras.¹⁷² Los responsables de la formulación de políticas y los encargados de ponerlas en práctica no pueden argumentar que no existen modelos. Tales experiencias también otorgan fuerza a las comunidades largamente azotadas por la violencia, además de la oportunidad de creer que un futuro urbano más seguro es posible.

170 Véase Jaitman y Gallani (2015).

171 Véase Sin Miedos (2015).

172 Véase Bachelet (2015).

Referencias

- Abt, T. y C. Winship (2016). "What Works in Reducing Community Violence: A Meta-review and Field Study for the Northern Triangle". USAID, febrero. <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>.
- Ainslie, R. (2014). "Citizen Security and the Social Fabric in Ciudad Juárez, Wilson Center Workshop on Citizen Security". Monterrey, 28 de octubre. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/AINSLIE_CitizenSecurityJuárez.pdf.
- Apoinar, B. (2013). "Vivir Tranquilo Sustituirá el Programa Barrio Seguro". *Listín Diario*, 6 de noviembre de 2012. <http://www.listindiario.com/la-republica/2012/11/6/254044/Vivir-tranquilo-sustituira-el-programa-Barrio-Seguro>. Acceso el 18 de mayo.
- Arias, E. D. y M. Ungar (2009). "Community Policing and Policy Implementation: A Four City Study of Police Reform in Brazil and Honduras". *Comparative Politics* 41 (4): 409-430.
- Bachelet, P. (2015). "Video: Una nueva policía para Honduras". *Sin Miedos*, BID. <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/10/01/video-una-nueva-policia-para-honduras/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014a). "Citizen Security and Justice Sector Framework Document". Julio. <http://www.IDB.org/en/about-us/sector-policies,6194.html>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2014b). "Implementation Challenge: Lessons from Five Citizen Security Projects". Washington, D.C.: Banco Interamericano. Marzo. https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6377/CV2013_English.pdf?sequence=1.
- Banco Mundial (2012). "Bringing the State Back into the favelas of Rio de Janeiro: Understanding Changes in Community Life after the UPP Pacification Process". Washington, D.C.: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13230>.
- Banco Mundial (2013). "Making Brazilians Safer: analyzing the dynamics of crime and violence". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2014). "Solutions for Preventing Crime and Violence". Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Beato, C. & Silveira, A.M. (2014). "Effectiveness and Evaluation of Crime Prevention Programs in Minas Gerais". *Stability: International Journal of Security and Development*. 3(1), p. Art. 20. DOI: <http://doi.org/10.5334/sta.dr>.
- Bobea, L. (2011). "Violencia y Seguridad Democrática en República Dominicana", disertación doctoral en la Universidad de Utrecht.
- Bobea, L. (2012). "The Emergence of Democratic Citizen Security Policy in the Dominican Republic". *Policing and Society* 22:1.
- Borrero Mansilla, A. (2012). "La Policía Nacional: Dos Décadas de Historia y de Cambios". *Razón Pública*, 14 de mayo. <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2959-la-policia-nacional-dos-decadas-de-historia-y-de-cambios.html>. Acceso el 2 de mayo de 2013.
- Braga, A., D. Kennedy y E. Waring (2001). "Reducing Gun Violence – The Boston Gun Project's Operation Ceasefire". Washington D.C.: National Institute of Justice (Instituto Nacional de Justicia).
- Calderon, F. (2012). "Todos Somos Juárez: An Innovative Strategy to Tackle Violence and Crime". http://sites.harvard.edu/icb/icb.do?keyword=k85105&state=popup&topicid=icb.topic1090422&view=view.do&viewParam_popupFromPageContentId=icb.pagecontent1084690.
- Cano, I. (2007). "Evaluación Preliminar del Proyecto 'Barrio Seguro'", informe no publicado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cano, I. (2012). "Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro". Río de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública y LAV-UERJ. <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>.
- Conger, Lucy. (2014). "The Private Sector and Public Security: The Cases of Juarez and Monterrey". En D. A. Shirk, D. Wood y E. L. Olson (Ed.). "Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence". Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Departamento de Seguridad Pública (ND). "Seguridad Pública y Privada en República Dominicana". Organización de Estados Americanos, sin fecha, pág. 19.

- Dos Ramos, M. y R. Muggah (2014). Prólogo de la publicación "Making Brazilian Cities Safer: A Citizen Security Dialogues Special Edition". *Stability: International Journal of Security and Development*. 3(1), p. Art. 17. DOI: <http://doi.org/10.5334/sta.dn>.
- Dudley, S. (2013a). "5 Things the El Salvador Gang Truce Has Taught Us". www.insightcrime.org, 12 de marzo.
- Dudley, S. (2013b). "Juarez after the War". Washington, D.C.: Insight Crime.
- Enamorado, T., L. F. Lopez-Calva y C. Rodríguez-Castelan (2013). "Crime and Growth Convergence: Evidence from Mexico". Banco Mundial.
- Fieser, E. (2014). "Dominican Republic Homicide Rate Hits Lowest Level in 11 Years". *Reuters*, 14 de marzo. <http://www.reuters.com/article/2014/03/14/us-dominicanrepublic-crime-idUSBREA2D1VG20140314>.
- Gagne, D. (2016). "InSight Crime's 2015 Latin America Homicide Round-up". *InSight Crime*, 14 de enero. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/insight-crime-homicide-round-up-2015-latin-america-caribbean>.
- Guerrero, R. y Conha-Eastman, A. (2001). "An Epidemiological Approach for the Prevention of Urban Violence: The Case of Cali, Colombia". *Journal of Health Population Development* (4). <https://www.longwoods.com/product/download/code/17590>.
- Heinemann, Alessandra; Verner, Dorte (2006). "Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo 4041 de la investigación sobre políticas del Banco Mundial.
- Howard, D. (2009). "Urban Violence, Crime, and the threat to 'Democratic Security' in the Dominican Republic". D. McGregor, D. Dodman, y D. Barker (editores). *Global Change and Caribbean Vulnerability: Environment, Economy, and Society at Risk*. Kingston: University of the West Indies Press, 2009: 298-316.
- Hoy Digital (2013). "Resistencia PN y Politiquería Noquearon a Barrio Seguro". *Hoy Digital*, 3 de enero de 2013. <http://www.hoy.com.do/el-pais/2012/1/3/408544/Resistencia-PN-y-politiqueria-noquearon-a-Barrio-Seguro>. Acceso el 18 de mayo.
- ICG (2013). "Justice at the Barrel of a Gun: Vigilante Militias in Mexico". *Latin America Briefing*, 29 de mayo.
- Ilovaca y Cedeño (2012). "Sistema Integrado de Estadísticas Delictivas para el Área Metropolitana de Caracas, Venezuela".
- InSight Crime (2013). "How Juarez police and politicians picked winners of gang war". Febrero. <http://www.insightcrime.org/Juaréz-war-stability-and-the-future/Juaréz-police-politicians-picked-winners-gang-war>.
- InSight Crime (2013). "Juarez after the war". Febrero. <http://www.insightcrime.org/Juaréz-mexico-end-war>.
- InSight Crime (2013). "The Dark side to Juárez security gains". Febrero, en <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-dark-side-to-Juaréz-security-gains>.
- InSight Crime (2013). "How Juárez police and politicians picked winners of gang war". Febrero. <http://www.insightcrime.org/Juaréz-war-stability-and-the-future/Juaréz-police-politicians-picked-winners-gang-war>.
- International Crisis Group (2015). "Back from the Brink: Saving Ciudad Juarez". Informe N° 54 sobre América Latina del International Crisis Group, 25 de febrero.
- Jaitman, L. y S. Galiani (2015). "La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo". Sin Miedos. BID. <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/12/17/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>.
- Jaitman, L. y R. Guerrero (2015). "Closing Knowledge Gaps: Toward Evidence-Based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre. https://publications.IDB.org/bitstream/handle/11319/7240/ICS_TN_Closing_Knowledge_Gaps.pdf?sequence=1.
- Jusidman, C. y Almada, H. (2007). "La Realidad Social en Ciudad Juárez: Análisis Social".
- LAV-UERJ (2012). "Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro". LAV-UERJ, pág. 4.
- Lima, R. S.; Ferreira, M. P.; Costa, A. B.; Bueno, S. 2016. "Relatório de Consultoria para o Banco Mundial". Documento de trabajo no publicado.

- Llorente, M., Bulla, P. y Castillo J. 2011. "Seguimiento y evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia", en *Experiencias en América Latina: El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, pág. 23-30.
- Muggah, R. (2015a). "The Invisible Displaced: A Unified Conceptualization of Population Displacement in Brazil". *Journal of Refugee Studies*.
- Muggah, R. (2015b). "How can we make Latin American cities safer?" Foro Económico Mundial, 7 de mayo de 2015. <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/how-can-we-make-latin-american-cities-safer>.
- Muggah, R. (2015c). "Latin America's Poverty Is Down, But Violence is Up. Why?" *Americas Quarterly*, 20 de octubre. <http://www.americasquarterly.org/content/latin-americas-poverty-down-violence-why>.
- Muggah, R. (2014) "How citizen security is changing in Latin America and the Caribbean". *Sin Miedos*, 27 de marzo. <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2014/03/27/america-latina-busca-nuevas-formas-de-cooperar-en-seguridad-ciudadana/>.
- Muggah, R. y K. Aguirre (2013). "Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence". Centro Noruego para la Construcción de la Paz (NOREF). Octubre de 2013. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/265_91204_NOREF_Report_Muggah-Aguirre_web1.pdf.
- Muggah, R. e I. Szabo de Carvalho (2013). "Beyond Pacification in Rio de Janeiro". *Huffington Post: The World Post*, 13 de agosto. http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/beyond-pacification-in-ri_b_3744012.html.
- Muggah, R., Carpenter, A. y McDougal, T. (2013). "The Inconvenient Truth about Gang Truces in the Americas". *InSight Crime*, 5 de diciembre. <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-inconvenient-truth-about-gang-truces-in-the-americas>.
- Muggah, R. y A. Souza (2012). "Rio Tries Counter-Insurgency". *Current History*.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2012). "Intentional homicide, count and rate per 100,000 population (1995 - 2011)".
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2014). "Global Study on Homicide 2013: trends, context, data". Viena, Austria: UNODC.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2011). "Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment". Junio. http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/2011/Tackling_Urban_Violence_in_Latin_America.pdf.
- Opinião e Notícia (2008). "Hugo Acero, o Pacificador". *Opinião e Notícia*, 19 de mayo. <http://opinioenoticia.com.br/internacional/hugo-acero-o-pacificador/>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2011). Informe sobre el consumo de drogas en América. Washington, D.C.: OEA. http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse_in_americas_2011_en.pdf.
- Policía Nacional de la República de Colombia (2010). "Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes (PNVCC)". Policía Nacional de la República de Colombia, 11 de mayo.
- Proceso (2012). "La violenta pacificación de Juárez". Febrero. <http://www.proceso.com.mx/?p=298660>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). "Evaluación Preliminar del Proyecto Barrio Seguro". PNUD y Plan de Seguridad Democrática, Secretaría de Estado e Interior.
- República Dominicana (sin fecha). "Estrategias Locales de Prevención y Atención de la Violencia Basada en Género – Bolivia". Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. Acceso el 25 de mayo de 2016.
- Rios, V. (2012). "Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement". *Trends in Organized Crime*, pág. 1-18.
- Risso, M.I. (2014). "Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective". *Stability: International Journal of Security and Development*. 3(1), p. Art. 19. DOI: <http://doi.org/10.5334/sta.do>.
- Silveira, A, Assunção, R, Silva, B y Beato, C. (2010). "Impacto do Programa Fica Vivo". *Revista de Saúde Pública* 44(3): 496-502, <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-8910201000030001>.

Silveira, A. (2008). "A Prevenção de Homicídios: a experiência do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras". *Revista Educação & Realidade* 33(2): 163–176, <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102010000300013>.

Zaluar, A. y C. Barcellos (2013). "Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(81), 17-31. <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092013000100002>.

Sin Miedos (2015). "Desde Panamá, un nuevo modelo de rehabilitación carcelaria para jóvenes". BID. <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/09/03/desde-panama-un-nuevo-modelo-de-rehabilitacion-carcelaria-para-jovenes/>.

Soares, Y. y M. M. Sviatschi (2013). "Assessing the Impact of Eliminating an After-School Program". <http://www.inesad.edu.bo/bcde2013/papers/BCDE2013-37.pdf>.

Speri, A. (2014). "Why More People Are Murdered in Caracas Than in Baghdad". *Vice News*, 5 de marzo. <https://news.vice.com/article/why-more-people-are-murdered-in-caracas-than-in-baghdad>.

TSJ (2010). "Compromisos y Avances al 11 de Octubre de 2010". <http://todossomosJuaréz.gob.mx/estrategia/seguridad.html>.

Ungar, M. y Arias, E. D. (2012). "Community Policing in Latin America: Innovations and Challenges". *Policing and Society*, 22 (1).

Universidad Autónoma (2011). Centro de Investigaciones Sociales del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Vilalta, C. y R. Muggah (2014). "Violent Disorder in Ciudad Juárez: A Spatial Analysis of Homicide". *Trends in Organized Crime* 17: 116-180.

Waiselfisz, J. J. (2014). "Mapa da Violência 2011 – Os Jovens do Brasil". San Pablo, Brasil: Instituto Sangari.

Wilson Center (2012). "Pillar IV of 'Beyond Merida': Addressing the Socio-Economic Causes of Drug Related Crime and Violence in Mexico". <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Merida%20-%20Pillar%20IV%20Working%20Paper%20Format1.pdf>.

Yagoub, M. (2016). "Caracas World's Most Violent City: Report". *InSight Crime*, 27 de enero. <http://www.insightcrime.org/news-briefs/caracas-most-violent-city-in-the-world-2015-report>.

Otras publicaciones del Instituto Igarapé

ARTÍCULOS ESTRATÉGICOS

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 19 - **Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas**

Renata A. Giannini
(Marzo 2016)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 18 - **“When Kids Call the Shots” Children’s perceptions on violence in Recife, Brazil, as per the ‘Child Security Index’**

Helen Moestue, Katherine Aguirre y Renata A. Giannini
(Diciembre 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 17 - **Where is Latin America? Reflections on Peace, Security, Justice and Governance in the Post-2015 Sustainable Development Agenda**

Renata A. Giannini
(Octubre 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 16 - **Políticas de Drogas no Brasil: A Mudança já Começou**

Ilona Szabó de Carvalho y Ana Paula Pellegrino
(Marzo 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 15 - **Nuevos Retos y Nuevas Concepciones de la Seguridad en México - Edición Especial de los Dialogos por la Seguridad Ciudadana**

Dialogos por la Seguridad Ciudadana
(Marzo 2015)

STRATEGIC PAPER 14 - **A “Third Umpire” for Policing in South Africa: Applying Body Cameras in the Western Cape**

David Bruce y Sean Tait
(Marzo 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 13 - **Brazil and Haiti: Reflections on 10 Years of Peacekeeping and the Future of Post-2016 Cooperation**

Eduarda Passarelli Hamann (org.)
(Enero 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 12 - **Measurement Matters: Designing New Metrics for a Drug Policy that Works**

Ilona Szabó de Carvalho, Robert Muggah y Katherine Aguirre
(Enero 2015)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 11 - **Deconstructing Cyber Security in Brazil: Threats and Responses**

Gustavo Diniz, Robert Muggah y Misha Glenny
(Diciembre 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 10 - **Digitally Enhanced Child Protection: How New Technologies Can Prevent Violence Against Children in the Global South**

Helen Mostue y Robert Muggah
(Noviembre 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 9 - **Promoting Gender and Building Peace: The Brazilian Experience**

Renata Giannini
(Septiembre 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 8 - **Making Brazilian Cities Safer - Special Edition of the Citizen Security Dialogues**

Citizen Security Dialogues
(Agosto 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 7 - **Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America**

Robert Muggah y Ilona Szabó
(Marzo 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 6 - **Prevenindo a Violência na América Latina por Meio de Novas Tecnologias**

Robert Muggah y Gustavo Diniz
(Enero 2014)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 5 - **Securing the Border: Brazil’s “South America First” Approach to Transnational Organized Crime**

Robert Muggah y Gustavo Diniz
(Octubre 2013)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 4 - **To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians**

Conor Foley
(Agosto 2013)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 3 - **Momento Oportuno: Revisão da Capacidade Brasileira para Desdobrar Especialistas Cíveis em Missões Internacionais**

Eduarda Passarelli Hamann
(Enero 2013)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 2 - A Fine Balance: Mapping Cyber (In)Security in Latin America

Gustavo Diniz y Robert Muggah
(Junio 2012)

ARTÍCULO ESTRATÉGICO 1 - Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann
(Mayo 2012)

NOTAS ESTRATÉGICAS

NOTA ESTRATÉGICA 22 - Latin American Dialogue on International Peace and Security: Reviewing the prospects for peace operations, peacebuilding and women, peace and security

(Mayo 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 21 - Assessing Haiti's Electoral Legitimacy Crisis – Results of a 2016 Survey

Athena R. Kolbe y Robert Muggah
(Febrero 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 20 - Impact of Perceived Electoral Fraud on Haitian Voter's Beliefs about Democracy

Athena R. Kolbe, Nicole I. Cesnales, Marie N. Puccio y Robert Muggah
(Noviembre 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 19 - A Path Forged Over Time: Brazil and the UN Missions (1947-2015)

Eduarda Passarelli Hamann
(Octubre 2015/Junio 2016)

NOTA ESTRATÉGICA 18 - Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: Surmounting Challenges and Promoting Equality

Renata A. Giannini, Mariana Lima y Pérola Pereira
(Octubre 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 17 - A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: visão de mundo e narrativas do Brasil

Eduarda Passarelli Hamann
(Mayo 2015)

NOTA ESTRATÉGICA 16 - Break Your Bones: mortality and morbidity associated with Haiti's Chikungunya epidemic

Athena R. Kolbe, Agostoa Herman y Robert Muggah
(Julio 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 15 - New Technologies for Improving Old Public Security Challenges in Nairobi

Mads Frilander, Jamie Lundine, David Kutalek y Luchetu Likaka
(Junio 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 14 - O Despertar da América Latina: uma revisão do novo debate sobre política de drogas

Ilona Szabó de Carvalho
(Febrero 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 13 - The Changing Face of Technology Use in Pacified Communities

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn y Felipe Leusin
(Febrero 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 12 - A Inserção de Civis Brasileiros no Sistema ONU: oportunidades e desafios

Renata Avelar Giannini
(Enero 2014)

NOTA ESTRATÉGICA 11 - A Diáspora Criminal: o alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão

Juan Carlos Garzón Vergara
(Noviembre 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 10 - Smarter Policing: tracking the influence of new information technology in Rio de Janeiro

Graham Denyer Willis, Robert Muggah, Justin Kosslyn y Felipe Leusin
(Noviembre 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 9 - Is Tourism Haiti's Magic Bullet? An Empirical Treatment of Haiti's Tourism Potential

Athena R. Kolbe, Keely Brookes y Robert Muggah
(Junio 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 8 - Violencia, Drogas y Armas ¿Otro Futuro Posible?

Ilona Szabó de Carvalho, Juan Carlos Garzón and Robert Muggah
(Julio 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 7 - A Promoção Da Paz No Contexto Pós-2015: o papel das potências emergentes

Robert Muggah, Ivan Campbell, Eduarda Hamann, Gustavo Diniz y Marina Motta
(Febrero 2013)

NOTA ESTRATÉGICA 6 - After the Storm: Haiti's coming food crisis

Athena Kolbe, Marie Puccio y Robert Muggah
(Diciembre 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 5 - Brazil's Experience in Unstable Settings

Eduarda Passarelli Hamann e Iara Costa Leite
(Noviembre 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 4 - Cooperação Técnica Brasileira

Iara Costa Leite y Eduarda Passarelli Hamann
(Septiembre 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 3 - A Experiência do Brasil em Contextos Instáveis

Eduarda Passarelli Hamann e Iara Costa Leite
(Agosto 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 2 - The Economic Costs of Violent Crime in Urban Haiti (Aug 2011 - Jul 2012)

Athena R. Kolbe, Robert Muggah y Marie N. Puccio
(Agosto 2012)

NOTA ESTRATÉGICA 1 - Haiti's Urban Crime Wave? Results from Monthly Households Surveys (Aug 2011 - Feb 2012)

Athena R. Kolbe y Robert Muggah
(Marzo 2012)

Acerca de los autores

Ilona Szabó de Carvalho es especialista en políticas sobre drogas y seguridad pública, con experiencia en Brasil y en todo el mundo. Fundó y dirige el Instituto Igarapé. Desde mayo de 2016 ocupa el cargo de directora de la oficina de la Comisión Global de Políticas de Drogas en América Latina. Entre 2011 y abril de 2016 se desempeñó como coordinadora ejecutiva de la Secretaría de la Comisión Global de Políticas de Drogas, y antes trabajó en la secretaría del órgano que precedió a dicha comisión, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. En 2015, Ilona fue nominada como Líder Joven Global por el Foro Económico Mundial y como Líder Responsable por la Fundación BMW. Obtuvo su título de maestría en Estudios sobre Paz y Conflictos en la Universidad de Uppsala en Suecia y un título de especialista en Desarrollo Internacional de la Universidad de Oslo.

Lina Marmolejo es consultora en temas de seguridad ciudadana en el Banco Interamericano de Desarrollo. Lina cuenta con más de diez años de experiencia en la gestión y el diseño de la modernización de proyectos estatales, con acento en la prevención del delito en América Latina y el Caribe. Antes de trabajar en el BID, se desempeñó como especialista en temas relacionados con el uso de las TIC y con la comunicación en el proceso de modernización de la administración pública en la Organización de Estados Americanos. Tiene un título en Finanzas y Relaciones Internacionales por la Universidad Externado de Colombia. Obtuvo su título de maestría en Administración Pública en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po). Actualmente está realizando sus estudios de doctorado en Criminología, Derecho y Sociedad en la George Mason University, en Virginia.

Nathalie Alvarado es actualmente especialista principal en seguridad ciudadana en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde está a cargo de gestionar al Equipo de Justicia y Seguridad Ciudadana de la División de Capacidad Institucional del Estado. Nathalie cuenta con más de quince años de experiencia en ese ámbito; ha liderado numerosas operaciones del Banco en el sector y ha sido la responsable de definir el marco de acción de la institución en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Tiene un título en derecho por la Universidad de Lausanne, Suiza, y una maestría en Derecho Económico por la Universidad de Bruselas, Bélgica.

Robert Muggah es especialista en seguridad y desarrollo y supervisa el trabajo de investigación que se realiza en el Instituto Igarapé. También se encuentra afiliado al Instituto de Relaciones Internacionales de Río de Janeiro, a la Universidad de Oxford y al Centro de Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra. En 2013 fue nombrado una de las 100 personas más influyentes en la reducción de la violencia. Además de ser cofundador y de dirigir el trabajo de investigación y políticas en la Fundación SecDev de Canadá, Robert supervisa el Stability Journal y es miembro de los comités de varias publicaciones especializadas y organizaciones internacionales. Fue director de investigaciones del Small Arms Survey (2000-2011) en Suiza. En 2014 fue invitado como disertante en la conferencia TED Global. Obtuvo su doctorado en la Universidad de Oxford y un MPhil del Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex.

Ruddy Wang es coordinador de campañas en el Instituto Igarapé, donde su labor se centra en la reducción de los homicidios en América Latina, los temas cibernéticos y la cooperación Sur-Sur. Cuenta con más de doce años de experiencia en temas internacionales y de políticas públicas como diplomático para Estados Unidos y, recientemente, como gestor de políticas públicas de Facebook. En Facebook, abogó por una Internet libre y abierta en distintos foros sobre el gobierno de Internet, además de ocuparse de otros temas como la ciber seguridad, la libertad de expresión y el comercio digital tanto en América Latina como en Asia. Como diplomático estadounidense, vivió y trabajó en Angola, Australia, Guatemala y Mozambique. En Mozambique actuó como interlocutor clave durante el resurgimiento de la violencia política en el país y coordinó la tarea de control de Estados Unidos en las elecciones municipales celebradas en todo el territorio nacional. Ruddy tiene un título universitario (Bachelors of Arts) en Economía y Literatura por la Universidad de Yale y una maestría en Administración Pública por la Harvard Kennedy School of Government.



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

El Instituto Igarapé es un grupo de estudios independiente dedicado a las políticas basadas en evidencia y a la acción, en relación con los complejos desafíos sociales que afronta Brasil, América Latina y África. El objetivo del Instituto es fomentar el debate, propiciar los contactos e impulsar acciones para abordar el tema de la seguridad y el desarrollo. Desde sus oficinas en el sur, el Instituto Igarapé realiza diagnósticos, lleva adelante acciones de concientización y diseña soluciones con socios públicos y privados, utilizando a menudo las nuevas tecnologías. Sus áreas clave de trabajo incluyen la seguridad ciudadana, las políticas sobre drogas y la cooperación internacional. El Instituto tiene su base en Río de Janeiro y cuenta con personal en todo el territorio de Brasil, Colombia y México. Tiene además el respaldo de organismos bilaterales, fundaciones, organizaciones internacionales y donantes del sector privado.



COMMITTED TO
IMPROVING THE STATE
OF THE WORLD

El Foro Económico Mundial, comprometido en mejorar el estado de situación del mundo, es la institución internacional para la cooperación público-privada. El Foro atrae a los líderes más importantes del ámbito político y económico, así como a otros líderes de la sociedad, para dar forma a las agendas globales, regionales y de la industria. Se estableció en 1971 como una fundación sin fines de lucro y tiene su sede en Ginebra, Suiza. Es una institución imparcial e independiente y no está sujeta a ningún interés especial. En todos sus esfuerzos, el Foro procura demostrar que el emprendimiento es de interés público mundial, al tiempo que sostiene los máximos estándares de gobernabilidad. La integridad moral e intelectual se halla intrínseca en todo lo que hace.



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la mayor fuente de financiación y apoyo técnico para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, cuya labor está orientada a reducir la pobreza y la desigualdad. Creado en 1959, el BID apoya el desarrollo económico y social y la integración regional, otorgando préstamos a los gobiernos y organismos gubernamentales, incluidas las corporaciones estatales. El BID tiene como objetivo lograr el desarrollo de un modo sostenible y respetuoso con el clima. El BID concede préstamos, subsidios y asistencia técnica y lleva a cabo una amplia labor de investigación, al tiempo que mantiene un fuerte compromiso por lograr resultados conmensurables y los máximos estándares de integridad, transparencia y responsabilidad.



INSTITUTO IGARAPÉ

a think and do tank

Rua Conde de Irajá, 370
Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114
contato@igarape.org.br
facebook.com/institutoigarape
twitter.com/igarape_org

www.igarape.org.br

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

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

