

Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe

Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional



Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana
y derechos humanos en América Latina y el Caribe.
Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión
institucional.

© PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo
Todos los derechos reservados.

Diciembre, 2020.

Diseño Editorial: Fernando Muñoz.



Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe

Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional

Resumen ejecutivo

América Latina y el Caribe (ALC) es una región que ha sido impactada como ninguna otra por la violencia criminal (violencia crónica). Por muchos años ha ostentado las tasas más altas de delitos violentos a nivel global, como los homicidios y la violencia basada en género; la percepción de inseguridad de la ciudadanía es equiparable con los países con conflictos armados; y las instituciones responsables de la atención del tema experimentan bajos niveles de confianza por parte de la población. Los problemas de seguridad han lastrado, por décadas, el desarrollo sostenible de los países de esta región y han afectado su gobernanza democrática. Por ello, resulta comprensible que la seguridad ciudadana se haya convertido en tema prioritario para la agenda regional y en uno de los principales desafíos para la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el cual se acrecentará a la luz de las consecuencias de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19.

Los avances logrados en ALC en materia de seguridad y derechos humanos no pueden darse por garantizados, ante los riesgos asociados a la presencia latente de posturas inspiradas en el populismo punitivo que aún persisten en la región, y que podrían resurgir debido a una combinación de factores como: el empeoramiento de las condiciones económicas y sociales generadas por la COVID-19, el crecimiento del miedo y la agitación social, y los liderazgos que buscan aprovecharse de estas circunstancias en la antesala de un ciclo electoral que está por comenzar en la región.

Pese a las dimensiones del problema, desde hace casi dos décadas vienen teniendo lugar importantes transformaciones en el tratamiento de este tema. En materia doctrinaria se ha asentado una noción de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos, de naturaleza multicausal, cuya condición de bien público demanda la observancia de estándares democráticos y participativos. En atención a estas nociones, se han promovido reformas a nivel de ordenamientos jurídicos, diseños institucionales, formulación de políticas, y procesos de

formación de personal, todo lo cual ha generado efectos positivos en la gestión del sector de seguridad. Finalmente, se registra un importante cúmulo de experiencias en todos los países dirigidas a la prevención y control de diversas formas de violencia y delincuencia, tanto a nivel nacional como subnacional, inspiradas en los enfoques mencionados y con resultados promisorios; algunas de estas experiencias han estado asociadas a caídas en la delincuencia, tal y como se expone en los casos seleccionados para el análisis en este informe.

Sin embargo, se deben intensificar los esfuerzos de reforma y mejoramiento de la gestión institucional del sector de seguridad ciudadana que permitan acelerar los avances hacia las metas de la Agenda 2030, y generar los impactos positivos que demanda la población latinoamericana sobre su seguridad, bienestar y calidad de vida. Este estudio pretende contribuir con ese propósito; su objetivo central es: analizar la gestión institucional y las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en ALC, identificando buenas prácticas que contribuyan a nutrir los procesos de reforma y fortalecimiento del sector de seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática y de derechos humanos.

Aunque el estudio contempla un análisis general de la seguridad en la región, la piedra angular del mismo, es el análisis de casos. Se seleccionaron cinco experiencias en temas relativos a la seguridad ciudadana que tuvieron lugar en cinco países diferentes (Brasil, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay), a partir de consideraciones como: la adecuación del enfoque utilizado, la relevancia del problema para la región, la efectividad de la respuesta brindada, la diversidad en el tipo de intervención realizada, y la disponibilidad de información para el análisis. En el análisis de los casos se ponen de relieve aquellas condiciones que tienden a elevar la calidad, efectividad y fortaleza de las políticas públicas en el sector de seguridad ciudadana, como lo son: la rigurosidad, la integralidad, la multisectorialidad, la sostenibilidad y la innovación. Para cada uno de los casos se identificaron aportes e innovaciones, y al final del estudio, se consolidaron las conclusiones que se presentan a continuación.

CONCLUSIONES:

1. Las caídas en los delitos violentos que se registran en diversas regiones y países de ALC, constituyen una señal esperanzadora, pero las causas asociadas deben analizarse con mayor rigor y profundidad para ajustar estrategias y sostener esfuerzos.

2. El crimen violento sigue ensañándose contra la población joven, las mujeres y las niñas, lo que obliga a concentrar los esfuerzos de intervención en estos segmentos de la población.
3. Se registran innegables avances en la gestión institucional y en el diseño y ejecución de las políticas públicas que responden al paradigma de la seguridad ciudadana, pero el proceso se debe acelerar para proteger las mejoras y evitar retroceder, dadas las complejas condiciones que plantea la crisis ocasionada por el COVID-19.
4. El marco jurídico y normativo que rige el sector de seguridad en la región ha venido recogiendo los más importantes progresos de la doctrina internacional de los derechos humanos, pero es insuficiente para garantizar justicia pronta, cumplida y con garantías. Esto es especialmente cierto en materia de violencia contra las mujeres.
5. El sector de seguridad dispone hoy de mayores estándares de rigurosidad en la producción y gestión de la información, así como en la evaluación de procesos y evaluación posterior de resultados, pero hay un faltante de análisis de impacto y estudios costo/beneficio.
6. Se ha acelerado la incorporación de procesos de innovación en las políticas públicas y ha crecido la importancia de las TIC en la gestión del sector de seguridad, pero su incorporación no siempre produce los resultados esperados, generando altos costos y cuestionables beneficios.
7. La gestión territorial de la seguridad está desplazando, con buenos resultados, las respuestas genéricas e inducidas desde lo nacional, pero las estructuras y procesos institucionales son endebles y requieren de blindajes adicionales.
8. La sociedad civil ha ganado protagonismo y relevancia en el sector seguridad y sus acciones se han profesionalizado, pero hay espacio para ampliar y mejorar la calidad y naturaleza de su participación.
9. El enfoque género sensitivo se ha transversalizado en algunas estrategias de seguridad y crecen los niveles de alerta ciudadana sobre el tema, pero los niveles de violencia contra las mujeres siguen siendo inaceptablemente altos y la mujer sigue estando subrepresentada en las instituciones de seguridad.
10. El sector seguridad no escapa a la afectación de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, mediante la reconfiguración de los escenarios de seguridad y orden público y la afectación a instituciones claves del sector, entre ellas la policía y las cárceles. Podrían ponerse en riesgos los avances alcanzados y darse un resurgimiento de tendencias hacia el populismo punitivo.

A partir de los resultados del análisis y en el contexto del alcance del presente estudio, las siguientes recomendaciones principales deberían nutrir la reflexión del PNUD hacia un mejor cumplimiento de su misión de apoyar a los gobiernos y sectores de la región en los esfuerzos por garantizar la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana de los habitantes con apego a los estándares democráticos.

RECOMENDACIONES:

1. Volcar los esfuerzos, hasta ahora realizados en la elaboración de indicadores y gestión de datos e información, a la elaboración de análisis de impacto y de estudios costo/beneficio.
2. Concentrar el apoyo al sector en la mejora de los procesos de gestión por resultados y en el diseño de políticas públicas con estándares mínimos.
3. Hacer de la gestión participativa una prioridad en los procesos de transformación institucional del sector seguridad.
4. Blindar mejor los procesos, mecanismos e instancias de gestión de la seguridad con enfoque territorial.
5. Promover una mayor y más efectiva convergencia de estrategias, políticas y acciones entre el sector social y el de seguridad ciudadana.
6. Readecuacuar perfiles y desarrollar capacidades para la gestión de la seguridad con visión comprensiva e integral.
7. Convertir la información en acción, mediante prácticas que impacten de manera positiva el nivel operativo de la gestión institucional.
8. Diseñar una arquitectura institucional para la innovación y estrategias para la gestión del cambio.
9. Identificar mecanismos para la sostenibilidad financiera de las políticas de seguridad ciudadana que involucre esfuerzos en materia de ingresos y también de gastos.
10. Ampliar los esfuerzos de promoción de políticas de seguridad género sensitivas de manera que cubran todo el ciclo de la política pública, y abarquen la composición de los órganos de toma de decisiones y del nivel operativo del sector seguridad.

Este documento ha sido elaborado por el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, bajo el liderazgo de Linda Maguire, Representante Residente del PNUD en Panamá y Supervisora del Hub Regional; José Cruz-Osorio, Gerente del Hub Regional; y, Jairo Acuña-Alfaro, Líder del Equipo Regional de Gobernabilidad y Paz.

Nuestro agradecimiento a Laura Chinchilla y Doreen Vorndran, por aceptar la invitación a trabajar con el PNUD el presente informe. Gracias también al Equipo Regional de Gobernabilidad: a Gloria Manzotti, Asesora Regional de Estado de Derecho, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Juliet Solomon, Asesora Regional de Seguridad Ciudadana y Justicia; Lorena Mellado, Especialista Regional de Seguridad Ciudadana y Estado de Derecho; y, Augusto Rey, Asistente de Programa de Estado de Derecho.

Este ejercicio fue posible gracias al trabajo que día a día llevan adelante los equipos de nuestras oficinas de PNUD en los países y agradecemos a Laura Rivera y Xenia Díaz, en El Salvador; Moema Dutra, en Brasil; Paula Veronelli y Virginia Varela, en Uruguay; Randall Brenes, en Costa Rica; y Sol Sánchez, en México.

El documento también contó con las valiosas aportaciones de Emanuele Sapienza, Miguel Cereceda, Tomas Fantl y Maria Eugenia Boza del equipo del Proyecto Regional SIGOB; Marcela Smutt, Juan Pablo Gordillo, Leonel Perez y Elmer Menjivar del equipo del Proyecto Regional de INFOSEGURA; Guillermina Martin, Sebastian Essayag y Vivian Souza del Equipo de Género. También con las contribuciones de colegas del Equipo del Programa Global de Estado de Derecho, con el liderazgo de Katy Thompson, Sofiene Bacha y Sarah Rattray.

La revisión de pares estuvo a cargo de Javiera Blanco, Sebastian Essayag, Katherine Aguirre Tobón.

Tabla de contenido

	Introducción	13
Capítulo I	Marco conceptual para la seguridad ciudadana	20
	La seguridad ciudadana como derecho humano y bien público	20
	La seguridad ciudadana como condición para el desarrollo humano y la agenda 2030	25
Capítulo II	El estado de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe	30
	Características y dimensiones de la violencia y la inseguridad	30
	• El homicidio	30
	• La violencia contra las mujeres	35
	• La percepción de inseguridad	38
	• Los niveles de confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia	40
	• Orden público y escenarios de malestar social	43
	Entramado institucional, gestión y políticas públicas	45
	• El entramado institucional	47
	• Políticas públicas y gestión institucional	54
Capítulo III	Hallazgos y aprendizajes en la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención del delito	66
	Metodología para la selección y análisis de los casos	66
	Caso 1. Intervenciones integrales en el plano local: el caso de São Paulo, Brasil	70
	1. Contexto general	70
	2. Descripción de la intervención	72
	3. Resultados	80
	4. Aporte e innovaciones	82
	Caso 2. Mujer, drogas y prisiones: el caso de Costa Rica	84
	1. Contexto general	84
	2. Descripción de la política pública	88
	3. Resultados	93
	4. Aporte e innovaciones	94

	Caso 3. Política social y prevención de la violencia y el delito: el caso de México	96
	1. Contexto general	96
	2. Descripción del programa	100
	3. Resultados	102
	4. Aportes e innovaciones	103
	Caso 4. Innovación y TIC en la gestión policial: el caso de Uruguay	106
	1. Contexto general	106
	2. Descripción del programa	108
	3. Resultados	115
	4. Aporte e innovaciones	117
	Caso 5. Gestión integral de la violencia contra las mujeres: el caso de El Salvador	119
	1. Contexto general	119
	2. Descripción de la intervención	121
	3. Resultados	127
	4. Aportes e innovaciones	128
Capítulo IV	La COVID-19 y la reconfiguración de los escenarios de la seguridad en la región: riesgos y oportunidades	130
	Efectos sobre la violencia, el delito y el orden público	131
	• Riesgos	133
	• Oportunidades	136
	Efectos sobre la policía	139
	• Riesgos	141
	• Oportunidades	143
	Efectos sobre el sistema penitenciario	144
	• Riesgos	145
	• Oportunidades	145
	Conclusiones y recomendaciones	147
Anexo	Resumen de las metodologías de medición de los estudios de impacto considerados en los análisis de casos	156
	• Intervenciones integrales en el plano local: el caso de São Paulo, Brasil	157
	• Política social y prevención de la violencia y el delito: El caso de México	158
	• Innovación y TICS en la gestión policial: el caso de Uruguay	159
	• Gestión integral de la violencia contra las mujeres: el caso de El Salvador	159
	Bibliografía	160

Cuadros

Cuadro 1.	Metas del ODS 16 y ODS 5 asociadas al sector de seguridad ciudadana	26
Cuadro 2.	¿Se alcanzará una reducción significativa de los homicidios al 2030?	27
Cuadro 3.	Tasas de homicidio en ciudades y países seleccionados de ALC. 2016 Y 2017	32
Cuadro 4.	Las cifras de la violencia contra las mujeres en ALC	36
Cuadro 5.	Principales hallazgos de las intervenciones de las fuerzas de seguridad. 2019	44
Cuadro 6.	Paradigmas de seguridad	46
Cuadro 7.	Población penitenciaria por regiones del mundo. 2000 y 2018	50
Cuadro 8.	Claves para el éxito de una política de seguridad ciudadana en el plano local	52
Cuadro 9.	Condiciones que deben tener las políticas públicas en seguridad ciudadana y componentes principales	56
Cuadro 10.	POLSEPAZ - un modelo de política integral	60
Cuadro 11.	Un sistema integrado de información	61
Cuadro 12.	Instrumentos de financiamiento especial del sector de seguridad en algunos países de ALC	63
Cuadro 13.	TICs frecuentemente utilizadas por la policía en países de ALC	64
Cuadro 14.	Casos seleccionados para el estudio.	68
Cuadro 15.	Principales herramientas tecnológicas adoptadas en el estado de São Paulo para la gestión de la información	75
Cuadro 16.	Foro metropolitano de seguridad pública de São Paulo	75
Cuadro 17.	Acciones claves del programa "ley seca" del municipio de Diadema, en São Paulo	77
Cuadro 18.	Perfil predominante de la población femenina penitenciaria, Costa Rica	88
Cuadro 19.	Ley 9161, artículo 77 bis Costa Rica	90
Cuadro 20.	Externalidades positivas de los PTMC sobre el crimen y la violencia en Brasil y Colombia	99
Cuadro 21.	TIC incorporadas en la policía nacional de Uruguay	114
Cuadro 22.	Buenas prácticas derivadas de las acciones promovidas por el CNSCC y el PESS	122
Cuadro 23.	Ámbitos de actuación y coordinación institucional de la política nacional para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2016-2021)	124
Cuadro 24.	Medidas adoptadas por algunos países frente a la violencia de género en el marco de la pandemia por la COVID-19	138
Cuadro 25.	Medidas de preparación y cambios de rutinas de policías de ALC ante la COVID-19	140

Gráficos

Gráfico 1.	Tasas de homicidio por 100.000 habitantes, ALC. 2017 Y 2018	31
Gráfico 2.	Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, regiones de ALC, Brasil y México. 2010 y 2018	33
Gráfico 3.	Tipos de violencia que afecta a hombres y mujeres a lo largo del ciclo de vida. Guatemala, Honduras y El Salvador, 2018.	36
Gráfico 4.	Temor a ser víctima de un delito, América Latina. 2007-2017	40
Gráfico 5.	Porcentaje de personas que dicen confiar en la policía de su país, según regiones del mundo. 2019	41
Gráfico 6.	Nivel de confianza en la policía (mucho o algo de confianza). 2018	42
Gráfico 7.	Nivel de confianza en el poder judicial (mucho o algo de confianza), 2018	42
Gráfico 8.	Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, subregiones de ALC y Brasil. 2019	71
Gráfico 9.	Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, São Paulo. 2004-2018	71
Gráfico 10.	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, Costa Rica. 2001-2019	86
Gráfico 11.	Tasa de encierro por cada 100.000 habitantes, Costa Rica. 1996-2018	87
Gráfico 12.	Número de mujeres privadas de su libertad, Costa Rica. 2000-2018	91
Gráfico 13.	Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, México. 2006-2019	97
Gráfico 14.	Tasa de rapiñas y hurtos por cada 100.000 habitantes, Uruguay. 2010-2019	107
Gráfico 15.	Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, El Salvador. 2010-2019	120
Gráfico 16.	Número de muertes violentas de mujeres y feminicidios, El Salvador. 2013-2019	120
Gráfico 17.	Tasa de homicidios en países de Centroamérica, primer semestre de 2020.	132

Ilustraciones

Ilustración 1.	Las tres dimensiones de la seguridad ciudadana	21
Ilustración 2.	Relaciones y entramado institucional del sector de seguridad ciudadana	49
Ilustración 3.	Condiciones relevantes en el diseño y ejecución de políticas públicas para la seguridad ciudadana	56
Ilustración 4.	Sistema nacional de seguridad pública de México	60
Ilustración 5.	Ejes claves de la intervención en seguridad ciudadana en el estado de São Paulo	73
Ilustración 6.	Componentes de gestión de la seguridad en el municipio de Diadema, São Paulo.	76
Ilustración 7.	Diagrama de flujo de acciones del programa RED en Costa Rica	92
Ilustración 8.	Componentes el PADO de Uruguay	109
Ilustración 9.	Gestión de la información del SGSP en Uruguay	113

Introducción

Desde hace casi tres décadas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido destacando la relevancia de la seguridad en el ámbito del desarrollo humano. En 1994, se publicó un informe que redimensionó un concepto hasta entonces asociado fundamentalmente a escenarios de guerra y conflictos armados; la nueva noción resultó contrastante y sentó un nuevo paradigma al proponer que “la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas” (PNUD, 1994).

En América Latina y el Caribe (ALC), el PNUD ha contribuido con análisis y generación de nuevo conocimiento e innovación orientados a la acción: tres Informes Regionales de Desarrollo Humano han atendido el tema de prevención de las violencias, y se han generado diversas publicaciones sobre violencia contra las mujeres, guías prácticas sobre seguridad, cuadernos de desarrollo humano, entre otros. El PNUD cuenta con capital humano experimentado para el asesoramiento técnico y el posicionamiento político-estratégico, así como para el desarrollo de herramientas programáticas orientadas a promover transformaciones institucionales que brinden respuestas de política pública transparentes, eficientes, de calidad y centradas en las personas.

Según señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2019 “Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente”, un nuevo conjunto de capacidades está adquiriendo una importancia fundamental para la vida en el siglo XXI. Las desigualdades que existen en esas capacidades muestran unas dinámicas sorprendentemente distintas de las que se aprecian en el caso de las capacidades básicas y se encuentran en el origen de una nueva generación de desigualdades. En este sentido, cabe recordar que América Latina pierde el 21,8% de su desarrollo humano debido a la desigualdad en dimensiones del índice de desarrollo humano. La región afronta desafíos complejos que dificultan la construcción de sociedades justas, inclusivas y pacíficas, tales como la multidimensionalidad de la violencia, la incidencia de los feminicidios, la prevalencia de altos niveles de impunidad y la reducción de espacios para la convivencia ciudadana. El aumento de la desigualdad y el estancamiento en la reducción de la pobreza en los últimos años, han alimentado una percepción generalizada entre la población de ausencia de progreso y carencia de oportunidades.

La región se ha visto sumergida en una oleada de conflictos y protestas sociales que han desbordado la violencia y conducido a escenarios

violentos en el manejo del orden público. En lo que respecta al endémico problema de la violencia criminal, la región sigue a la cabeza de los homicidios dolosos. Con tan sólo el 8% de la población mundial, contabiliza el 33% de todos los homicidios del mundo. 17 de los 20 países con las tasas más altas de homicidios a nivel global, están en ALC; países como El Salvador, Honduras y Jamaica tuvieron tasas de homicidio superiores a 40 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2018. Mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) clasifica 10 homicidios por cada 100.000 habitantes como una epidemia, el promedio en ALC es de 21,6 en 2018.

Los índices de delincuencia en ALC están muy por encima de otros países con niveles de desarrollo similares. Por ejemplo, Honduras y Zambia tienen tasas similares de PIB per cápita, sin embargo, Honduras sufre 56,5 homicidios por cada 100.000 personas, mientras que Zambia registra 5,3. Análogamente, mientras que México contabiliza cerca de 20 homicidios por cada 100.000 habitantes, Tailandia, con un PIB per cápita un poco inferior al de México, sólo tiene 3,2; y la tasa de homicidios en Colombia es superior a 25, mientras que en el Líbano es de 4.

Si bien en la región han tenido lugar avances en materia de políticas públicas y de gestión de la seguridad ciudadana, y se registran progresos significativos en los marcos normativos, aún persisten retos para la transformación institucional del sector, que contengan un enfoque innovador, y que incorporen las nociones de seguridad humana, gobernanza democrática e igualdad.

En América Latina y el Caribe conviven procesos o enfoques tradicionales de abordaje de problemáticas sociales: la criminalización de la protesta social, uso de los instrumentos del sistema penal para sancionar a las personas y grupos protestantes, y el uso político de los estamentos de seguridad que – a su vez – hacen un uso de desproporcionado de la fuerza. Ello se manifiesta en políticas de seguridad y convivencia pacífica centradas en respuestas punitivas y alejadas al Estado de Derecho; obsoletos marcos normativos y reglamentos de las instituciones del sector; sesgos de criminalización del fenómeno de movilidad humana y respuestas del Estado a la problemática centradas en control desde el sector de seguridad; enfoques de criminalización de las diversidades; y, profundas diferenciaciones negativas basadas en género.

Se suma a ese escenario complejo el uso de la violencia como herramienta política o cómo política pública, especialmente en contextos electorales; la Reapertura de discusiones ya cerradas en torno a la clara distinción entre seguridad pública ciudadana y defensa nacional; el uso de las fuerzas armadas para atender situaciones de seguridad interior; la creación de fuerzas de seguridad en la última década que repiten arquitecturas institucionales obsoletas; así como la persistente corrupción y ausencia de cultura de rendición de cuentas.

La crisis de salud por la COVID-19 –que irrumpió en la región en marzo 2020– nos colocó sobre la mesa importantes retos para el alcance del ODS 16. El ODS 16 es un pilar fundamental del desarrollo sostenible y punto de entrada clave para cumplir con la Agenda 2030. Es el marco de legitimación y organización para abordar los principales problemas relacionados con la respuesta a la pandemia, para centrarse en instituciones y procesos de gobernanza eficaces, inclusivos y de respuesta, y mejorar la supervisión de la respuesta a las crisis.

El presente análisis tiene el propósito generar conocimiento basado en evidencia a partir del análisis de experiencias concretas y brindar un conjunto de recomendaciones a los países de la región; asimismo, busca contribuir a consolidar la oferta regional de PNUD en materia seguridad ciudadana.

El Reporte presenta experiencias que han sido consideradas promisorias, y emite recomendaciones de política y gestión pública que contribuyan a impactar de manera positiva en la gobernanza y desempeño del sector de seguridad ciudadana y prevención del delito. También incorpora reflexiones sobre formas en que la pandemia de la COVID-19 impacta los aspectos de seguridad y prevención del delito, en términos de riesgos y oportunidades.

En los últimos años ha tenido lugar una evolución doctrinaria que ha venido colocando el concepto de seguridad como una preocupación central en las estrategias de desarrollo humano a nivel global y como un sector de la gestión pública cuya gobernanza¹ resulta fundamental para los avances en la Agenda para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). Dentro de esta agenda se contemplan diversas metas asociadas a los temas de seguridad, específicamente como parte de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) No.16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” y No. 5 “Igualdad de Género”.

De ahí la importancia que el análisis y seguimiento del tema reviste. Especialmente cuando se trata de una región que como América Latina y el Caribe (ALC), ha experimentado por varias décadas serios problemas de seguridad que se expresan en elevados índices de violencia y delincuencia con impacto directo en derechos fundamentales y capacidades esenciales de las personas, y que han lastrado el desarrollo humano de estas naciones. La importancia se justifica también, por el rezago que muestra la región en su avance hacia algunas de las metas de la Agenda 2030 relativas a la seguridad ciudadana.

1. Por gobernanza entendemos el concepto que en su momento acuñó el PNUD, según el cual, “Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.” Como se verá es un concepto amplio que trasciende al Estado e incluye el sector privado y la sociedad civil. A diferencia del concepto de gobernabilidad centrado en los poderes públicos, el de gobernanza analiza al Estado y al poder público en su interacción con sectores sociales y privados para la consecución de objetivos de interés público. (UNDP, 1997)

El estudio analiza el estado de la seguridad ciudadana en ALC desde la perspectiva del desarrollo humano y a la luz de los compromisos que las naciones de la región han asumido como parte de la Agenda 2030, enfocándose en aspectos de gestión institucional y políticas públicas. Aunque el estudio presenta algunas tendencias regionales, se centra en el análisis de experiencias concretas que han sido ejecutadas en algunos países de la región en materia de seguridad ciudadana, con el propósito de responder a una preocupación central: ¿cómo acelerar los procesos de cambio en la gestión del sector de seguridad para que generen impactos positivos y sostenidos sobre la violencia y la delincuencia, y con apego a estándares democráticos y de calidad, desde la perspectiva de derechos y con enfoques interseccionales e integrales? Respuesta cuya importancia se acrecienta a la luz de los efectos negativos que la pandemia de la COVID-19 pueda generar sobre los indicadores de seguridad de la región.

A partir del análisis de experiencias concretas, se procura responder a la preocupación central del estudio, ¿cómo acelerar los procesos de cambio en la gestión del sector de seguridad ciudadana para que generen impactos positivos y sostenidos sobre la violencia y la delincuencia, y con apego a estándares democráticos y de calidad? Respuesta, cuya urgencia se acrecienta a la luz de los efectos negativos que la pandemia de la COVID-19 pueda generar sobre los indicadores de seguridad de la región con repercusión en los avances hacia los ODS de la Agenda 2030.

Dada la relevancia de la coyuntura en que se desarrolló el trabajo, se acordó incorporar reflexiones sobre la forma en que la COVID-19 impactará los aspectos de seguridad y prevención del delito aquí analizados, en términos de riesgos y oportunidades. El PNUD, al igual que otras instituciones multilaterales, han advertido de los efectos adversos que esta pandemia tendrá sobre los más básicos fundamentos de las sociedades, incluyendo la gobernanza, los derechos humanos y la seguridad (Steiner, 2020). El impacto es tal que estimaciones preliminares realizadas por esta organización indican que por primera vez el desarrollo humano está retrocediendo desde que inició su medición (UNDP, 2020). Asimismo, el PNUD ha venido impulsando un esfuerzo para acompañar a las autoridades de los países en diversos aspectos relativos al manejo de la pandemia, y para “ayudar a los responsables de adoptar decisiones a mirar más allá de la recuperación”, sin perder de vista los compromisos fijados por la Agenda 2030 (UNDP, 2020).

La investigación se planteó como objeto de estudio el análisis de la gestión institucional y de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en ALC, desde una perspectiva de buenas prácticas que contribuyan a resolver los problemas de inseguridad con apego a los derechos humanos y a estándares de calidad como la rigurosidad, la integralidad, la participación multisectorial, la sostenibilidad y la innovación. Sus resultados están dirigidos a brindar insumos al PNUD para un mejor cumplimiento de su misión de apoyar a los gobiernos y sectores de la región en los esfuerzos por “construir un contrato social que permita asegurar la coexistencia pacífica, crear confianza, promover una participación más significativa y mejorar la capacidad de las instituciones para responder a las nuevas demandas de la sociedad².”

El objeto de estudio es la gestión institucional y las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en ALC, identificando buenas prácticas a partir de las cuales se puedan extraer recomendaciones que contribuyan a nutrir los procesos de reforma y fortalecimiento del sector de seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática y de derechos humanos.

El informe está organizado en cuatro partes. En la primera parte se presenta el marco conceptual que sirve como punto de partida de la investigación. Se desarrolla el concepto de seguridad ciudadana en tres dimensiones, como derecho humano, como bien público y como condición esencial para el desarrollo sostenible, las cuales tienen implicaciones de tipo ético, funcional y estratégico. La individualización de estas dimensiones resulta relevante por los alcances que las mismas tienen en los procesos de gestión institucional y diseño de políticas públicas para el sector seguridad. Permiten también comprender mejor la complejidad que supone el volcar este acervo conceptual en diseños institucionales concretos y en procesos de toma de decisiones y la importancia de apoyar a gobiernos y sectores en mejorar la gobernanza del sector.

La segunda parte se dedica al estado de la situación de la seguridad ciudadana en la región mediante el análisis de indicadores delictivos como el homicidio y el feminicidio, los datos de victimización y la percep-

2. . Visión del PNUD hacia la igualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe. Accesible en: <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/democratic-governance-and-peacebuilding/in-depth.html>

ción tanto de las expresiones de violencias como del desempeño de las instituciones que forman parte de la cadena de respuesta. El objetivo es brindar el contexto en el que tienen lugar las experiencias analizadas y justificar su relevancia, dado que las mismas produjeron efectos positivos sobre algunas de las manifestaciones más preocupantes de la violencia en la región. En un esfuerzo por ir más allá de los agregados regionales, se observa cómo la violencia está concentrada en algunos países y dentro de estos en algunas regiones, lo que justifica la importancia asignada en este estudio, a políticas y programas con enfoque territorial. También, se plantean en esta parte, los principales desafíos que enfrenta el sector en términos de gestión institucional y políticas públicas, servicios de calidad centrados en las personas. Es a partir de la identificación de esos desafíos que se establecen las categorías analíticas que se aplican a las políticas seleccionadas. El capítulo incluye al final, un breve abordaje del tema de orden público, que si bien no hace parte del objeto central de análisis, sí contribuye a ilustrar parte de los desafíos que ha enfrentado el sector seguridad en los meses más recientes y que podría seguir enfrentando en los escenarios de pandemia y post pandemia.

La tercera parte del informe presenta el análisis de cada una de las cinco experiencias que fueron escogidas. En la primera parte se explicitan los criterios que rigieron la selección de los casos y la metodología utilizada para el análisis de los mismos; se identificaron cinco casos relevantes³ que han tenido lugar en países de ALC en los últimos quince años, a partir de cuatro consideraciones: (i) adhesión al enfoque de desarrollo humano y seguridad que sustenta este trabajo; (ii) relevancia del problema para la región; (iii) efectividad de la respuesta en términos de incidencia sobre el problema; (iv) diversidad en el enfoque y el nivel de intervención de manera que se puedan derivar recomendaciones de mayor alcance para el sector; y (v) fiabilidad de la información disponible para el análisis.

Las experiencias seleccionadas incluyen: una relativa a la disminución de homicidios que involucró una respuesta integral en el plano local (Brasil); otra que se refiere a un caso de políticas de persecución penal y penitenciarias género sensitivas (Costa Rica); una tercera sobre las externalidades positivas que programas sociales para combatir la pobreza y la exclusión tienen sobre la reducción de la violencia y el delito (México); la cuarta consiste en la caída en robos y hurtos mediante la incorporación de herramientas digitales y estrategias innovadoras a la acción policial (Uruguay); finalmente se considera un modelo de gestión informada e integral de la violencia en general y de la violencia doméstica (El Sal-

3. Según los términos de referencia aportados por el PNUD para la realización del estudio, por casos relevantes se definen aquellos capaces de “evidenciar reducción de expresiones de violencias y gestión efectiva de políticas públicas”.

vador). Todos los casos fueron seleccionados mediante un proceso de consulta y aprobación por parte de las autoridades del PNUD, y a lo largo de la elaboración del informe, se realizó la validación con los y las especialistas de PNUD en los países de referencia⁴. Asimismo, PNUD realizó la revisión de pares como parte del proceso de asegurar la calidad. Al final del documento se incluye un Anexo describiendo la metodología de los estudios de impacto que se consideraron para cada uno de los casos, con excepción del caso de Costa Rica, para el cual no se encontró análisis de impacto alguno.

Dada la relevancia que adquirió la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, se decidió incorporar un cuarto capítulo sobre el tema. Esta parte recoge información relevante para el sector seguridad derivada de la experiencia del manejo de la pandemia durante la primera fase; además se aportan algunas consideraciones en términos de los riesgos y las oportunidades que la crisis plantea a los aspectos de seguridad ciudadana considerados en el informe.

Finalmente, se presentan un conjunto de conclusiones y recomendaciones dirigidas a responder la pregunta más relevante sobre cómo, a partir de los logros consolidados, se pueden acelerar los procesos de cambio en la gobernanza del sector de seguridad ciudadana mediante mejores diseños institucionales y políticas públicas efectivas y de calidad, todo ello con el objetivo final de poder impactar de manera positiva en los avances hacia las metas de la Agenda 2030; lo cual cobra aún más relevancia dado el impacto negativo que tendrá la pandemia sobre el sector.

4. Se organizaron tres jornadas de consultas. En la primera participaron representantes del PNUD de los países con experiencias consideradas en el estudio: Brasil, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay. La segunda jornada fue solamente con representantes de las sedes de El Salvador y México, y la última jornada de consulta fue con especialistas del PNUD en los temas tratados en el informe.

CAPÍTULO I

Marco conceptual para la seguridad ciudadana

LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO DERECHO HUMANO Y BIEN PÚBLICO

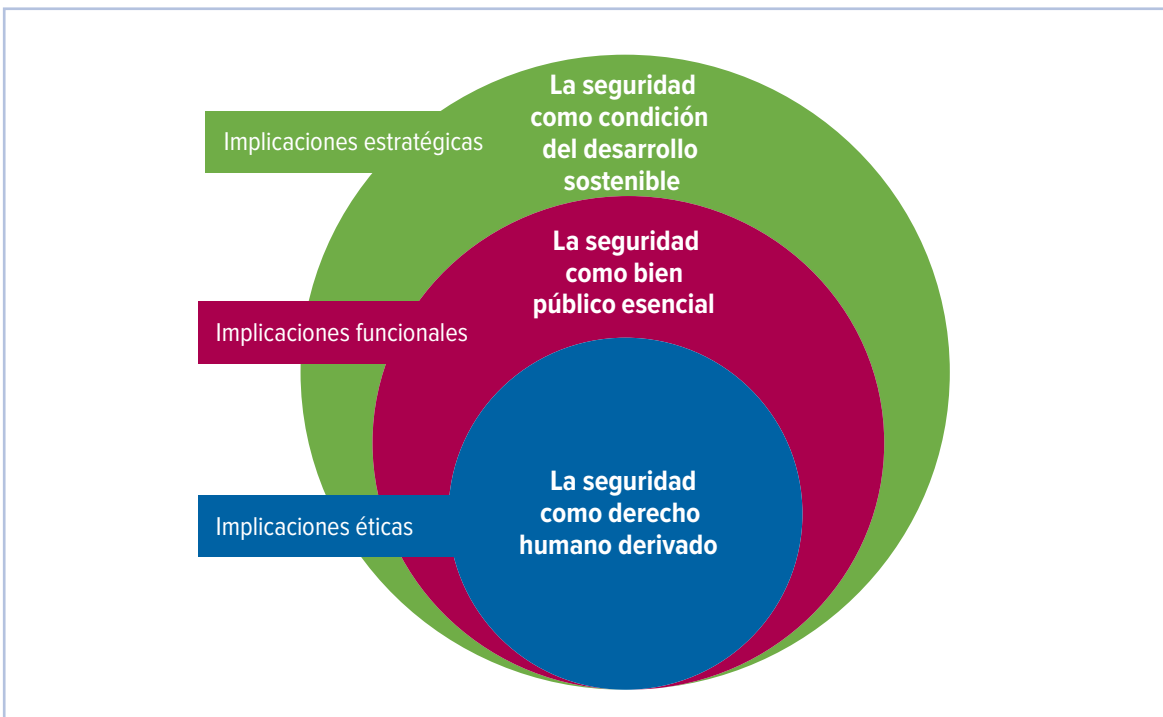
El presente estudio tiene como presupuesto el paradigma del desarrollo humano y su interrelación con los temas centrales de este informe como lo son la seguridad y los derechos humanos. Comprender las implicaciones que este paradigma tiene en la gestión y toma de decisiones del sector de seguridad ciudadana, es el primer paso para el adecuado abordaje del tema, aunque los desafíos no se agotan ahí, como se analizará en el resto del informe.

En una concepción amplia, la seguridad ciudadana se refiere a numerosos aspectos inherentes a la vida social organizada, por lo general se utiliza en relación con los temas de violencia interpersonal y criminalidad. Pero, detrás de esta aparente simplificación del concepto, se ocultan consideraciones que hacen de la seguridad ciudadana un asunto complejo con implicaciones relevantes desde el punto de vista de la gestión pública, y una de las áreas más determinantes para los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la calidad de la democracia. Como se verá (Ilustración 1), la seguridad ciudadana es un derecho humano, así interpretado de manera derivada de los instrumentos existentes sobre esta materia y que, en consecuencia, implica valoraciones éticas en el diseño de cualquier política; es tam-

bién un bien público, con lo cual tiene implicaciones funcionales sobre las políticas y arreglos institucionales del sector seguridad; finalmente, es una condición fundamental para el desarrollo sostenible, es decir, un habilitador sin el cual no es posible sustentar estrategias de desarrollo exitosas. De ahí la importancia que se debe asignar a los estándares con que se gobierna este sector.

En su abordaje como derecho humano, si bien la seguridad ciudadana no se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico internacional como un derecho humano en sí mismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha interpretado que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: *“Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: *“Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”*; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”* (CIDH, 2009).

Ilustración 1. Las tres dimensiones de la seguridad ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta sólida fundamentación desarrollada por la CIDH, se deriva que las políticas de seguridad ciudadana tienen por objetivo fundamental proteger a las personas de las conductas violentas o delictivas que ponen en riesgo derechos esenciales como el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad, el derecho a las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, y otros.

Por su parte, el PNUD ha conceptualizado la seguridad desde el punto de vista de la salvaguarda eficaz de derechos humanos inherentes a las personas mediante un proceso en el cual se puede establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica (PNUD, 2013).

En este proceso no solo cuentan los derechos de quienes sufren el despojo de algún derecho fundamental a través de actos criminales, sino también los derechos de quienes se ven involucrados en la comisión de los delitos en calidad de ofensores y privados de libertad⁵. Con respecto a estos últimos, entran en juego la protección de derechos como el debido proceso legal y sus principios y garantías fundamentales, así como la efectiva protección de los derechos de las personas privadas de libertad. De ahí que los Estados deben velar por la protección tanto de víctimas como de ofensores, convirtiendo las políticas públicas de seguridad, en instrumentos fundamentales del ordenamiento jurídico y constitucional de un país.

Teniendo en cuenta lo anterior, se derivan importantes implicaciones para la política pública, en tanto las acciones que se impulsen en materia de seguridad ciudadana deben intentar armonizar dos objetivos –aparentemente contradictorios– de la acción estatal: (i) la protección de la sociedad mediante la aplicación de los procedimientos tutelados por ley que hagan posible el descubrimiento, enjuiciamiento y eventual sanción del infractor de la ley penal, y; (ii) el amparo y promoción de los derechos y libertades de toda la ciudadanía (incluidos los imputados), sin cuyo respeto no puede hablarse de un estado de derecho (Rico & Chinchilla, 2002). Es por ello que aparte de las importantes consideraciones sobre estado de derecho y principio de legalidad que deben regir las respuestas de naturaleza represiva, se han venido incorporando cada vez más los abordajes de preventivos como una manera de restringir la respuesta

5. Más allá de los instrumentos generales de derechos humanos, se cuenta con un amplio acervo de instrumentos específicos, entre ellos: Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad; y en otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en las Américas

sancionatoria del Estado, especialmente expuesta a excesos y abusos, y para evitar las consecuencias, muchas veces irreparables, que ocasionan las conductas delictivas.

En su naturaleza de bien público, la seguridad ciudadana debe ser de acceso a todos los miembros de una sociedad, sin exclusión, y su administración le compete a la autoridad pública. Garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad ha sido históricamente una de las justificaciones del poder público y uno de los monopolios incontestados del Estado, en tanto involucra el uso legítimo de la fuerza en nombre de la protección de derechos esenciales de los individuos. Este ideal, sin embargo, se ve permanentemente expuesto por las limitaciones en la gestión pública que impiden proveer servicios de seguridad eficientes y oportunos a todos los ciudadanos por igual. La respuesta ha sido el crecimiento de servicios de seguridad privada que generan dos riesgos importantes, un riesgo de exclusión social cuando no todos los ciudadanos tienen la misma capacidad económica para contratarlos, y un riesgo de extralimitación en sus potestades, cuando las sociedades no tienen adecuadas capacidades regulatorias. De ahí la importancia, del fortalecimiento de la gestión del sector seguridad desde una perspectiva de inclusión social.

La seguridad como bien público tiene además algunas características distintivas, como: **la multicausalidad, la territorialidad y la intersectorialidad**, todas ellas con implicaciones en la gestión institucional, como se verán en el análisis de las experiencias seleccionadas en el estudio.

La multicausalidad alude a la compleja interrelación de factores que están a la base de los problemas de la delincuencia y la violencia. A partir del reconocimiento de la naturaleza multifacética y muticausal de los fenómenos criminales y violentos, se plantea la necesidad de que el tema trascienda el ámbito de los órganos de control y sanción como la policía, los sistemas de administración de justicia y el sector penitenciario, e incorpore a entidades con incidencia en temas como salud, educación, empleo, gestión urbana, niñez y adolescencia, migración, y otros. Es por ello que, en el plano de la acción concreta, se requiere de una mayor convergencia entre las políticas de seguridad ciudadana en su sentido más tradicional y otras políticas de estado, especialmente las políticas sociales. Para conseguirlo se deben revisar los diseños institucionales y los procesos de gestión de políticas.

La **territorialidad** y las condiciones espaciales componentes fundamentales en el comportamiento de los fenómenos criminales, lo que se ha reflejado en modalidades de prevención como la prevención local, comunitaria y situacional del delito y la violencia. Este enfoque ha estimulado la incorporación de actores institucionales del plano subnacional en la formulación y gestión de políticas de seguridad, como los gobiernos

locales, las policías municipales y los representantes a nivel local de las instituciones nacionales o federales, entre otros.

Finalmente, las características de **intersectorialidad** se derivan de la naturaleza multicausal del problema que obliga a convocar para su atención, a representantes de múltiples sectores institucionales y sociales. Una de las tendencias más relevantes en materia de gestión pública, es el protagonismo que ha venido ganando la sociedad civil no solo mediante la forma en que plantea sus demandas ante las autoridades públicas, también exigiendo su activa incorporación en los procesos de toma de decisiones, asignación de recursos, fiscalización y evaluación de políticas y programas. Esta tendencia ha constituido un hecho especialmente significativo para el sector seguridad, tradicionalmente caracterizado por estructuras cerradas y verticales. La tendencia en las últimas décadas ha sido evidente, desde la participación ciudadana en iniciativas locales de prevención del delito, resolución de controversias, o programas de atención a víctimas, pasando por su incorporación a mecanismos de planificación, fiscalización y evaluación de programas de seguridad, hasta su papel fiscalizador de sanciones comunitarias en el marco de las penas alternativas a la prisión. Mediante diseños y estrategias institucionales de gestión participativa, la incorporación de la ciudadanía se convierte en una oportunidad para elevar la efectividad, calidad y legitimidad de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana⁶. Este componente, en especial, será enfatizado en el análisis de las experiencias seleccionadas y en las recomendaciones emitidas.

6. Las autoras evitan el uso del término de “corresponsabilidad” al referirse a la naturaleza de la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión de la seguridad ciudadana. Esto por cuanto en el contexto de países con tradiciones autoritarias como es el caso de ALC, podría incentivar actitudes de vigilantismo que han llevado a grupos de personas en el pasado a asumir funciones parapoliciales y paramilitares, al extremo de querer hacer “justicia por mano propia”. Algunos autores van más allá, al afirmar que el populismo punitivo incluye la noción de acercar los mecanismos de control social a la ciudadanía, haciéndola corresponsable de las tareas de vigilancia (De la Torre & Marín Alovarez, 2011). Se considera que la participación de la ciudadanía en materia de seguridad ciudadana debe tener límites claramente definidos, por lo que se prefiere hablar de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, en tanto se trata de un bien público que para su producción involucra el uso legítimo de la fuerza y la coerción autorizada por la legislación penal, todo lo cual corresponde exclusivamente a los funcionarios investidos de autoridad.

LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO Y LA AGENDA 2030

Las nociones de seguridad ciudadana como derecho humano y bien público, cada una de ellas con implicaciones éticas y funcionales para la gestión institucional y el diseño de políticas, se complementa con el importante papel que juega en tanto condición para el desarrollo humano.

El paradigma del **desarrollo humano**, plantea como fin último del desarrollo el crecimiento de las capacidades humanas, lo cual no se puede lograr si no es en el marco de un continuo proceso de expansión de libertades y oportunidades. Amartya Sen, padre intelectual del concepto de desarrollo humano, advierte que *“el desarrollo precisa de la remoción de grandes fuentes de ausencia de libertad: la pobreza tanto como la tiranía; las oportunidades económicas limitadas tanto como la marginación social sistemática; el deterioro de las facilidades públicas tanto como la intolerancia o la intromisión de estados represivos.”* (Sen, 1990). Como una derivación de esta noción de desarrollo, el PNUD acuñó el concepto de *“seguridad humana”* con una connotación más amplia que las definiciones tradicionales de seguridad entonces imperantes, y que cubre la protección de las personas ante amenazas crónicas o súbitas a sus libertades y capacidades (PNUD, 1994).

La seguridad ciudadana se configura como una dimensión del concepto de **seguridad humana**⁷, referida específicamente a los riesgos y amenazas derivadas de la violencia física y el crimen. Entendida desde la perspectiva del desarrollo humano, la seguridad ciudadana es *“la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.”* (PNUD, 2005). La importancia de esta dimensión para el desarrollo humano se reconoce por parte del PNUD al destacar que, *“los altos niveles de violencia armada e inseguridad tienen consecuencias destructivas para el desarrollo de un país, afectan el crecimiento económico y resultan a menudo en agravios arraigados que pueden extenderse por generaciones.”* (PNUD, 2018b)

La preocupación por los aspectos que engloba la seguridad ciudadana

7. Inicialmente se presentó el concepto no exactamente asimilable, de seguridad personal, definido como “la ausencia de violencia física y de amenaza de violencia física, provenientes de fuentes diversas como: el Estado (violencia política), otros Estados (guerra), grupos de personas (terrorismo y violencia étnica), individuos o pandillas (crimen, violencia de género, abuso infantil, y otros), y hasta uno mismo (suicidio).

ha sido recogida en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), concretamente en el ODS 16: *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*, el cual reconoce que para alcanzar el desarrollo sostenible se requiere del impulso de esfuerzos para proveer la paz y la seguridad, y en el ODS 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. En el Cuadro 1 se recogen las metas de ambos ODS, directamente asociadas con el sector de seguridad ciudadana.

Cuadro 1. Metas del ODS 16 y ODS 5 asociadas al sector de seguridad ciudadana

<p>16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</p> 	<p>ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo. • Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. • Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. • De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada. • Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. • Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. • Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. • Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. • Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.
<p>5 IGUALDAD DE GÉNERO</p> 	<p>ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

Fuente: Elaboración con información de (PNUD, 2018b).

Entre las metas establecidas para alcanzar el ODS 16, se propone la Meta 16.1: *Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo*, con respecto al cual se observan avances, aunque no en la magnitud que se requiere.

Los estudios sobre el comportamiento del homicidio destacan que el mismo constituye la mayor causa de muertes violentas en el mundo, en una elevada proporción; en el año 2017 ocasionó 464.000 muertes a nivel global, lo que representa cinco veces más de muertes que los conflictos armados -89.000- (UNDOC, 2019). Al analizar su evolución se observan señales positivas, pero no contundentes, de que se pueda alcanzar la meta de una reducción significativa de los mismos para el año 2030. Naciones Unidas reconoce que si bien la tasa de homicidio a nivel global ha disminuido levemente, al pasar entre el año 2015 y el 2018, de 5,9 a 5,8 por 100.000 habitantes, se requieren mayores esfuerzos para acelerar esa reducción y alcanzar metas más ambiciosas al 2030; de mantenerse el ritmo actual, la tasa global al 2030 alcanzaría 5,2 por 100.000 habitantes, lo que supondría una reducción de tan solo 12%, según se observa en el Cuadro 2 (UN, 2020b). Este mismo estudio destaca que ALC junto con África Subsahariana concentran la mayor cantidad de víctimas de homicidio a nivel global, 33% y 35% respectivamente y adonde no se alcanzaría la meta de disminución significativa para el 2030; son, por consiguiente, las regiones en donde se deberán concentrar los mayores esfuerzos de reducción (UN, 2020b).

Cuadro 2. ¿Se alcanzará una reducción significativa de los homicidios al 2030? Variación en tasas de homicidio intencional real (2015-2018) y proyectado (2019-2030), según regiones del mundo.

Región	(A) 2015 - 2018	(B) 2019 - 2030	(A+B) 2015 - 2030
África Subsahariana	0.923	4.906	5.829
Oceanía *	0.392	1.612	2.004
América Latina y el Caribe	-0.903	1.535	0.632
África del Norte y Asia Occidental	-1.554	-4.634	-6.188
Australia y Nueva Zelandia	-10.457	-59.773	-70.231
Asia Central y del Sur	-11.042	-44.764	-55.806
Europa y Norte América	-11.983	-49.779	-61.762
Asia Oriental y Sudoriental	-19.779	-80.221	-100.000
El mundo	-2.,779	-9.679	-12.458

Fuente: Elaboración propia con datos de Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Sección de Estadísticas.

* Se excluye a Australia y Nueva Zelandia

Si se analiza el fenómeno en términos de cifras absolutas, el pronóstico es más negativo; en su más reciente informe, la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNDOC) ha documentado que entre 2015 y 2017 el total de víctimas de homicidio en el mundo se incrementó en un 4%, y advierte que de mantenerse esta tendencia la Meta 16,1 no se alcanzará para el año 2030 como se propuso (UNDOC, 2019). Al desagregar los datos por países, se observan escenarios diversos. El *Institute for Economic Peace* destaca que de 163 países que son monitoreados en el cumplimiento de las metas del ODS16, 125 (equivalente a un 77%) han reducido las tasas de homicidio entre 2005 y 2017, solo 37 naciones han experimentado un crecimiento de las mismas (Institute for Economics and Peace, 2019).

De mantenerse el ritmo actual en la reducción de los homicidios, la tasa global al 2030 alcanzaría 5,2 por 100.000 habitantes, lo que supondría una reducción significativa de 12%. Sin embargo, en el caso de América Latina la reducción al 2030 sería de tan solo 0,6% (UN, 2020b), convirtiéndola en la región que presenta el mayor desafío en relación con la meta 16.1 del ODS 16 “reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.”

Otro ODS relevante a este análisis, es el ODS 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*, concretamente la Meta 5.1: *Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación*. Las mediciones existentes confirman la magnitud del problema y la tendencia hacia su crecimiento. Se estima que el 35% de las mujeres en el mundo han sufrido violencia física y/o sexual inflingida por pareja, o violencia sexual por parte de terceros, en algún momento de su vida (OMS, 2017). Por su parte la UNODC indica que en el año 2017, un estimado de 87.000 mujeres fueron asesinadas de manera intencional, de las cuales un 58% (50.000) murieron en manos de sus compañeros íntimos o de algún miembro de su familia; este dato representa 11 puntos más con respecto a lo que se registró en el año 2012 durante el cual el porcentaje fue de un 47% equivalente a 48.000 mujeres (UNODC, 2018).

Los avances hacia la Meta 5.1, enfrentan, además, otras limitaciones: (i) la disponibilidad de información fiable que permita monitorear el segui-

miento de indicadores relevantes; se ha advertido que existe información fiable en solo 75 países y que en ninguno de ellos los datos permiten hacer un análisis de tendencias, puesto que se limitan a tan solo un año (Institute for Economics and Peace, 2019) y; (ii) los problemas de subregistro, ya que se estima que menos del 40% de las mujeres que experimentan violencia logran reportar el crimen o solicitar ayuda (UN, 2020b).

Más allá de los desafíos que se planteaban para el avance hacia las metas de los ODS 16 y 5, los efectos de la pandemia de la COVID-19 y de las medidas de confinamiento sobre los homicidios, feminicidios y otras formas de violencia, deberán ser monitoreados muy de cerca con el objetivo de establecer escenarios de cumplimiento de las metas de la Agenda 2030. Estos aspectos, en lo que respecta a la región de ALC, serán analizados en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO II

El estado de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

CARACTERÍSTICAS Y DIMENSIONES DE LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD

La inseguridad ciudadana ha sido un grave problema para varios países de ALC que se manifiesta en altos niveles de incidencia delictiva, sensación de inseguridad, costos económicos significativos, y deterioro de la confianza ciudadana en las instituciones responsables de atender el tema. Con el objetivo de dimensionar en el plano regional los problemas sobre los que tratan las experiencias seleccionados, se presenta a continuación un análisis de estas manifestaciones. Se incorpora también una valoración de los problemas de orden público que han venido intensificándose en la región, con importantes repercusiones en términos de derechos humanos, estabilidad institucional y gobernabilidad democrática. Finalmente, se presentan los principales desafíos que enfrenta la gestión institucional y de políticas públicas del sector de seguridad, lo que permite introducir el capítulo siguiente sobre el análisis de las experiencias que se han propuesto responder a estos desafíos.

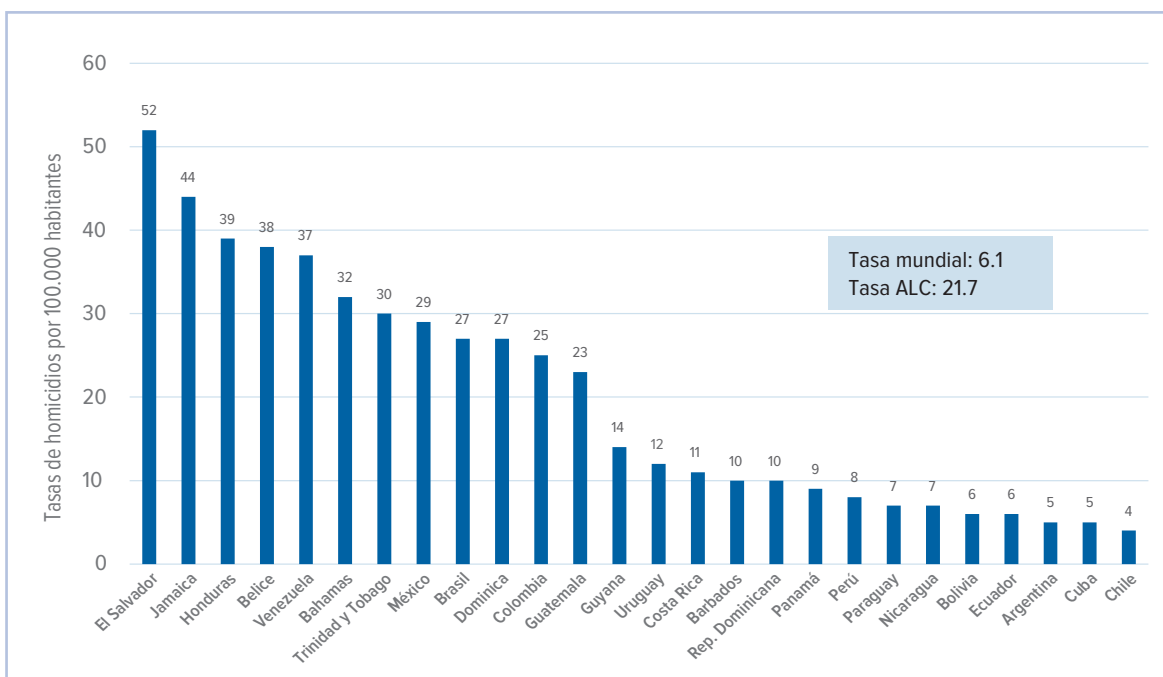
El homicidio

ALC se ha destacado por mostrar niveles endémicos de violencia, la cual tiene algunas características destacables: (i) se distribuye de manera

poco uniforme y con grandes contrastes entre subregiones, países y regiones al interior de estos; (ii) la población masculina joven es la principal víctima de violencia en proporciones más elevadas que otras regiones del planeta; (iii) las mujeres, aunque representan una baja proporción en las cifras de asesinatos, también están expuestas y más que en otras regiones, al femicidio y otras formas de violencia; (iv) pese a que en los últimos años se registran reducciones en las tasas de homicidios en algunas regiones y países, las causas asociadas a las mismas siguen sin estar suficientemente documentadas y evaluadas, restringiendo las posibilidades de introducir ajustes a las estrategias vigentes.

ALC es la única región en donde la tasa de homicidio ha venido creciendo de manera sostenida a lo largo del tiempo, acrecentándose la distancia con respecto al resto de las regiones del mundo. De los 25 países, sólo 9 tienen tasas de homicidios de un dígito y en sólo cinco de ellos las tasas son iguales o menores al promedio global. Pero más allá del promedio regional, es necesario mirar de manera desagregada el comportamiento de la violencia. Las diferencias en las tasas de homicidios entre los países de la región son marcadas, aun encontrándose algunos de ellos muy cercanos en términos geográficos (Gráfico 1). Por ejemplo, según datos del 2018 en el caso de Centroamérica el Salvador tenía una tasa de homicidios (52 por 100.000 habitantes) más de siete veces mayor que la tasa de Nicaragua (7 por 100.000 habitantes) y en el Caribe, Jamaica presentó una tasa de homicidios (44 por 100.000 habitantes) más de nueve veces mayor que la tasa de Cuba (5 por 100.000 habitantes) (UNODC, 2019a).

Gráfico 1. Tasas de homicidio por 100.000 habitantes, ALC. 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de UNDOC, 2018 y 2019.

Al desagregar aún más los indicadores en el plano geográfico, se observan altos niveles de concentración del homicidio en ciertas ciudades (Cuadro 3), algunas de las cuales han llegado a quintuplicar el promedio del país como es el caso de Acapulco en México. Desagregados mayores a nivel de distritos confirman la concentración desigual del delito; por ejemplo, en Ciudad de México cuatro distritos concentran más de un cuarto de los homicidios del estado, y en Caracas tres municipios responden por más del 50% de los asesinatos (Muggah & Aguirre, 2018).

Más allá de los agregados estadísticos regionales en materia de homicidios y otros delitos, ALC presenta grandes contrastes entre países, así como entre regiones y ciudades al interior de los países, lo que reafirma la importancia del enfoque territorial en el diseño de estrategias de intervención y a partir de información lo más desagregada posible sobre las variables relevantes al entorno en el que se debe intervenir.

Cuadro 3. Tasas de homicidio por 100,000 habitantes en ciudades y países seleccionados de ALC. 2016 y 2017

Ciudad	Tasa	País	Tasa
San Salvador	136,7	El Salvador	60,0
Acapulco	108,1	México	20,4
San Pedro Sula	104,3	Honduras	42,8
Marabá	76,7	Brasil	27,8
Guatemala	70,8	Guatemala	26,1
Cali	53,2	Colombia	22,0

Fuente: Elaboración propia con datos de (Muggah & Aguirre, Citizen security in Latin America: Facts and Figures, 2018)

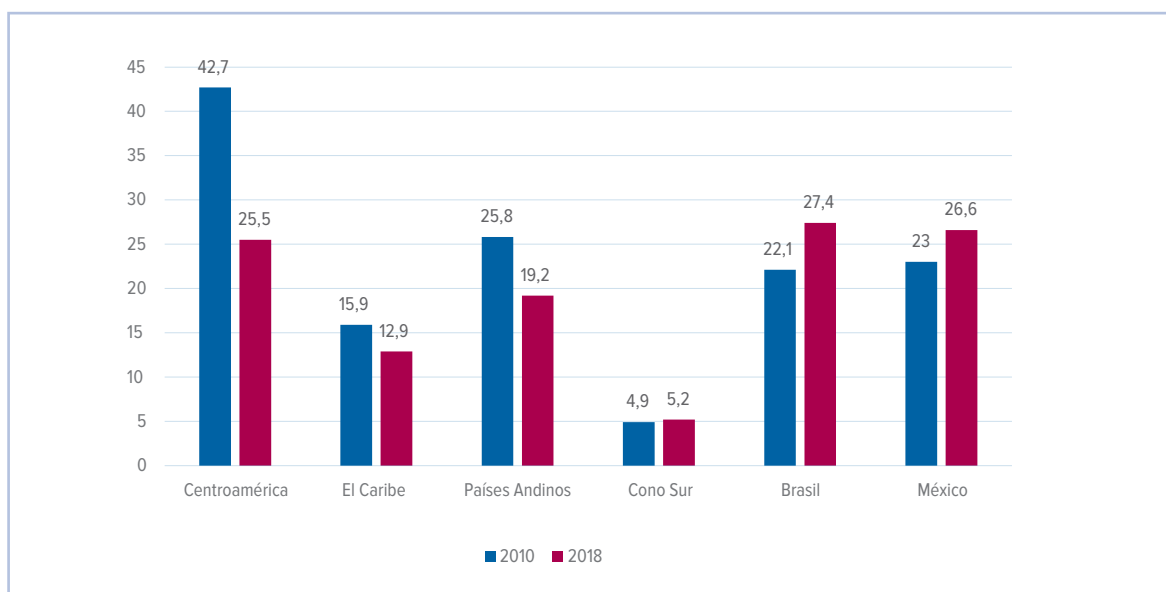
Pese a las elevadas cifras de violencia que exhiben algunas ciudades importantes de la región, se han producido caídas significativas en los índices de homicidio, como lo ejemplifican los casos de Bogotá y Medellín en Colombia, Ciudad de Juárez en México y São Paulo en Brasil⁸. Las reducciones se han dado en varios países, siendo especialmente notorias en los casos de Colombia, y las naciones de Centroamérica, en donde

⁸ Entre 1990 y 2016 Medellín experimentó una caída en la tasa de homicidios de 89%, en el mismo período Ciudad Juárez tuvo una reducción del 70% y Río de Janeiro del 65% entre 1991 y 2016.

las caídas han sido significativas aunque no siempre sostenidas⁹. Mientras que Brasil, Jamaica, México y Venezuela, han venido experimentando incrementos.

Las razones asociadas a las caídas en las tasas de homicidios, son diversas. Alguna de la evidencia acumulada las atribuye a los efectos positivos de intervenciones preventivas e integradas, que han tenido lugar en los últimos años y que contemplan acciones como: control de factores de riesgo (consumo de alcohol, uso de armas de fuego), despliegue y vigilancia policial con enfoques preventivos y proactivos (policía comunitaria, vigilancia de puntos calientes con métodos predictivos), impulso de programas de recuperación urbana, y gestiones de prevención primaria con sectores vulnerables como los jóvenes¹⁰. Un estudio que analizó diez intervenciones para la reducción de homicidios en países de la región,

Gráfico 2. Tasa de homicidio por 100.000 habitantes en regiones de ALC, Brasil y México. 2010 y 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC (2020) y Infosegura (2019)

⁹ En el caso de América Central la caída en las tasas de homicidios se ha dado en diversos países y en varios años consecutivos, especialmente en Guatemala, Nicaragua y Panamá en donde la disminución de los homicidios ha sido constante desde el año 2010. En Honduras la caída se registra desde el año 2013, pero en el 2019 volvió a crecer. En los casos de El Salvador y Costa Rica, después de experimentar caídas significativas entre 2010 y 2013, se vuelve a registrar un crecimiento de las tasas de homicidio entre 2014-2017. Sin embargo, en El Salvador empiezan de nuevo a disminuir a partir del año 2018 y en el año 2019 tiene lugar una caída significativa.

¹⁰ Si bien existe una amplia literatura sobre los beneficios de los enfoques preventivos, la mayor parte de la misma se refiere a casos fuera de ALC. Sin embargo, las intervenciones de naturaleza preventiva en la región a las cuales se les han aplicado análisis rigurosos, dan cuenta de los efectos positivos de las mismas en términos de reducción de las tasas de violencia (Muggah, Garzón, & Suárez, 2018).

destaca que si bien existen “indicios claros” de las contribuciones de esos programas a la disminución de la violencia, se tiende a carecer de evaluaciones de impacto rigurosas, ya sea porque la misma no se planea o bien por dificultades de naturaleza técnica. (Cano & Rojido, 2016)

En contraposición a la evidencia existente para el caso de las intervenciones de naturaleza preventiva, en lo que concierne a las acciones de tipo represivo como el endurecimiento de penas, la disminución de la edad penal, la promulgación de tipos penales abiertos, el incremento en las detenciones y la intensificación de patrullajes mixtos policía-ejército, entre otras, son pocas las evaluaciones realizadas y cuando existen tienden a ser superficiales (Muggah, Garzón, & Suárez, 2018).

Por último, una de las hipótesis más compartidas sobre algunas de las variaciones en el comportamiento de la criminalidad, particularmente en aquellos países que han experimentado una fuerte presencia del crimen organizado, es que dichas variaciones están asociadas a cambios en el comportamiento de las bandas criminales, ya sea por alteraciones en sus estrategias de control de los mercados de drogas ilícitas, o bien, por intervenciones promovidas por los gobiernos; estas intervenciones van desde negociaciones entre autoridades y grupos armados¹¹, hasta “guerra contra las drogas”, pese a que estas últimas no siempre generan los efectos deseados¹².

Tales hipótesis tienen cabida en tanto una de las principales causas asociadas a los altos niveles de violencia que exhiben algunos países de ALC es el crimen organizado y del narcotráfico. Se estima que cerca del 19% de los homicidios que se comenten en el mundo, están relacionados al crimen organizado y a bandas criminales; sin embargo, esos porcentajes tienden a ser más elevados en los países de ALC. Las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilegal de drogas en México y Centroamérica, son responsables de un tercio de la violencia, lo que se compara con tan sólo un 1% que se estima generan esos grupos criminales en regiones como Asia y Europa (UNODC, 2018).

Finalmente, en materia de victimización la región sigue el mismo patrón global, aunque en mayor proporción, según el cual las principales víctimas de homicidio son los hombres jóvenes, para quienes éste constituye

¹¹ Este ha sido el caso de la llamada “tregua entre las maras” que fue promovida por el gobierno de El Salvador en 2012, mediante la cual se ofrecieron mejores condiciones de encarcelamiento a los miembros de pandillas a cambio de una disminución de sus actividades violentas, lo cual efectivamente ocurrió. Un estudio estimó en más de 5000 los homicidios evitados mediante esta intervención (Katz, Hedberg, & Amaya, 2016).

¹² La información disponible evidencia el impacto diferenciado que algunas intervenciones de fuerza por parte del Estado en materia de drogas ilícitas, han tenido en la región: mientras a este tipo de intervención se le atribuye la reducción de los homicidios en el caso de Colombia adonde la tasa pasó de 80 por 100.000 habitantes en 1991 a 25 en 2017, en el caso de Centroamérica y México, la intensificación de las acciones estatales contra las drogas más bien han producido episodios de incremento en los asesinatos (UNODC, 2019b).

el 25% de las causas de muerte (PAHO, 2016). Según datos de quince países de ALC en 2016, la tasa de homicidios de adolescentes entre los dieciocho y diecinueve años fue de 46 por 100.000 habitantes, muy por encima de la tasa promedio de la población. Las cifras son más altas en algunos países de Centroamérica y el Caribe. Un estudio de victimización realizado entre la población joven de El Salvador, cuantificó que cerca de un 29% había sido víctimas de uno o más delitos en los doce meses anteriores a la fecha en que se realizó la encuesta (Infosegura, 2020d). En este mismo país, la tasa de homicidios de la gente joven para el período 2007-2017 fue un 53,4% más alta que la de la población adulta (PNUD, 2018a).

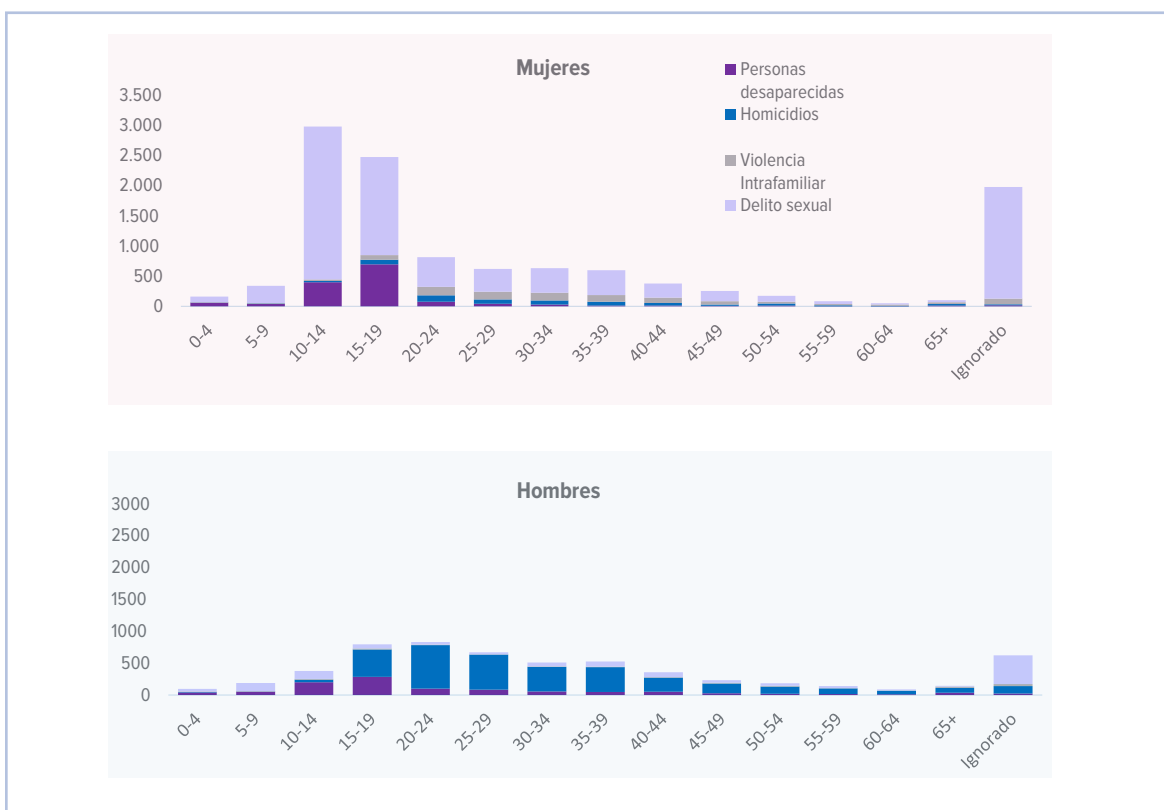
La violencia contra las mujeres

La violencia afecta a la mujer de manera diferenciada y ALC no es la excepción¹³. Si bien los hombres experimentan niveles de violencia letal más altos que las mujeres, son estas últimas quienes están más expuestas a la violencia motivada por razones de género. Se estima que alrededor de un 40% de las mujeres asesinadas en la región perdieron la vida en manos de sus respectivas parejas, mientras que el porcentaje de hombres asesinados por sus compañeras sentimentales se reduce a un 15% (OPS, 2019). De los quince países del mundo que registran mayores tasas de feminicidio, ocho son de ALC (Infosegura, 2019). En lo que respecta a la violencia sexual, la región presenta las tasas más altas de incidencia a nivel global cuando el delito es cometido fuera de la pareja y la segunda tasa más alta cuando la pareja es la responsable (PNUD, 2017b).

Las mujeres también se ven expuestas a la violencia a lo largo de su ciclo de vida, la cual se expresa de diversas maneras y desde edades muy tempranas. Como se observa en el Gráfico 3, que recoge información de tres países de Centroamérica, las mujeres sufren niveles de violencia más altos y en edades tempranas (diez a diecinueve años), en comparación con los hombres a quienes la violencia les golpea más fuerte a partir de los veinte años. Además, la violencia sexual que sufren las mujeres en proporciones exorbitantes se manifiesta con especial fuerza durante la niñez (diez a catorce años), seguida por las desapariciones (Smutt, 2018).

¹³ Si bien el análisis se refiere especialmente a los feminicidios, es importante advertir que algunos estudios alertan sobre la relación entre el deterioro de la seguridad ciudadana y el incremento de la violencia, y cambios dramáticos en el tipo de asesinatos que más afectan a las mujeres de mujeres (Data Cívica & CIDE, 2019).

Gráfico 3. Tipos de violencia que afecta a hombres y mujeres a lo largo del ciclo de vida en Guatemala, Honduras y El Salvador. 2018



Fuentes: (Smutt, 2018)

Otras fuentes, confirman la gravedad de la violencia de género en ALC en el contexto global, particularmente en los países de Centroamérica y el Caribe (Cuadro 4).

Cuadro 4. Las cifras de la violencia contra las mujeres en ALC.

- Catorce de los veinticinco países del mundo con las tasas más elevadas de feminicidio se encuentran en ALC.
- Es la región con la segunda mayor tasa de violencia por parte de la pareja o ex pareja.
- Es la región con las tasas más altas a nivel global de violencia sexual fuera de la pareja.
- Tres de los diez países del mundo con las tasas más altas de violaciones de mujeres y niñas se encuentran en el Caribe.
- En Centroamérica dos de cada tres mujeres asesinadas, son víctimas de feminicidio.
- En algunos países de Centroamérica el 72% de los asesinatos contra las mujeres son cometidos con armas de fuego.
- En algunos países de Centroamérica nueve de cada diez víctimas de delitos sexuales, son mujeres.

Fuentes: (ONU Mujeres, 2017), (Smutt, 2018)

Frente a la magnitud del problema, se han venido intentando respuestas diversas a nivel institucional y social. Por un lado, se han impulsado acciones para visibilizar el tema y sensibilizar a la población con aparentes efectos positivos. Un estudio de opinión elaborado por el Latinobarómetro en 2016 y que ha dado seguimiento a la violencia percibida en la región, observó que ante la pregunta ¿cuál era el tipo de violencia más dañina para la sociedad?, la ciudadanía respondió de manera mayoritaria que era la violencia ejercida contra las mujeres (63%), y contra los niños (62%) (Latinobarómetro, 2016); una respuesta que, según lo ilustra el mismo estudio, ha venido creciendo a lo largo del tiempo, reflejando un cambio significativo en torno a la naturaleza pública que se le atribuye a los hechos de violencia que acontecen en el ámbito doméstico y familiar y que podría tener un impacto positivo a nivel de las normas sociales que afectan diferentes formas de desigualdad de género, incluyendo la percepción frente a la integridad física de las mujeres¹⁴.

Además, desde hace casi tres décadas se vienen desarrollando instrumentos jurídicos e institucionales para combatir la violencia de género. Todos los países ratificaron, tempranamente, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, a partir de las cuales tuvo lugar un amplio desarrollo de legislación en la materia. Actualmente, las leyes de todos los países reconocen la violencia física y psicológica, en la mayoría se reconoce la violencia sexual, y en algunas se contempla la violencia económica o patrimonial. Varias legislaciones penales han creado el tipo penal del feminicidio, o bien lo tratan como homicidio agravado. Finalmente, cerca del 50% de los países cuentan con planes nacionales y otros instrumentos programáticos, así como con instituciones encargadas de velar por el tema, en algunos casos con rango de ministerio o secretaría de estado (PNUD, 2017a). En algunos países se observan esfuerzos significativos en materia de gestión de la información, observatorios de la violencia, coordinación interinstitucional, y facilitación de los procesos de denuncia (Smutt, 2018).

Sin embargo, estos avances normativos, programáticos e institucionales no son suficientes para contener el problema, tal y como se evidencia en las cifras de violencia citadas, o en los altos de grados de impunidad frente a los delitos en esta materia (PNUD, 2017b). Hace falta dar pasos adicionales en materia legal, de 38 países en ALC, sólo en 13 existen le-

¹⁴ En el Informe sobre Desarrollo Humano 2019, se incorporó un nuevo índice de normas sociales que explora la relación entre las creencias y prejuicios sociales y la igualdad de género. El peso relativo de este indicador podría explicar la desaceleración que se observa en el progreso hacia la equidad, por lo que se aconseja su monitoreo e incorporación en el análisis y diseño de políticas. Los sesgos de género en las normas sociales, se miden a través de opiniones de la gente recogidas en la Encuesta Mundial de Valores. Una de estas opiniones que se recogen tiene que ver con la tolerancia hacia la violencia contra las mujeres.

yes con un abordaje de protección integral de la mujer contra la violencia, y sólo en 18 el feminicidio es tipificado como delito (CEPAL, 2020d). Otras limitaciones y faltantes son: el subregistro de datos, los obstáculos para acceder a los mecanismos de denuncia, la ausencia de protocolos para la atención de las víctimas, la débil coordinación interinstitucional, las limitadas capacidades técnicas del personal a cargo, los escasos recursos financieros, la prevalencia de procesos de socialización y educación con sesgos sexistas, y la ausencia de respuestas integrales para el manejo de los agresores.

Un aspecto relevante en la atención del problema de la violencia contra las mujeres, es la subrepresentación femenina en los cuerpos de seguridad. Los porcentajes de participación de las mujeres en las policías de la región oscilan entre el 10% y el 15%, con algunas pocas excepciones en los que se alcanzan porcentajes de 25% (Uruguay) y 30% (Nicaragua) (López Méndez, 2016)

La percepción de inseguridad

La inseguridad ciudadana no se ocupa solamente de la criminalidad real, sino también de la criminalidad percibida. El sentimiento de inseguridad se ha convertido en una amenaza en sí misma con consecuencias en el plano personal, social e institucional por lo que merece ser individualizado en cualquier estrategia de seguridad ciudadana. En numerosos casos, este fenómeno ocasiona cambios en la conducta de las personas que pueden deteriorar la convivencia ciudadana (i.e., estigmatización de minorías, segregación de espacios públicos), agravar la situación de inseguridad de la población (i.e., adquisición de armas de fuego con fines defensivos, justicia por mano propia), e incentivar medidas de política de impacto inmediato pero de cuestionable efectividad en el mediano y largo plazo (i.e., incremento de penas, encarcelamiento, despliegue de fuerzas armadas). Es por ello, que resulta necesario la incorporación de esta preocupación en el diseño de estrategias y políticas de seguridad ciudadana.

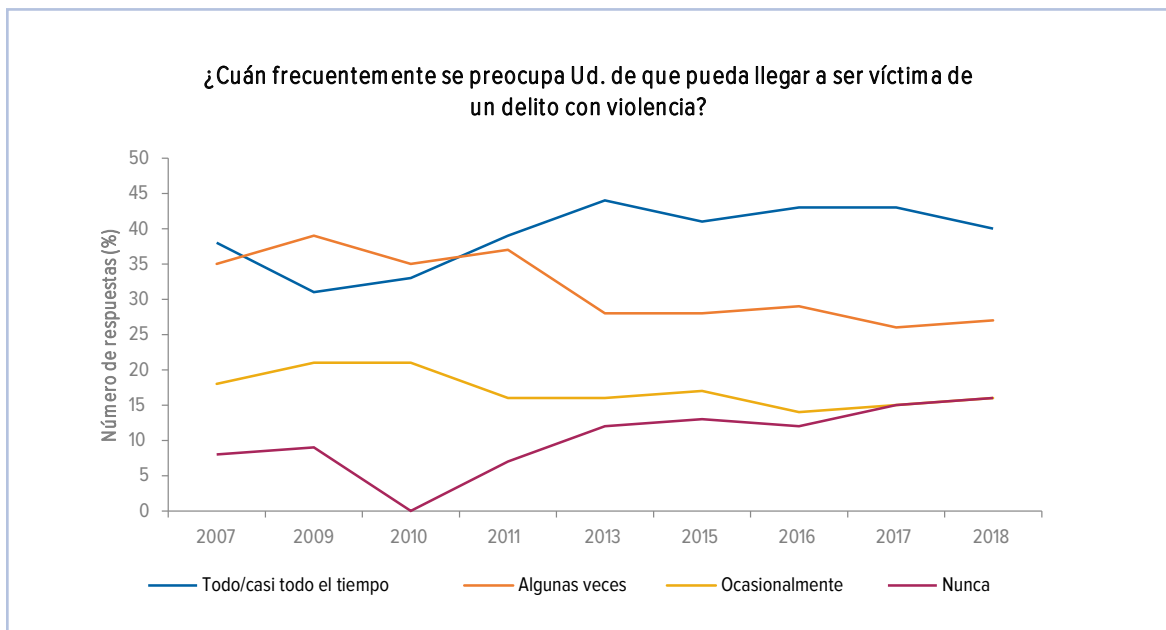
La inseguridad ciudadana no se ocupa solamente de la criminalidad real, sino también de la criminalidad percibida. El sentimiento de inseguridad por la alarma social que genera, constituye una amenaza en sí mismo con consecuencias en el plano personal, social e institucional que merece ser individualizado en cualquier estrategia de seguridad ciudadana. El objetivo no es instrumentalizarlo para crear un clima de miedo generalizado, como lo ha hecho el populismo punitivo o las intervenciones de mano dura, sino canalizarlo mediante acciones que induzcan a una participación informada, constructiva y responsable de la ciudadanía.

La preocupación por la inseguridad ha estado y sigue estando presente de manera importante en la población de la región, así como elevados niveles de sensación de inseguridad, condicionando las actitudes ciudadanas hacia el tema. En relación con la preocupación frente al problema, datos del Latinobarómetro 2018 indicaban que para la población la delincuencia era el problema más importante que tenía su país (19%), seguido del desempleo (15%) y la economía (13%). Al remitir la pregunta al plano del municipio, el porcentaje que consideraba que era el problema principal ascendía al 24%, confirmando el alto condicionamiento territorial y local que tiene este problema (Latinobarómetro, 2018).

Con respecto a la sensación de inseguridad, la misma fuente recién citada indica que más del 40% de la población de la región se siente constantemente temerosa de ser víctima de un delito con violencia (Latinobarómetro, 2018), y en términos comparados con el resto de las regiones del planeta, otra medición confirma que la población de ALC es la que se siente menos segura en sus respectivas comunidades (Gráfico 4) (Gallup, 2019).

El sentimiento de inseguridad ante la delincuencia común se está ampliando, en los últimos años, a otros hechos delictivos de particular importancia como la corrupción pública. Aunque a nivel regional la preocupación por este fenómeno aparece por debajo de la delincuencia común y de la economía, en siete países se ubica en el primer y segundo lugar (Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia) (Latinobarómetro, 2018). Estos datos refuerzan la necesidad de que la delincuencia de cuello blanco se ubique dentro de las prioridades de las políticas criminales de ALC, especialmente cuando los hechos de corrupción involucran a representantes del mismo sector de seguridad (policías, fiscales y jueces).

Gráfico 4. Temor a ser víctima de un delito en América Latina. 2007-2017



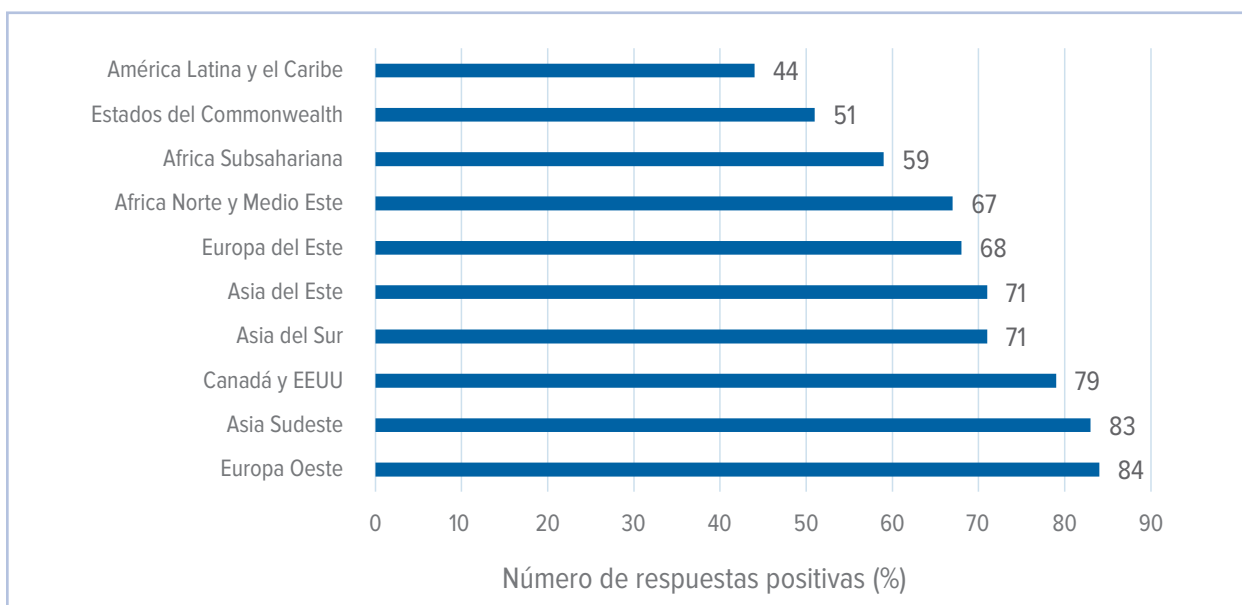
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro, 2018

El sentimiento de inseguridad ante la delincuencia común se está ampliando, en los últimos años, a otros hechos delictivos de particular importancia como la corrupción pública. Aunque a nivel regional la preocupación por este fenómeno aparece por debajo de la delincuencia común y de la economía, en siete países se ubica en el primer y segundo lugar (Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia) (Latinobarómetro, 2018). Estos datos refuerzan la necesidad de que la delincuencia de cuello blanco se ubique dentro de las prioridades de las políticas criminales de ALC, especialmente cuando los hechos de corrupción involucran a representantes del mismo sector de seguridad (policías, fiscales y jueces).

Los niveles de confianza en las instituciones del sector seguridad y justicia

Siempre en el plano de las percepciones, los estudios al respecto confirman, desde hace muchos años, el deterioro que han venido experimentando las instituciones más directamente implicadas en las respuestas a los problemas de inseguridad, en especial la policía y la administración de justicia; al punto de que el grado de confianza de los habitantes de la región en las instituciones policiales, es el más bajo en comparación con otras regiones del mundo (Gráfico 5).

Gráfico 5. Porcentaje de personas que dicen confiar en la policía de su país, según regiones del mundo. 2019

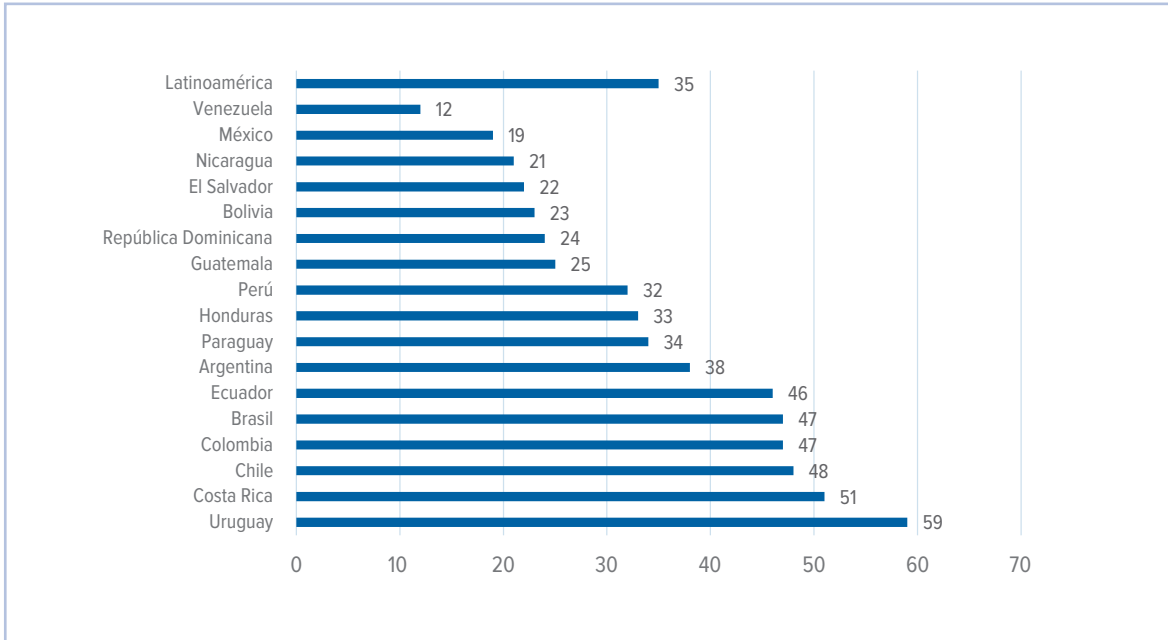


Fuente: Elaboración propia con datos de (Gallup, 2019)

Otro estudio de opinión, a nivel regional, indica que el índice promedio de confianza en la policía tiende a disminuir al 35%, lo que se compara negativamente con respecto a las Fuerzas Armadas (44%) y de manera positiva si se contrasta con el 24% de confiabilidad en el Poder Judicial. Si bien los niveles de confianza en las instituciones tienden a variar de unos países a otros en general, los niveles son bajos; solo en seis países más del 40% de la población confía en la policía y solo en un país más del 40% lo hace en el Poder Judicial (Gráficos 6 y 7).

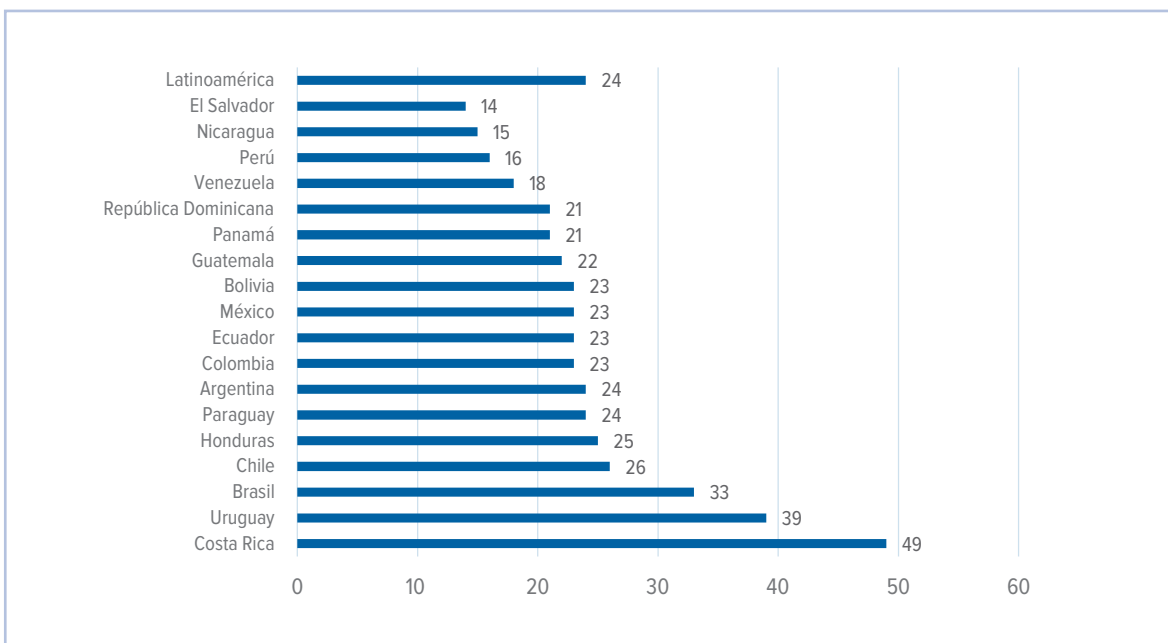
Los bajos niveles de confianza en las instituciones que están directamente implicadas en la atención de la seguridad ciudadana tiene graves consecuencias, entre ellas: la renuencia por parte de la ciudadanía a presentar denuncias o a colaborar en la resolución de los casos, el crecimiento de la cifra oculta de la criminalidad, mayores niveles de impunidad, y malestar ciudadano. Es por ello que los problemas relativos a la inseguridad ciudadana se han convertido también en problemas políticos y en uno de los mayores desafíos para la gobernanza democrática en los países de ALC. De ahí que las estrategias que se diseñen en esta materia, deban contemplar acciones que generen réditos inmediatos a las instituciones y agentes involucrados con impacto en la disminución de los delitos y en la sensación de inseguridad, pero que a la vez se enmarquen en los preceptos democráticos y se ajusten a estándares que garanticen su sostenibilidad.

Gráfico 6. Nivel de confianza en la policía (mucho o algo de confianza). 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro, 2018

Gráfico 7. Nivel de confianza en el Poder Judicial (mucho o algo de confianza), 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro, 2018

Orden público y escenarios de malestar social

A los problemas del crimen y la violencia que atiende el sector seguridad, se debe añadir la preocupación por el orden público que ha adquirido relevancia a raíz del creciente malestar social y las respuestas institucionales ante escenarios de protesta ciudadana. Eventos de reciente ocurrencia en la región recuerdan los desafíos que este tema supone para un manejo democrático de la seguridad. Las manifestaciones y protestas sociales que se presentaron a lo largo del año 2019 en varios países de la región como Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Honduras, y las manifestaciones violentas que se desencadenaron, pusieron de relieve importantes faltantes y/o excesos en el actuar de algunas de las instituciones de seguridad pública. Si bien en varios de los eventos que tuvieron lugar se detectaron casos de vandalismo, saqueos a locales comerciales, destrucción de infraestructura vital, y agresión a agentes de seguridad y a terceras personas, las actuaciones de los cuerpos de seguridad estuvieron marcadas por denuncias en el uso desproporcionado e indiscriminado de la fuerza y graves violaciones a los derechos humanos.¹⁵

Al involucrar importantes consideraciones en cuanto a las libertades civiles y estar implicados entes públicos que ejercen el monopolio en el uso de la fuerza, el tema de orden público debe ser considerado como parte de los desafíos que enfrenta la región en materia de seguridad ciudadana. La forma en que se responda a situaciones de orden público será crítica para garantizar procesos sostenibles de paz social y estabilidad política. Es un asunto que debe estar en el centro de las preocupaciones de la gobernanza democrática de los países de ALC, en particular por las consecuencias sociales y políticas que la pandemia podría generar.

Los problemas que caracterizaron las intervenciones de un país a otro fueron similares. En el Cuadro 5 se recogen los principales abusos y violaciones a derechos humanos registrados por parte de los organismos internacionales que elaboraron informes. Estos hechos desataron las

¹⁵ Ver en el caso de Chile, el informe emitido por la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH de las Naciones Unidas (Naciones Unidas Derechos Humanos, 2019). En el caso de Ecuador, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2020).

Principales hallazgos de las intervenciones de las fuerzas de seguridad durante las protestas que tuvieron lugar en países de ALC en 2019.

- Violaciones de las normas y estándares internacionales sobre el uso de la fuerza.
- Privación arbitraria de la vida y muertes ilícitas que involucran a agentes estatales.
- Lesiones por el uso de perdigones y otros dispositivos.
- Tortura y malos tratos.
- Violación y otras formas de violencia sexuales.
- Limitaciones en el acceso a la salud de las personas afectadas.
- Arrestos y detenciones ilegales y/o arbitrarios.
- Criminalización y estigmatización de manifestantes en el contexto de las protestas sociales.
- Agresiones y ataques a la prensa tanto por parte de fuerzas de seguridad como por parte de manifestantes.
- Violaciones al derecho a la libertad de expresión y asociación

Fuente: Elaboración propia con datos de (Naciones Unidas Derechos Humanos, 2019) y (CIDH, 2020)

alarmas de las autoridades, las cuales, en reconocimiento a los excesos producidos, instruyeron abrir investigaciones y revisar procedimientos. También se registraron medidas a nivel legislativo como el establecimiento de sanciones más severas para algunos delitos asociados con los actos de vandalismo y restricciones al derecho de protesta, con consecuencias sobre los derechos de la ciudadanía a la reunión pacífica y a la libertad de expresión (Naciones Unidas Derechos Humanos, 2019).

A la luz de las graves circunstancias económicas y sociales que ha generado la pandemia, es esperable un crecimiento del malestar social con expresiones de protesta y desobediencia civil, que podrían conducir a nuevos escenarios de enfrentamiento entre la población y los cuerpos de seguridad y al consecuente deterioro de la paz social y la estabilidad institucional¹⁶. Por lo tanto, se debería acelerar la implementación de las recomendaciones que fueron emitidas por los organismos de derechos humanos en el contexto de las protestas del año anterior, incluyendo la eliminación de ciertas técnicas para el control de orden público, la revisión de protocolos para el uso de la fuerza, la incorporación de técnicas de diálogo social y resolución alterna de conflictos, y el fortalecimiento de los mecanismos de control jurisdiccional, legislativos y sociales, sobre la actuación de los cuerpos de seguridad, entre otras. Al mismo tiempo,

¹⁶ Hacia finales del mes de setiembre, cuando en la mayor parte de los países de la región han pasado ocho meses desde la adopción de las primeras medidas de confinamiento, se han registrado protestas con distintos niveles de violencia en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, y Perú.

los gobiernos deberán esforzarse por desmontar las medidas de excepción que ponen en manos de las autoridades administrativas poderes especiales, una vez que las condiciones sanitarias lo admitan.

ENTRAMADO INSTITUCIONAL, GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Luego de un período en el que ganaron terreno conceptos como los de “mano dura” y “mano súper dura”¹⁷ en países de la región que habían experimentado el agravamiento de las condiciones de seguridad y altos niveles de alarma social, se empezaron a adoptar políticas con planteamientos alternativos que se han venido consolidando. Se trata del enfoque de seguridad ciudadana, que apuesta por un tratamiento integral de los problemas de la criminalidad y la violencia, la prevención como complemento indispensable de las intervenciones punitivas, y los derechos humanos como referente en el diseño de políticas (Cuadro 6). Sin embargo, estos avances se enfrentan a dos desafíos: (i) la dificultad de volcar esos conceptos y principios en estrategias operativas y acciones concretas; y (ii) los resabios de las doctrinas de seguridad nacional sustentadas en una visión reactiva y punitiva de la seguridad que se resisten a desaparecer. La posibilidad de que lo segundo reaparezca y gane terreno, dependerá de varios factores, entre ellos, de que se pueda responder exitosamente al primer desafío; por eso el énfasis de este informe sobre la necesidad de acelerar los procesos de fortalecimiento de la gestión institucional de la seguridad según los parámetros democráticos.

Los avances conceptuales han permeado diversos instrumentos de política como leyes, planes y programas, así como los contenidos de la

¹⁷ Los términos populares designaban medidas propias del populismo punitivo que privilegiaron la adopción de medidas represivas a nivel legislativo, administrativo, judicial y comunitario. En el plano legislativo se promovieron nuevos tipos penales, y se disminuyó la edad de responsabilidad penal; a nivel administrativo, se crearon unidades especiales de policía con facultades ampliadas y se incorporó de manera regular a las Fuerzas Armadas en rutinas de naturaleza policial; en materia judicial, se intensificó el recurso a la prisión preventiva y la aplicación de sanciones más drásticas lo que condujo al crecimiento de la población penitenciaria; y a nivel comunitario, se estimuló el vigilatismo, los grupos parapoliciales y paramilitares y se multiplicaron los casos de linchamientos y “justicia por mano propia”. (Chinchilla & Vorndran, 2018)

Cuadro 6. Paradigmas de seguridad

Paradigma	Enfoque predominante	Acciones que privilegia
"Mano dura" o populismo punitivo ¹⁸	La violencia y el delito son el resultado de conductas transgresoras que se solucionan neutralizando a los individuos con medidas punitivas y represivas	<ul style="list-style-type: none"> • Endurecimiento de penas y disminución de la edad de responsabilidad penal. • Ampliación de las potestades de la policía e incorporación de las Fuerzas Armadas a las tareas de seguridad ciudadana. • Instauración de medidas de excepcionalidad –toque de queda, redadas, retenes en carreteras- • Vigilantismo y acciones parapoliciales y paramilitares por parte de la sociedad civil
Convivencia ciudadana y prevención del delito	La violencia y el delito son el resultado de causa múltiples que demandan abordajes integrales, en el plano de la prevención, el control y la sanción con apego al Estado de Derecho	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones integrales y multi-sectoriales. • Incidencia sobre factores de riesgo asociados a la violencia y el delito. • Fortalecimiento del nivel local en el diseño e implementación de políticas y programas. • Gestión con base en evidencia y riguroso manejo de datos y estadísticas. • Participación de la sociedad civil en los procesos de gestión de la seguridad ciudadana y en el marco de responsabilidades compartidas pero diferenciadas

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ El concepto de *populismo punitivo* fue desarrollado por el criminólogo inglés Anthony Bottoms en referencia a la promoción de medidas punitivas o de tolerancia cero o *mano dura* por parte de políticos con el objetivo de obtener réditos inmediatos y en respuesta a los temores de la población, con independencia de consideraciones de conveniencia (Bottoms, 1995). En ALC, la combinación de altos niveles de criminalidad, cultura política autoritaria y liderazgos populistas, han resultado en la combinación ideal para que germine el populismo represivo, en diversos momentos de la historia. Sobre el fenómeno en nuestra región ver, entre otros: (Basombrió & Dammert, Seguridad y populismo punitivo en América Latina: lecciones corroboradas, constataciones y temas emergentes, 2013) (De la Torre & Martín Álvarez, 2011 1)

capacitación y formación de personal; sin embargo, esos cambios no se traducen con la velocidad deseada en el funcionamiento de las instituciones y en la gestión de las políticas públicas. La razón fundamental de que esto sea así, es que los nuevos paradigmas de seguridad plantean complejas exigencias a las instituciones desde el punto de vista funcional y operativo. Enfoques multicausales para abordar los problemas de criminalidad, violencia y orden público, diseño de políticas y planificación basadas en evidencia e información fiable, coordinación estratégica y operativa entre instituciones de diversa naturaleza, incorporación de las administraciones subnacionales y de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, evaluación de impacto a partir de líneas bases, etc., son todas modalidades de gestión que rompen con diseños institucionales y rutinas burocráticas muy asentadas en la región, caracterizadas por el centralismo, el verticalismo y la fragmentación en la toma de decisiones, la ausencia de información actualizada y rigurosa, y una débil cultura institucional de rendición de cuentas y trabajo en asocio con la comunidad.

Dado lo anterior, se debe dar prioridad en esta fase en que se encuentra la región, al impulso de iniciativas que brinden acompañamiento al sector de seguridad, especialmente a los ministerios o secretarías respectivas y servicios de policía, en los procesos de diseño y transformación institucional y en la gestión de políticas públicas en consonancia con la visión y los valores expuestos en este estudio y promovidos por el PNUD. Este es un paso fundamental para garantizar la sostenibilidad de los avances que la región ha experimentado, generar impactos que beneficien a la población, y evitar la tentación del regreso al pasado con las políticas de corte represivo.

A continuación, se presentan los principales desafíos que enfrenta el sector en términos de diseño y gestión institucional, así como en materia de políticas públicas.

El entramado institucional

Desde un punto de vista funcional, la seguridad ciudadana constituye un sector de la administración responsable de gestionar las políticas públicas cuyo objetivo es prevenir, controlar y sancionar los delitos, o actos ilícitos dirigidos a despojar a la ciudadanía de derechos esenciales como la vida, la integridad física, el ejercicio de las libertades públicas, o de bienes de su propiedad. Las principales instituciones nacionales de este sector son los Ministerios o Secretarías de Seguridad o de Interior en calidad de rectores políticos, y los servicios de policía y gendarmería en calidad de entes operativos, con las tareas de mantenimiento del orden público, la aplicación de las leyes, la defensa de las condiciones neces-

rias para el ejercicio de las libertades fundamentales de las personas, así como la prevención, control y represión de la criminalidad.

En cumplimiento de sus tareas de prevención y control del delito¹⁹, la policía no se limita a la simple disuasión que provoca su presencia, también recurre a la adopción de múltiples estrategias de patrullaje, relacionamiento con la comunidad, gestión de información, desarrollo de campañas de alerta y sensibilización sobre el fenómeno delictivo, y otros. En relación con sus obligaciones en materia de represión criminal²⁰, la policía está a cargo de la constatación de los delitos, su investigación, la búsqueda y arresto de los responsables y la colaboración los órganos que tiene a cargo la persecución y sanción penal.

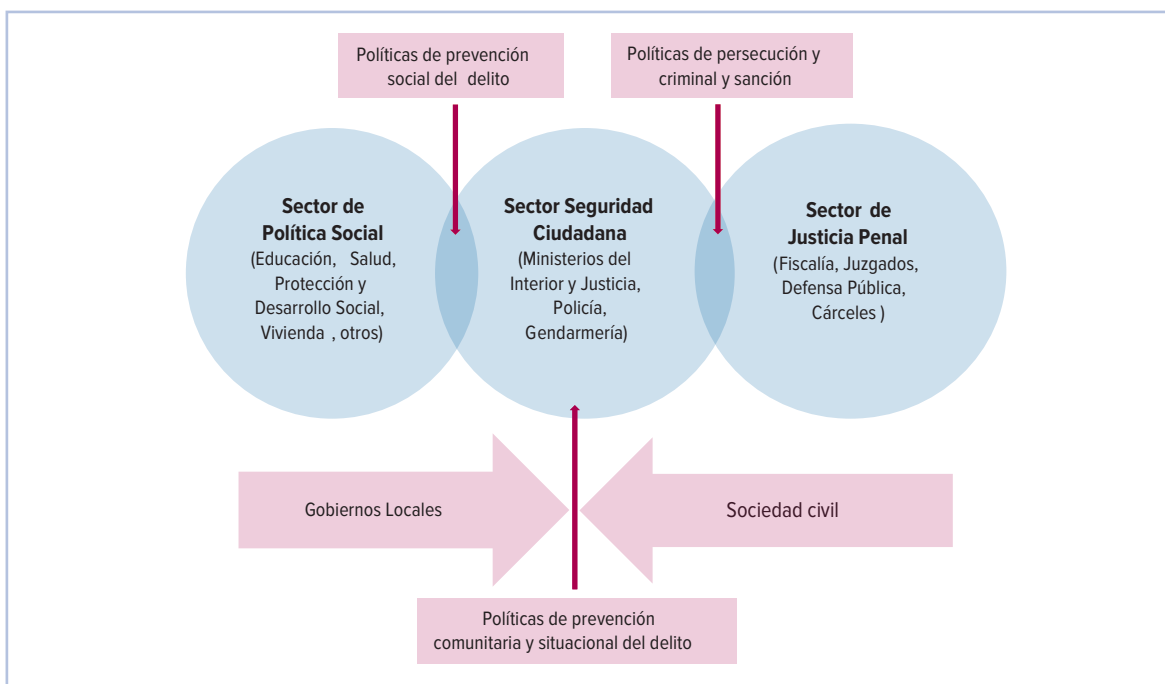
Por el abanico de acciones e intervenciones institucionales que se abren, tanto del lado de la prevención como del lado de la represión del delito, la policía se convierte en una institución en permanente relacionamiento con otros órganos del Estado, y el sector de seguridad aparece como un sector con importantes intersecciones con otras áreas como la social, y la de justicia penal. A esto se suma el protagonismo que han venido ganando en los procesos de gestión de las políticas de seguridad, las administraciones locales y la ciudadanía, lo que obliga a la policía y a las administraciones del sector seguridad a interactuar de manera cada vez más orgánica, con los gobiernos locales y la ciudadanía. Sin la interacción permanente, metódica e institucionalizada del sector seguridad con otros sectores y actores sociales, su alcance se limita, así como su potencial para incidir sobre los problemas de la violencia y el delito. A continuación, se abordan los aspectos relativos al relacionamiento y entramado institucional necesarios para el adecuado desempeño del sector de seguridad ciudadana.

¹⁹ Las tareas de prevención y control han estado tradicionalmente en manos de la policía administrativa, adscrita al Poder Ejecutivo sea del nivel nacional, estatal y o municipal. En casi todos los países de ALC las policías son órganos con jurisdicción nacional, de naturaleza civil, adscritos a los ministerios de seguridad, gobernación o interior, y su trabajo es complementado en algunas naciones por policías estatales y municipales. En algunos países, se han creado entidades denominados guardias o gendarmerías nacionales de naturaleza difusa entre lo civil y lo militar. También ha sido recurrente en la región, el uso de las Fuerzas Armadas en apoyo a las tareas de seguridad, especialmente para enfrentar el crimen organizado.

²⁰ Las funciones policiales de represión del delito por lo general están asignadas a la denominada policía técnica, científica o de investigación. El modelo institucional de estas policías en ALC, varía según el país. En algunos casos es un órgano especializado de la policía nacional, adscrita al Poder Ejecutivo, en otros, hacen parte del Poder Judicial o de las fiscalías o procuradurías, en tanto su función esencial es auxiliar a estos órganos en la resolución de los casos denunciados.

El sector de seguridad ciudadana, tradicionalmente conformado por la autoridad política a cargo del tema como los Ministerios o Secretarías del Interior y el su brazo operativo que es la policía, aparece como un sector con importantes intersecciones en el cumplimiento de sus objetivos con otras áreas como la social, y la de justicia penal. A esto se suma la necesidad de una relación cada vez más orgánica con las administraciones locales y la ciudadanía. Sin la interacción permanente, metódica e institucionalizada del sector seguridad con otros sectores y actores sociales, su alcance se limita, así como su potencial para incidir sobre los problemas de la violencia y el delito.

Ilustración 2. Relaciones y entramado institucional del sector de seguridad ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

La relación del sector de seguridad ciudadana con el **sector de justicia penal** (fiscalías, juzgados penales, sistema penitenciario), es más obvia por la naturaleza delictiva de los problemas que atienden y por estar dichas relaciones, reguladas por ley. Pese a ello, resultan comunes los problemas de relacionamiento y coordinación entre las instituciones que conforman estos sectores, particularmente cuando la función auxiliar

de investigación se encuentra asignada a un órgano policial adscrito al Poder Ejecutivo, lo que ocurre en varios países de ALC²¹. Estos aspectos se vuelven sensibles frente al problema de la impunidad que presenta dimensiones preocupantes en algunos países de la región. Se estima que mientras en Europa se condena a 81 delincuentes por cada 100 víctimas, en ALC la relación es de 24 por cada 100 (Villa & Vélez Grajales, 2019). Un análisis global del problema de la impunidad realizado en 2017, destaca que entre los 20 países con mayores niveles de impunidad de un total de 69, 12 eran de América Latina (Universidad de las Américas Puebla (UDLPA), 2017).

Pese a los problemas de impunidad, las tasas de encierro en la región se encuentran entre las más altas a nivel global, lo cual repercute en sistemas penitenciarios agobiados por la sobrepoblación, el hacinamiento y la violencia. Entre el año 2000 y el 2018, la población privada de libertad en ALC se incrementó en 121%, por mucho la mayor tasa de crecimiento de todas las regiones del mundo (Cuadro 7).

Cuadro 7. Población penitenciaria según regiones del mundo. 2000 y 2018

Región	Población estimada alrededor del año 2000	Población estimada alrededor del año 2018	Tasa de crecimiento
África	902,55	1,162,440	28.8%
Américas	2,690,300	3,787,059	121,2%
Asia	3,023,500	4,164,323	37,7%
Europa	2,013,600	1,565,643	-22,0%
Oceanía	34,400	64,154	86,5%

Fuente: (Walmsley, 2019)

La relación entre el sector de seguridad y el **sector social** está fundamentada en teorías que destacan los condicionantes sociales de la violencia y el delito²², y que justifican injerencias que impactan variables del contexto socioeconómico tales como: ingreso, educación, inserción laboral y desigualdad (Pinzón C., 2015). Dada la naturaleza de estas intervenciones, las cuales afectan los fenómenos criminales de manera indirecta y

²¹ Algunas de las principales tensiones han surgido en el contexto de la adopción en los países de ALC del sistema procesal acusatorio, el cual ha fortalecido el Ministerio Público dotándolo de mayor independencia con respecto al Poder Ejecutivo y de una intervención más activa en el proceso penal. Este proceso ha generado dificultades en la integración de la policía técnica al Ministerio Público, en los casos que lo hicieron, y falta de coordinación con los servicios policiales en lo referente a la investigación criminal (Rico & Chinchilla, 2002), dificultades que se arrastran al día de hoy.

²² El “modelo de desarrollo social” es una teoría sobre el comportamiento antisocial desarrollada más de dos décadas atrás, que parte de la hipótesis que ciertos factores de riesgo y protección social inciden en las conductas criminales (Catalano & Hawkins, 1996).

con efectos diferidos en el tiempo, las mismas no suelen considerarse de manera expresa como instrumentos para la reducción de la violencia²³. Sin embargo, conviene validar el papel de la política social en el marco de estrategias integrales de seguridad ciudadana y con la presencia de instituciones del sector social en órganos colegiados a cargo de la prevención de la violencia y el delito. El reconocimiento de estos nexos, debe provenir no solo del sector seguridad, sino también del sector social, como lo ejemplifican los llamados de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) cuando reconoce que el homicidio en ALC es una epidemia y, por lo tanto, un problema de salud pública (OPS, 2008), o cuando los estudios sobre la desigualdad advierten sobre la relación entre ésta y la violencia, tal y como se resalta en el caso analizado de México.

Las medidas de carácter social no tienen necesariamente como objetivo principal la reducción de la delincuencia sino la mejora de las condiciones generales de vida de la población, por lo que su efecto sobre las tasas de criminalidad no es directo sino inducido. Pese a ello, los nexos entre la política social y la de seguridad deben explicitarse en los procesos de planificación y en los diseños institucionales para propiciar mayores niveles de coordinación y cooperación interinstitucional y potenciar los efectos de las medidas sociales sobre la violencia y el delito.

Además de las relaciones del sector de seguridad ciudadana con las instituciones de los sectores de justicia penal y social, resulta notorio el protagonismo que han venido ganando otros actores en la gestión de la seguridad, como las administraciones locales, la sociedad civil y el sector privado.

Las **administraciones locales** han venido ganado terreno en la gestión de la seguridad ciudadana de la mano de la creciente importancia asignada al enfoque territorial en el diseño de estrategias y a programas de prevención comunitaria y situacional del delito. Se reconoce el potencial que ofrecen los gobiernos locales en materia de gestión territorial y en sus relaciones de cercanía con la ciudadanía. Es cada vez más común

²³ No nos referimos aquí a la asociación entre las condiciones socioeconómicas de la población y la criminalidad que pueden conducir a la equivocada e inconveniente “criminalización de la pobreza y de grupos vulnerables”, y que ha sido desmentida por diversos estudios, entre ellos el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD. En dicho informe se confirmó que la relación entre pobreza y altas tasas de homicidio no parece obedecer a ningún patrón (PNUD, 2013).

encontrar en los países de ALC, programas municipales que proponen la recuperación de espacios públicos, diseños urbanísticos para la integración social, promoción de actividades recreativas y de animación, intervenciones sociales frente a grupos vulnerables de la comunidad, y tratamiento de víctimas de la violencia. Sin embargo, el énfasis acordado a lo local, plantea importantes desafíos entre ellos: (i) las dificultades para lograr una adecuada complementación y coordinación con las autoridades nacionales (Wilson Center, 2015); (ii) la más fácil cooptación de los servicios de policía y vigilancia municipal por parte de grupos criminales²⁴; (iii) y los faltantes de recursos humanos especializados y adecuadamente formados, y de herramientas para la acción. Con relación a éste último aspecto, se deben destacar las acciones desplegadas para el fortalecimiento de las intervenciones locales desarrolladas por el PNUD, mediante herramientas para la gestión local, algunas de las cuales se recogen en el Cuadro 8 (PNUD El Salvador, 2010)

Cuadro 8. Claves para el éxito de una política de seguridad ciudadana en el plano local

Claves para el éxito de una política de convivencia y seguridad ciudadana local

1. Liderazgo del alcalde o alcaldesa para impulsar y dar seguimiento a la política.
2. Creación de alianzas entre las instituciones del nivel nacional y local.
3. Mecanismos para la coordinación y seguimiento de la política.
4. Sistema de información confiable sobre la situación de violencia y delincuencia en la localidad.
5. Focalización de las acciones sobre espacios (zonas de riesgo) y sobre grupos vulnerables, en especial la juventud y las mujeres.
6. Elaboración y actualización periódica de diagnósticos sobre estado de situación.
7. Recuperación de espacios urbanos de encuentro.
8. Labor pedagógica sobre el respeto a las normas y a las personas, y fomento de valores cívicos.
9. Activa participación ciudadana.
10. Comunicación con la ciudadanía para informar de los avances y retrocesos de la política.
11. Rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia con datos de (UNDP, 2020)

²⁴ Datos aportados por la Federación Nacional de Municipios de México en 2013, daba cuenta de que el 40% de los pueblos y ciudades de ese país se encontraban bajo el asedio del crimen organizado, mediante mecanismos de extorsión para beneficiar sus negocios y la cooptación directa de alcaldes y comandantes de policía (Althaus, 2018).

En lo que respecta a la **sociedad civil**, resulta innegable la importancia que ha adquirido su participación en la gestión de la seguridad ciudadana en los países de ALC, y las variaciones que ha venido experimentando su incorporación (Leeds, 2013). En una primera etapa, marcada por la transición del modelo de seguridad nacional al de seguridad ciudadana, la acción colectiva se concentró en la denuncia sobre abusos policiales y en el impulso de reformas que incorporaran un concepto de seguridad democrática al ordenamiento jurídico y constitucional; posteriormente, y como resultado también de los procesos de reforma que tuvieron lugar, se propició la incorporación de representantes de la sociedad civil en instancias coordinadoras y deliberativas del ámbito nacional y subnacional, y cobró fuerza la profesionalización de la sociedad civil mediante la creación y fortalecimiento de centros de estudio e investigación especializados en el tema; más recientemente, la sociedad civil ha acrecentado sus niveles de incidencia en diversos niveles de la toma de decisiones, desde el impulso de leyes mediante iniciativa popular, diagnósticos y presupuestos participativos, y cogestión en las políticas públicas incluyendo las etapas de monitoreo y evaluación.

Pese a estos avances, subsisten tendencias que se deben evitar y barreras que superar. Entre las que hay que eludir están las referidas a la instrumentalización de la iniciativa ciudadana, por parte de las instituciones de seguridad en acciones de naturaleza represiva, que han marcado negativamente algunos momentos operativos del sector; entre las barreras por vencer se encuentran las resistencias burocráticas y la poca tradición de las instituciones para trabajar con modelos de gestión participativos, el desconocimiento de técnicas para hacer efectiva esa participación, y finalmente, la dificultad para conseguir una intervención informada y duradera de parte de la ciudadanía (Chinchilla & Vorndran, 2018).

Por último, debe destacarse el papel protagónico que el **sector empresarial** ha venido ganando en los procesos de gestión de la seguridad ciudadana. La preocupación por la inseguridad y su impacto en actividades económicas como el turismo, el comercio o la inversión extranjera, ha sido incorporada en las agendas de los gremios y se han desplegado acciones diversas que incluyen: participación en comisiones especiales, impulso de legislación, apoyo a iniciativas de prevención social y de reinserción laboral, y hasta participación en esquemas de financiamiento complementario y fideicomisos²⁵. Además, el sector privado se ha convertido en proveedor directo de seguridad mediante empresas que ofrecen servicios y productos para vigilancia y protección. Se estima que en América Latina existen más de 16.000 empresas militares y de seguridad

²⁵ El sector privado en Ciudad Juárez –México– creó el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC), para apoyar financieramente intervenciones que mejoren la seguridad de la zona. y fomenten la participación ciudadana en temas de seguridad pública.

privadas, las cuales emplean a 2,4 millones de personas aproximadamente, lo que representa en algunos países como Brasil, una proporción de cuatro guardias privados por cada oficial de seguridad pública, en Guatemala la proporción es de cinco a uno, y en Honduras de casi siete a uno (Kinosian & Bosworth, 2018). Si bien este sector ofrece un gran potencial para el soporte de las políticas de seguridad, su participación también conlleva riesgos como la creciente privatización de servicios con débiles marcos regulatorios, y el desigual acceso para la población a servicios de seguridad de calidad.

Como se observa de la información precedente, el sector de seguridad ciudadana está en permanente relación con diversos sectores institucionales y actores sociales, los cuales generan aportes relevantes en la construcción de sociedades más seguras. Para responder a este entramado de instituciones y actores sociales, en varios países de ALC se han impulsado arreglos institucionales que propician la integración e interacción de estos agentes de manera orgánica, coordinada y efectiva. Tales “arreglos institucionales”, han sido adoptados en las legislaciones que regulan la organización del sector seguridad mediante la creación de categorías como la de “sistema” y de figuras como los “consejos” y las “comisiones”. Este tipo de instancias, buscan materializar una visión sistémica del sector y una gestión colegiada en la que participan no solo las instituciones tradicionales del sector seguridad, sino también del sector social, del plano local y hasta representantes de la sociedad civil.

Un estudio documentó la existencia de diversos tipos de instancias de coordinación a nivel nacional o federal de amplia integración en, al menos, catorce países de América Latina, con variaciones en términos de sus funciones -consultivas, deliberativas, etc.-, su composición, y los recursos técnicos, administrativos y financieros con que cuentan (Chinchilla & Vorndran, 2018). Estas estructuras han supuesto un avance significativo en la gestión integrada de la seguridad. Las mismas garantizan un espacio compartido para la contrastación de criterios y coordinación de acciones y en algunos casos, para la definición de lineamientos de política, el establecimiento de prioridades programáticas, y hasta para la asignación de recursos. La importancia de las mismas, así como sus limitaciones se desarrollan más adelante en esta misma sección.

Políticas públicas y gestión institucional

Como se ha venido destacando, no basta con los avances que han tenido lugar en materia de seguridad ciudadana y que han sido recogidos en diversos tipos de instrumentos normativos y documentos oficiales, resulta fundamental para garantizar avances mayores y sostenidos que la gestión institucional refleje esos principios y valores. Los desafíos que los

países de ALC enfrentan en el proceso de alinear la gestión institucional y la elaboración de políticas públicas con los postulados de la seguridad ciudadana, van más allá de las consideraciones de derechos humanos e inclusión social, incorpora también seis condiciones relevantes: rigurosidad, integralidad, multisectorialidad, sostenibilidad, escalabilidad e innovación (Ilustración 3). Cuando esas condiciones están presentes en los diseños institucionales y en las políticas públicas, se pueden asegurar mejores estándares de calidad en la gestión y un mejor desempeño de las instituciones del sector (Chinchilla & Vorndran, 2018).

Ilustración 3. Condiciones relevantes en el diseño y ejecución de políticas públicas para la seguridad ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se definen estas cinco categorías y se analiza la forma en que se reflejan en el funcionamiento del sector de seguridad de la región. Un resumen de las mismas, se presenta en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Condiciones que deben tener las políticas públicas en seguridad ciudadana y componentes principales

Desafío/Condición	Componentes
Integralidad	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias sustentadas en un abordaje multicausal del problema, capaz de articular diversos componentes y actores con capacidades e intervenciones diferenciadas, en torno a una visión compartida y a principios orientadores comunes. • <u>Instrumentos</u>: Planes Nacionales, Territoriales y Locales, Programas Institucionales, etc.
Multisectorialidad	<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras organizativas con adecuados mecanismos de coordinación y comunicación, que propicien una gestión concertada, ágil y eficaz de los distintos actores involucrados, sean estos del nivel nacional, estatal o municipal, del ámbito público, privado o comunitario. • <u>Instrumentos</u>: Comisiones Nacionales, Comités Locales y Vecinales, Mesas de Trabajo. Mecanismos de gestión participativa.
Rigurosidad	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de toma de decisiones que en sus diferentes fases (planificación, ejecución, fiscalización, evaluación) estén sustentados en evidencia e información fiable, actualizada y oportuna. • <u>Instrumentos</u>: Herramientas basadas en evidencia, estadísticas, encuestas de victimización y de percepción de inseguridad, evaluaciones de procesos y desempeño institucional, así como de resultados e impacto. Mecanismos para la gestión de la información.
Sostenibilidad y escalabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas y programas resilientes a los ciclos políticos, con fuentes de financiamiento aseguradas y con una base de legitimidad ante la población. • <u>Instrumentos</u>: Unidades sólidas de planificación, personal técnico y gerencial capacitado y estable, procesos de cogestión con la incorporación de la sociedad civil, campañas de difusión y disseminación de resultados, mecanismos de financiamiento permanente.
Innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de proyectos que fomenten la investigación aplicada para la generación de conocimiento capaces de impactar positivamente en la resolución de problemas asociados a la seguridad y que estimulen el desarrollo tecnológico y la incorporación de herramientas digitales. • <u>Instrumentos</u>: Investigación aplicada, TIC para diversos tipos de aplicaciones, unidades organizacionales para el desarrollo de la investigación y la gestión digital.

Fuente: elaboración propia a partir de datos parcialmente tomados de: (Chinchilla & Vorndran, 2018)

La **integralidad** hace alusión al enfoque multicausal de los problemas que atiende el sector de seguridad ciudadana (criminalidad, violencia, orden público) y cuya atención demandan abordajes integrales en términos de los factores que concurren en la gestación del delito y la violencia y los cuales se procura afectar, así como de los niveles de intervención (prevención, control y sanción), y los destinatarios de dichas intervenciones (víctimas reales o potenciales y ofensores).

La efectiva incorporación de la noción de integralidad a las estrategias institucionales mediante instrumentos como políticas, planes y programas, es uno de los principales avances en la región, tal y como ha sido documentado en estudios y guías prácticas desarrolladas por el PNUD (PNUD, 2015), pero se siguen enfrentando limitaciones. En primer lugar, el abordaje integral de la seguridad implica algo más que la sumatoria de factores asociados a los fenómenos criminales, o inventarios de acciones e instituciones responsables. El concepto debe estar presente desde el diseño de los instrumentos de planificación y programación estratégica, los cuales deben explicitar los principios teóricos/conceptuales que orientarán las intervenciones, establecer los lineamientos programáticos con una visión de Estado —en el caso de instrumentos de nivel nacional— que abarque las áreas de prevención, control, sanción, reparación de víctimas, etc., así como el modelo de gestión que garantizará el efectivo despliegue de la estrategia. Un ejemplo de este tipo de instrumentos fue la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Paz Social (POLSEPAZ) (Cuadro 10) elaborada por el gobierno de Costa Rica en 2010 con el apoyo del PNUD (PNUD Costa Rica, 2010).

POLSEPAZ – Un modelo de política integral en seguridad ciudadana – Costa Rica

La Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ) se concibió como un instrumento para orientar la actuación del Estado costarricense en materia de seguridad ciudadana y promoción de la paz, con el fin de contribuir al desarrollo humano, mejorando la calidad de vida y el bienestar de las y los habitantes. Esta herramienta programática se desarrolló en el marco del Modelo Regional de Política Integral de Prevención de la Violencia y el Delito del PNUD y Eurosocial en el año 2010.

Objetivos: (i) promover y fortalecer políticas de Estado que contribuyan a disminuir la violencia y el delito con una visión de integralidad y; (ii) fortalecer una visión multidimensional de los problemas de seguridad; (iii) estimular prácticas de coproducción social de la seguridad a nivel nacional y local.

Metodología. El trabajo incluyó tres instrumentos principales.

- Una consulta nacional para recabar distintas visiones, opiniones e información sobre los efectos del delito y la violencia, así como experiencias exitosas.
- Un estudio intensivo de normas, investigaciones, experiencias y datos estadísticos sobre el tema y la asesoría de expertos nacionales e internacionales
- Un Comité Consultivo ad hoc con representantes de los tres poderes del Estado, instituciones públicas, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y entidades sectoriales, que acompañó el proceso y ofreció asesoría calificada.

Componentes. Los principales componentes fueron tres:

- Líneas estratégicas que orientan la política
- Modelo de gestión
- Condiciones de funcionalidad

Fuente: (PNUD Costa Rica, 2010)

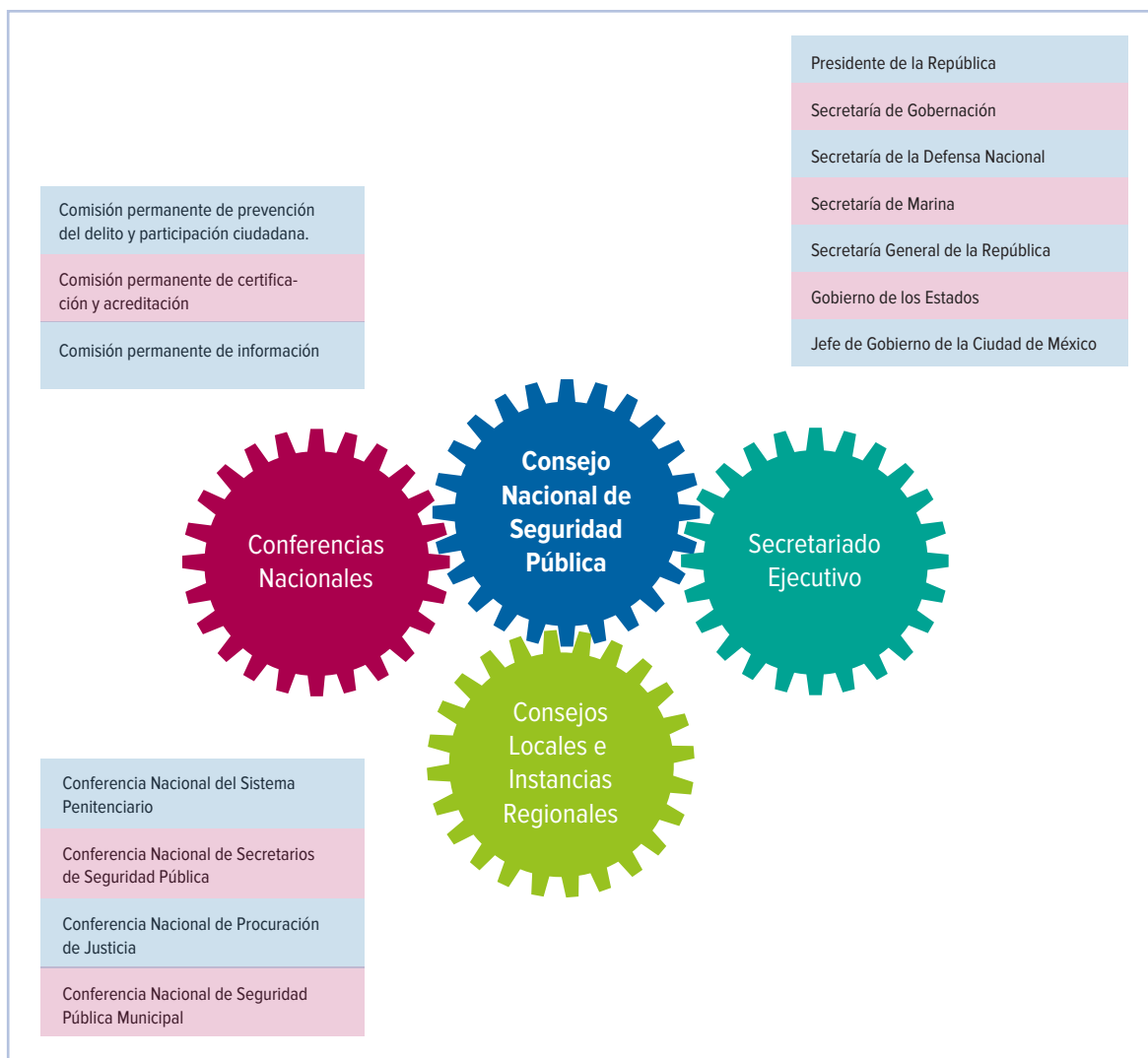
Desde la fase de planificación estratégica deben concurrir las diversas instituciones cuyas acciones tendrán incidencia en los problemas de violencia y criminalidad. Si bien se observa una mayor sensibilización de las organizaciones policiales y agencias de seguridad sobre la importancia de atender los factores de riesgo social, no siempre se incorpora a las instituciones del sector de política social en el proceso de formulación de políticas. Por otro lado, tal y como se ha señalado anteriormente, aun cuando existe anuencia de parte los organismos sociales a trabajar de manera colegiada, las políticas en estas áreas no tienen como objetivo

explícito el incidir en la reducción de los niveles de violencia y criminalidad, ante lo cual conviene considerar en el diseño de estas políticas la introducción de un enfoque más deliberado y explícito en la prevención del delito y la violencia a efectos de mejorar su incidencia (Chioda, Fin a la Violencia en América Latina. Una Mirada a la Prevención desde la Infancia hasta la Edad Adulta, 2016). Por otra parte, los programas sociales focalizados en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad ofrecen mayores condiciones para impactar factores de riesgo que se pueden reproducir durante el ciclo de vida.

Por **multisectorialidad** entendemos la incorporación de organismos y sectores diversos en los procesos de gestión de la seguridad ciudadana, más allá de las agencias clásicas del sector como los ministerios o secretarías de interior y las policías y gendarmerías, cuya intervención tiene incidencia de manera indirecta o diferida en el comportamiento de la delincuencia y la violencia, tales como organismos especializados en educación, recreación, salud, planificación urbana, infancia y juventud, género, entre otros. Igualmente, se considera la diversidad de organismos según sean de los ámbitos público y privado, así como del plano nacional y sub nacional; finalmente, la incorporación de la sociedad civil en los procesos de cogestión de la seguridad ciudadana se ha convertido en una condición fundamental para mejorar la calidad de las políticas públicas.

Una de las respuestas más frecuentes a esta necesidad ha sido la creación de instancias de coordinación como consejos o comisiones con mandatos amplios como la promoción de la paz social, la prevención del delito y la convivencia ciudadana. Un ejemplo que destaca por su diseño, integración y recursos de los que dispone, es el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) de México, órgano que funge como instancia superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Ilustración 4). El mismo cuenta con una integración del más alto nivel político, lo que garantiza el respaldo a sus decisiones, incorpora representación de los estados para asegurar la coordinación territorial en un sistema federal como el de ese país, y establece una relación orgánica con instancias regionales y consejos locales a nivel municipal, así como con las llamadas Conferencias Nacionales especializadas en áreas temáticas como: procuración de justicia, sistema penitenciario, seguridad pública y seguridad municipal; además, cuenta con un Secretariado Ejecutivo que le provee capacidades gerenciales y administrativas. Las atribuciones otorgadas al consejo son amplias, entre las que destacan: (i) establecer los lineamientos para formulación de políticas en materia de seguridad, (ii) promover la coordinación entre las diversas instancias que hacen parte del sistema de seguridad, (iii) promover y evaluar políticas, y (iv) vigilar la distribución y aplicación de recursos (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2016)

Ilustración 4. Sistema Nacional de Seguridad Pública de México



Fuente: (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2016)

Por los aportes que este tipo de instancias suponen en la gestión integrada de la seguridad ciudadana, se les debe ayudar a superar algunas de sus limitaciones, entre ellas: dispersión en su mandato y objetivos, falta de representatividad de actores claves, débil liderazgo, falta de regularidad en su funcionamiento, débiles mecanismos de convocatoria, administración y seguimiento de acuerdos, carencias de personal y recursos materiales y financieros, entre otros. También, es necesario fortalecer las herramientas de diálogo político y social con que cuentan, especialmente, cuando se trata de la relación entre representantes de entidades nacionales y entidades locales, cuyas pertenencias político-partidarias no están alineadas, o cuando se trata de la incorporación de la sociedad civil, la cual tiende a enfrentar resistencias de parte de burocracias con poca tradición en la utilización de modelos de gestión participativa.

Por **rigurosidad** entendemos la incorporación al proceso de toma de decisiones y diseño de políticas públicas de insumos fiables, rigurosos y oportunos, recursos humanos calificados y procesos para la gestión de la información. Esta es una de las más importantes condiciones para el éxito de cualquier política o programa; para garantizarla es importante que concurren tres elementos: (i) disponibilidad de datos e información fiable, rigurosa y oportuna; (ii) existencia de un recurso humano con capacidades técnicas adecuadas tanto en las instituciones públicas, como en la sociedad civil²⁶; y (iii) acceso a las TIC para la gestión de información y su incorporación en la toma de decisiones. Uno de los casos más exitosos desde el punto de vista del rigor en el manejo del programa, es el que se analiza en estudio del PADO en Uruguay. También, en Honduras se ha venido construyendo un sistema integrado de información para respaldar el proceso de toma de decisiones del sector (Cuadro 11).

Pese a los avances en la gestión de la información, persisten problemas como: la inconsistencia en el registro de datos, la ausencia de categorías uniformes y comparables en el tiempo, la dificultad para actualizar la información en tiempo real y de manera georeferenciada, la ausencia de protocolos para la adecuada gestión de la información hacia las unidades

Cuadro 11. Un sistema integrado de información

SICSC – Un sistema integrado de información. Honduras

El Sistema Integrado de Información para Políticas de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Seguridad de Honduras es una herramienta para la gestión de información basada en evidencia relativa a los temas de seguridad ciudadana.

Objetivo: generar datos de calidad para alimentar la toma de decisiones y el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad.

Componentes:

- Información sobre incidentes delictivos, y otras variables e indicadores de desarrollo humano.
- Análisis multidimensionales sobre el fenómeno criminal.
- Fortalecimiento de las capacidades del personal técnico.

Fuente: (Infosegura, 2020c)

²⁶ La profesionalización del estudio y análisis de la violencia y la criminalidad en ALC es uno de los mayores avances. En casi todos los países se cuenta con centros de investigación independientes o adscritos a universidades, dedicados a la producción de información, análisis y evaluaciones en temas relativos a la seguridad. Este recurso debe articularse de manera más orgánica con los procesos de toma de decisiones de los sectores públicos y de la cooperación internacional.

de toma de decisiones, la débil coordinación entre las diversas dependencias públicas que deben alimentar las bases de datos, y el uso esporádico de instrumentos como encuestas de victimización (Basombrío & Dammert, Decálogo para la seguridad ciudadana a nivel local, 2015). Además, si bien se registra un progreso en la capacitación del personal a cargo de las unidades que gestionan la información y planificación, los desafíos persisten a nivel de los equipos operativos donde no siempre existe el recurso humano con la preparación para hacer un uso óptimo de la información que le es suministrada.

Los criterios de **sostenibilidad y escalabilidad** apuntan a la posibilidad de que una política o programa se proyecte hacia el futuro (sostenibilidad) y amplíen sus niveles de cobertura e incidencia sin perder las condiciones esenciales que garantizan su calidad o identidad (escalabilidad²⁷). Muchos de los proyectos ejecutados en la región enfrentan dificultades para superar la prueba del tiempo, o bien, no logran escalar más allá de un espacio geográfico –barrio, comuna, distrito o municipio–, o de un segmento de la población meta –escolares, colectivos juveniles, grupos de mujeres, etc. –.

Diversos factores atentan contra la sostenibilidad de los esfuerzos, entre ellos: ciclos políticos que impactan las administraciones, cambios de jefaturas y celos burocráticos, aportes presupuestarios y de cooperación internacional de corto plazo, y enfoques de experiencias piloto sin garantías de proyección. Al riesgo de la sostenibilidad de los programas, se une el de la escalabilidad, es decir, la dificultad para que programas y proyectos escalen más allá de un espacio geográfico restringido –barrio, comuna, distrito o municipio–, o de un segmento de la población meta –escolares, colectivos juveniles, grupos de mujeres, etc. –.

El crecimiento de la cobertura geográfica y poblacional de las políticas y programas de seguridad ciudadana debe ser un objetivo explícito desde la fase de diseño de las iniciativas y, para ello, se deben considerar los siguientes factores: adecuada planificación que contemple mecanismos de financiamiento estables y permanentes, estabilidad y profesionalización del personal a cargo de las tareas, promover la participación que propicie un sentido de apropiación de la iniciativa por parte de la sociedad civil, y desarrollo de campañas de comunicación que sensibilicen a la población sobre los beneficios de un proyecto determinado. Además, si bien el apoyo político a las iniciativas es importante a efectos de garantizar el adecuado respaldo material y financiero, se deben evitar los personalismos asociados a ciertos proyectos, dado que provocan recelos políticos y burocráticos que ponen en riesgo la continuidad o ampliación de políticas y programas.

El aspecto de la sostenibilidad financiera, tenderá a adquirir mayor re-

²⁷ El término proviene de la ingeniería informática. Difiere de escalamiento, que sugiere el ascenso mas no procura necesariamente la condición de calidad.

levancia dado el bajo crecimiento que han mostrado las economías en los últimos años y su impacto en las finanzas públicas, todo lo cual se agravará con la crisis provocada por la COVID-19. Datos comparados para el 2014 destacaban que si bien la región dedicaba a los gastos de seguridad un promedio del 1,6% del PIB, levemente por encima del 1.5% que dedicaban los países de la OCDE, al ajustar por el poder adquisitivo, el gasto promedio de la OCDE (US\$532) dobla el gasto promedio de ALC (US\$218) (Serrano-Berthet, 2018). En este sentido, deben rescatarse algunas alternativas de creación de fondos especiales para el financiamiento de la seguridad que han tenido lugar en los países de la región como, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador y México (Cuadro 12), los cuales han contribuido a la sostenibilidad y escalabilidad de los programas de seguridad al blindarlos contra las restricciones y vaivenes presupuestarios tan frecuentes en los países de la región²⁸ (Chinchilla & Vorndran, 2018).

Cuadro 12. Instrumentos de financiamiento especial del sector de seguridad en algunos países de ALC

País	Instrumentos programáticos del sector seguridad
Bolivia	Contribuciones de entidades territoriales autónomas departamentales, Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura” No. 264 (2012).
Chile	Fondo Nacional de Seguridad Pública.
Colombia	Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECAN) Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
Costa Rica	Ley de impuesto a casinos y empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas No. 9050 (2012). Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas para el Financiamiento a la Seguridad (2015).
El Salvador	Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia, Decreto Legislativo N° 162, (2015).
México	Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

Fuente: (Chinchilla & Vorndran, 2018).

²⁸ Algunos de estos fondos han sido creados mediante leyes que han impuesto nuevas obligaciones fiscales con destino específico para financiar programas de seguridad (Bolivia, Colombia, Costa Rica y El Salvador), o han establecido porcentajes sobre contrataciones que realiza el estado (Colombia) o otros fueron creados a partir de recursos existentes en los presupuestos nacionales pero asegurando transferencias hacia las unidades federativas (México),

Finalmente, la **innovación** constituye una condición indispensable de cualquier proceso de gestión que está asociada a la introducción de nuevas, creativas y efectivas formas de resolver problemas, diseñar procesos y repensar métodos de organización institucional. Aunque los procesos de innovación no están exclusivamente ligados a las TIC²⁹, las herramientas digitales se han convertido en un acelerador de procesos de transformación³⁰, y en materia de seguridad ciudadana poseen un gran potencial para agregar más eficiencia a las tareas de prevención y control de la violencia y el delito, y a la investigación criminal. También aportan en una mejor gestión de los recursos, acceso a la información, y empoderamiento ciudadano; finalmente, si los procedimientos de adopción de estas tecnologías están regidos por criterios rigurosos, constituyen alternativas de bajo impacto financiero. En las instituciones policiales de ALC, las TIC han venido ganando terreno mediante la incorporación de recursos diversos como: centros de comando, control, comunicaciones y cómputo, vigilancia electrónica, drones, aplicaciones móviles, big data, y otras (Dammert & Silva, 2018), (Dammert, 2015), (International Telecommunication Union, 2016).

Cuadro 13. TICs frecuentemente utilizadas por la policía en países de ALC

TICs frecuentemente utilizadas por la policía en países de ALC

- Centros de operaciones en los niveles locales.
- Sistemas de operaciones de organismos de emergencia.
- Sistemas de información y posicionamiento geográfico.
- Sistemas de Vigilancia CCTV.
- Sistema integrado de identificación balística (IBIS).
- Sistemas de dactiloscopia.
- Sistema de identificación de vehículos.
- Sistema de identificación aeroportuaria.
- Sistema de identificación y reconocimiento facial.
- Sistemas Información Forenses.
- Centros integrados con interoperabilidad con las soluciones anteriores tipo 911.

Fuente: Elaboración propia con datos de (International Telecommunication Union, 2016).

²⁹ El Manual de Oslo, Guía para la recabación e interpretación de datos sobre innovación (OCDE, European Commission, Eurostat, 2006), define innovación como: “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores.” (Manual de Oslo, 2006, p.56).

³⁰ El PNUD considera las tecnologías como un acelerador y facilitador clave para los ODS y reconoce particularmente su importancia respecto al ODS 16. Al igual que ocurre en otras áreas de la gestión pública, las tecnologías digitales están promoviendo el acceso a la información, así como más eficiencia y eficacia en las instituciones de seguridad (Steiner, Governments of the Future: Leveraging Innovation and New Technologies for the 2030 Agenda, 2018)

El aprovechamiento de las TIC ha contribuido a mejorar la eficiencia de las instituciones de seguridad y ha permitido introducir nuevas prácticas de intercambio de información y más capacidades de gestión y análisis de la información (Haskins & Chapman, 2016), (Strom, 2017). Pese a su importancia, aún hay países que muestran una débil incorporación de las TIC a las tareas de seguridad ciudadana, ya sea por desconocimiento o por carencia de recursos financieros para su adquisición. También, se dan casos en que su incorporación no genera los beneficios deseados en tanto su adopción no se enmarca en estrategias organizacionales debidamente diseñadas, dando paso a experiencias fallidas (Lum, Koper, & Willis, 2017).

Los desafíos que enfrentan la gestión institucional y las políticas públicas del sector de seguridad ciudadana y que han sido destacados en esta sección, están siendo respondidos mediante diversas iniciativas, como lo confirman las experiencias analizadas en los siguientes capítulos de este informe. Sin embargo, falta camino por recorrer en el plano de la identificación y sistematización de las experiencias, en el desarrollo de metodologías de análisis que permitan ir más allá de aspectos cuantitativos e incorporar condiciones de calidad, y en el impulso de evaluaciones ya no de procesos y resultados, sino de impacto e incidencia sobre las variables más críticas que afectan la seguridad ciudadana.

CAPÍTULO III

Hallazgos y aprendizajes en la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención del delito

METODOLOGÍA PARA LA SELECCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS CASOS

El **análisis de casos** constituye la “piedra angular” de este estudio. Mediante la disección de los mismos, se ponen de relieve buenas prácticas e innovaciones en materia de políticas públicas y gestión institucional que permiten alimentar los procesos de fortalecimiento del sector de seguridad ciudadana de la región. Se identificaron **cinco experiencias relevantes**³¹ que han tenido lugar en países de ALC en los últimos quince años, a partir de cinco consideraciones: doctrina de base, relevancia del problema, efectividad de la respuesta, diversidad en el enfoque y el nivel de intervención, y fiabilidad de la información disponible.

³¹ Según los términos de referencia aportados por el PNUD para la realización del estudio, por casos relevantes se definen aquellos capaces de “evidenciar reducción de expresiones de violencias y gestión efectiva de políticas públicas”.

1. Según **la doctrina de base**. Los casos seleccionados responden a los postulados básicos del desarrollo humano y de la noción de seguridad ciudadana desarrollados en este informe. Todas ellas adoptan, de manera explícita, las preoFusión, y el desarrollo sostenible.
2. Según **la relevancia del problema**. Se escogieron experiencias referidas a temas de especial impacto³² para la seguridad de la ciudadanía y los derechos humanos, tales como: homicidio, robos, violencia contra las mujeres y drogas ilícitas; y que, a la vez, permitiesen cubrir actores institucionales claves en la gestión de la seguridad como: la policía, el sector de política social, el sistema penitenciario, los gobiernos locales y la comunidad.
3. Según **la efectividad de la respuesta**. Se seleccionaron casos que impactaron de manera positiva el problema que se pretendía atender, con apego al Estado de Derecho y observando el respeto y promoción de los derechos humanos. Los que también tienen un efecto demostrativo, desde el punto de vista de estándares adecuados en el diseño de políticas públicas.
4. Según **la diversidad en el enfoque y nivel de la intervención**. Se identificaron experiencias que permitieran observar intervenciones y buenas prácticas a partir de diferentes enfoques de prevención incluyendo: (i) la prevención social; (ii) la prevención comunitaria; (iii) la prevención situacional; y (iv) la prevención por reintegración social³³. La diversidad de perspectivas habilita el análisis en distintos niveles institucionales de intervención, como la política social, la acción policial en el nivel local y comunitario, y la política de persecución criminal y sanción penal.
5. Según **información fiable disponible**. Dado que el estudio no contempló trabajo de campo, los casos se escogieron considerando la existencia de información fiable, proveniente de fuentes primarias y secundarias que permitiesen documentar buenas prácticas, y evaluaciones de procesos y resultados, así como de impacto.

En este último punto, es importante destacar que la evaluación de programas e intervenciones en materia de seguridad ciudadana, tanto en términos de impacto como en términos costo/beneficio, ha sido uno de los principales faltantes en la gestión del sector. Agencias bilaterales de

³² El impacto lo hemos definido en función de aquellos delitos que afectan la vida y la integridad física como el homicidio y el feminicidio, que presentan altos niveles de incidencia como el robo y el hurto, o que generan altos niveles de encarcelamiento y, en consecuencia, riesgos de violación a los derechos humanos como el microtráfico de drogas ilícitas.

³³ Esta categorización de los tipos de prevención obedece a los criterios establecidos en la publicación de UNODC, Handbook on the crime prevention guidelines (2010).

cooperación y organismos internacionales, entre estas el PNUD³⁴ y BID³⁵, han liderado esfuerzos importantes en el análisis de proyectos e iniciativas en seguridad y prevención del delito y la violencia en la región. Pese a ello, persiste una brecha de conocimiento riguroso, informado y documentado que alimenta de manera metódica a los tomadores de decisiones, y siguen siendo pocas las experiencias en las que aplica el paradigma de intervenciones basadas en evidencia, con evaluaciones de impacto a partir de líneas base, y análisis costo/beneficio (Abt & Winship, 2016).

Las experiencias seleccionadas son cinco (Cuadro 14): una relativa a la disminución de homicidios mediante respuestas integrales en el plano local (Brasil); otra sobre políticas de persecución penal y políticas penitenciarias con perspectiva de género (Costa Rica); una tercera referida a las externalidades positivas que programas sociales parecen tener sobre la reducción de la violencia y el delito (México); otra sobre la caída en robos y hurtos mediante la incorporación de herramientas digitales y estrategias innovadoras a la actuación policial (Uruguay); y finalmente un modelo de gestión informada e integral de la violencia contra la mujer (El Salvador). Todos los casos fueron seleccionados mediante un proceso de consulta y aprobación por parte de las autoridades del PNUD.

Cuadro 14. Casos seleccionados para el estudio.

Caso/Programa	Sector protagónico	País
1. Intervenciones integrales en el espacio local para la reducción de homicidios	Gobiernos locales	Brasil
2. Mujer, prisiones y microtráfico	Sistema penitenciario	Costa Rica
3. Política social y reducción de la violencia	Política Social	México
4. Innovación y TIC para una efectiva gestión policial	Policía y comunidad	Uruguay
5. Atención integral de la violencia contra las mujeres	Interinstitucional	El Salvador

Fuente: Elaboración propia.

³⁴ Este organismo junto con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) ha creado el proyecto Infosegura, una plataforma especializada en la gestión de información basada en evidencia para el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en los países de América Central y República Dominicana. Otros esfuerzos para la revisión sistematizada de intervenciones en el sector de seguridad y justicia, son el proyecto denominado *Colaboración Campbell* fundado en el año 2000 mediante su Grupo de Seguridad y Justicia (C2CJG) que analiza sistemáticamente investigación de alta calidad, señalando hallazgos relevantes para tomadores de decisiones de la región (Campbell Collaboration, 2020); y el proyecto Global Policing Database, de la Universidad de Queensland, Australia, que captura todas las evaluaciones de intervenciones policiales -experimentales y cuasi experimentales-, incluyendo algunos países de la región como Brasil, Colombia, México y Perú. (University of Queensland, 2020)

³⁵ A través de su programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, el BID ofrece acceso a más de 123 publicaciones en el tema y está por lanzar DATASEG, una plataforma que recopila datos confiables respecto al fenómeno de la violencia y delincuencia en la región. Para más información, consultar el portal “Construyendo Seguridad con Ciudadanía” del BID (2020).

Los casos se analizan a partir de evaluaciones existentes previamente, y destacando aquellas condiciones que tienden a elevar la calidad, efectividad y fortaleza de las políticas públicas en el sector de seguridad ciudadana, como lo son: la rigurosidad, la integralidad, la multisectorialidad, la sostenibilidad y la innovación (Chinchilla & Vorndran, 2018). Estas condiciones responden a los desafíos que en materia de gestión y políticas públicas presenta el sector seguridad y que fueron desarrolladas en el Capítulo II de este informe. La presentación de cada experiencia, sigue la misma estructura: (i) contexto general, (ii) descripción del caso, (iii) resultados e impacto, (iv) aportes e innovación. Al final del informe se incluye una sección de Anexos conteniendo un resumen de las metodologías de medición de los estudios de impacto considerados en las experiencias analizadas.

CASO 1. INTERVENCIONES INTEGRALES EN EL PLANO LOCAL: EL CASO DE SÃO PAULO, BRASIL

Este caso se refiere a una intervención que tuvo lugar en el estado de São Paulo, Brasil, y que logró en un período de cinco a siete años disminuir de manera sensible las tasas de homicidio en varios de los municipios. La intervención combinó diversas acciones que incidieron en dichos resultados, desde una adecuada focalización del problema, su rigurosa medición y establecimiento de líneas base, el uso de TIC en la gestión de la información, la continua capacitación del personal a cargo de la seguridad pública. Una de las características más notables del proceso fue el protagonismo jugado por las administraciones locales en la implantación de guardas municipales y desarrollo de acciones de prevención, la incorporación de actores de la sociedad civil, y adecuados mecanismos de coordinación y concertación.

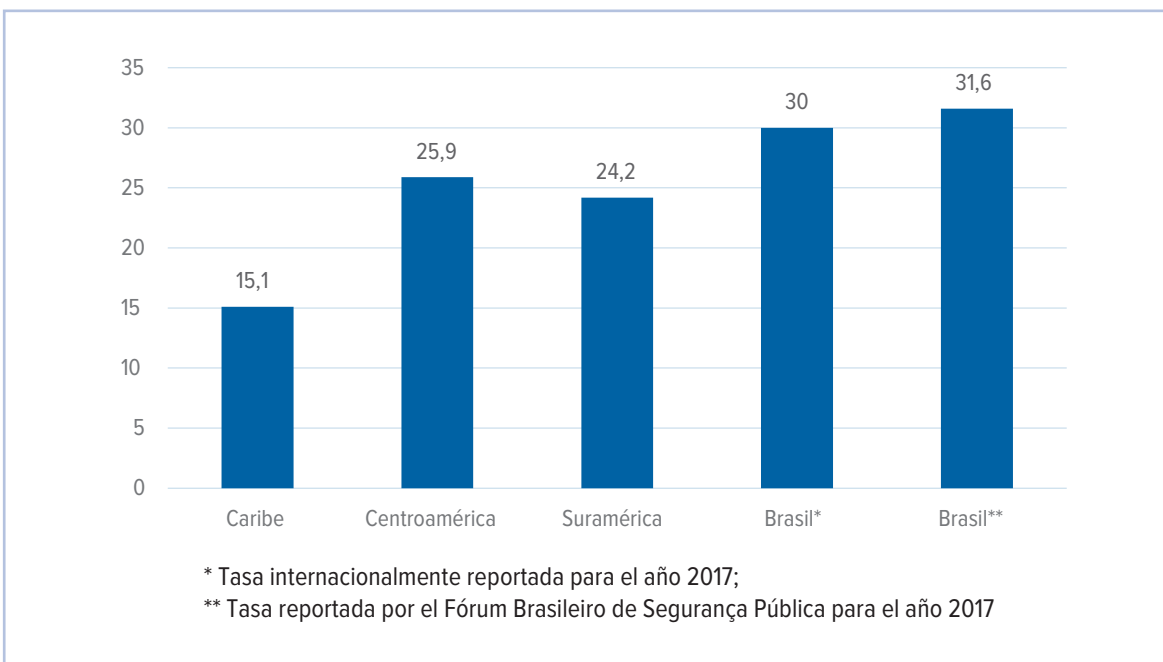
1. Contexto general

Entre las subregiones más afectadas de ALC por la violencia criminal, está América del Sur con 24,2 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2017 (Gráfico 8). Brasil pertenece al grupo de países con tasas consistentemente altas en esta subregión, su tasa en el 2012 oscilaba entre 20 y 26 por cada 100.000 y se elevó a 30 en el 2017 (UNODC, 2019a).

Sin embargo, en los últimos dos años la tendencia parece revertirse. Los datos reportados por el Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organización no gubernamental que se dedica a análisis de datos y sensibilización sobre el tema, señalan que al cierre de 2019 se registraron 41.635 homicidios, que equivale a una disminución de 19% en comparación con el año anterior o 9.923 víctimas menos. Esta baja de homicidios se presentó en todos los estados de Brasil (Monitor da Violência, 2020).

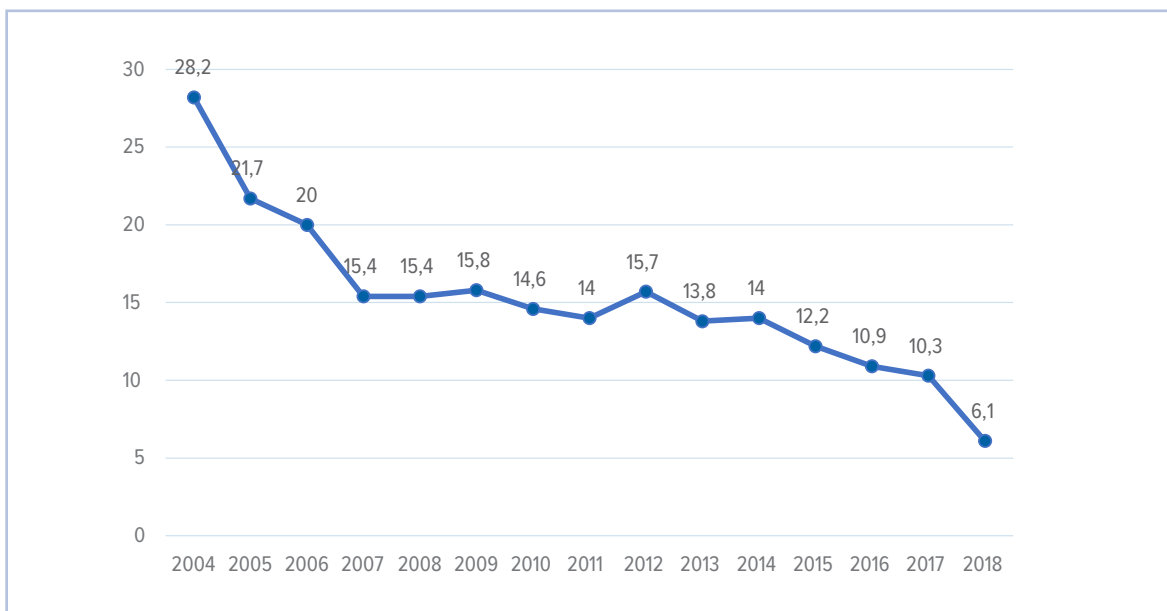
São Paulo —la entidad más rica y poblada del país y que ha ocupado un lugar importante en las incidencias criminales— ha venido mostrando una caída consistente en los homicidios (ver Gráfico 9). Desde el año 2000 el

Gráfico 8. Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, subregiones de ALC y Brasil. 2019



Fuente: (UNODC, 2019a; Atlas da violencia, 2019 y 2016).

Gráfico 9. Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, São Paulo. 2004-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de (Atlas da violencia, 2019 y 2016).

estado ha bajado gradualmente y sin interrupción su tasa de homicidio³⁶. Alcanzó su máxima tasa con 52,5 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1999, hasta caer a 6,1 por cada 100.000 habitantes en 2018, cinco veces menos que el promedio nacional (Muggah & Szábo de Carvalho, 2018). Solamente entre 2000 y 2007, hubo una baja de 5,979 a 1,311 víctimas por este delito, lo que equivale una reducción en 78% (Freire, 2018).

Si bien se han identificado varias causas asociadas a esta caída en los homicidios, entre ellas destaca el liderazgo de los gobiernos estatales y municipales los cuales han adoptado modelos de gestión e impulsado políticas públicas con criterios de integralidad, rigurosidad, innovación y participación comunitaria. Además, han logrado en varios casos la continuidad y sostenibilidad de los programas impulsados; como así lo demuestran varios municipios del estado de São Paulo, donde en la última década se ha venido fortaleciendo la inteligencia policial, el análisis criminal, las políticas públicas fundamentadas en evidencia, el fortalecimiento de las políticas sociales y la coordinación interinstitucional a diferentes niveles (federal, estatal y municipal) (Monitor da Violencia, 2020), (Muggah & Szábo de Carvalho, 2018).

2. Descripción de la intervención

A finales de los noventa, el estado de São Paulo enfrentó una profunda crisis de seguridad pública. Durante cuatro décadas continuas los homicidios habían crecido de manera alarmante. Entre 1960 y 1999 la incidencia de este delito aumentó en 906%, pasando de una tasa de 6,5 homicidios por cada 100.000 habitantes a una de 59,4 por 100.000 habitantes, respectivamente³⁷ (Manso, 2016). A la epidemia³⁸ de homicidios en ese estado, se sumó la crisis por la que atravesaron los servicios de seguridad que incluyen la policía federal, civil y militar y las fuerzas armadas. Una mezcla de corrupción en los altos mandos, abusos contra poblaciones vulnerables y negligencia en el manejo del problema de criminalidad, generó un ambiente de desconfianza en la población (Mesquita Neto, 2005).

A partir del 2001 se implementaron medidas con el fin de resolver estas dos crisis asociadas entre sí, el crecimiento de la violencia criminal y la inoperancia policial. Las medidas adoptadas se pueden agrupar en cuatro categorías: (i) un marco conceptual que incorporó nuevos métodos

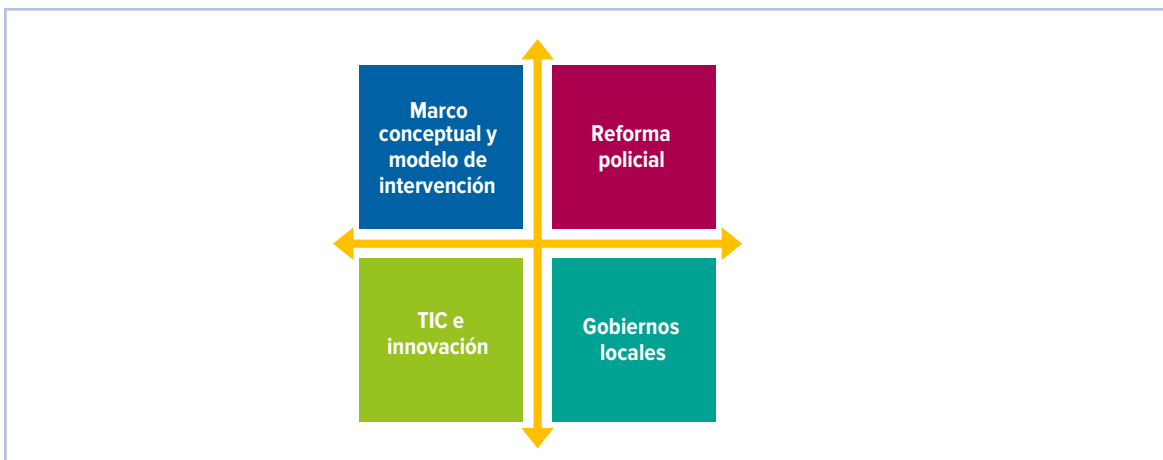
³⁶ En el año 2015 se abrió una polémica en torno cambios en el registro y gestión de datos criminales. Debido a lo cual, algunos analistas han señalado que las caídas en las tasas de homicidio fueron menores que las reportadas por el Estado (Epoca, 2015). Sin embargo, sí se reconoce la tendencia en la caída de los homicidios (Epoca, 2015).

³⁷ Según el autor, no hay explicaciones claras sobre este fenómeno. La mayoría de los casos relacionados se atribuyeron a conflictos interpersonales.

³⁸ Una tasa por encima de 10%, como es el caso de la violencia, es considerada epidémica según la definición de epidemia que tiene la Organización Mundial de la Salud (Banco Mundial, 2014).

de intervención frente al problema criminal, (ii) reforma y capacitación policial, (iii); adopción de tecnologías digitales, (iv) y la incorporación de los gobiernos municipales en la atención del problema de la inseguridad. Estas medidas fueron acompañadas de intervenciones sociales y urbanas, como se destaca en el caso del municipio de Diadema.

Ilustración 5. Ejes claves de la intervención en seguridad ciudadana en el estado de São Paulo



Fuente: Elaboración propia

En relación con el **marco conceptual** que articuló la estrategia, se adoptó el enfoque teórico de la economía del crimen³⁹ (Becker, 1968), y una metodología de intervención que promueve la disuasión focalizada para influenciar el comportamiento criminal de los individuos⁴⁰ (Freire, 2018). Estas políticas focalizadas cuya prioridad fue reducir los homicidios, se combinaron con medidas como: el fortalecimiento del trabajo policial, la promoción de la colaboración interinstitucional y multisectorial, programas de prevención social, control del consumo de licor y del uso de armas de fuego, y endurecimiento de las penas (Freire, 2018).

En materia de **reforma policial** se hicieron reemplazos en la dirección superior y la institución se encaminó hacia un nuevo modelo operativo de proximidad, que incluyó las siguientes acciones: despliegue de unidades de policía comunitaria en zonas complejas, creación de una Comisión Po-

³⁹ La teoría económica del crimen de Becker, parte de que los criminales son individuos que actúan racionalmente y buscan maximizar su bienestar, por lo tanto, los individuos cometen actos criminales si los beneficios de hacerlo superan los de las actividades legales.

⁴⁰ La disuasión focalizada considera que se puede prevenir la delincuencia cuando los infractores son conscientes de que los costos de cometer un delito son mayores que sus beneficios. Por consiguiente, se diseñan estrategias dirigidas a cambiar la percepción sobre el riesgo y consecuencias de delinquir, utilizan por un lado incentivos positivos dirigidos a mejorar las oportunidades de los infractores y, por otro, reforzando las acciones de control y sanción sobre los infractores que continúan delinquiendo.

licial Comunitaria conformada por representantes de la policía militar, policía civil y de la comunidad, modificación de los protocolos de actuación para establecer nuevas directrices sobre el uso de la fuerza, creación de incentivos asociados al buen desempeño, y capacitación. (Mesquita Neto, 2005), (Muggah & Szábo de Carvalho, 2018). También se impulsó una reforma al Departamento de Homicidios y Protección del Individuo (DHPI), a cargo de la investigación de los homicidios de São Paulo.

La **adopción de nuevas TIC** se dio a partir del 2000 con el objetivo de impactar la capacidad de análisis e investigación criminal, y para apoyar el modelo de actuación policial de puntos calientes por el que se optó⁴¹. Las principales herramientas (Cuadro 15) permitieron entre otras cosas, elaborar el primer diagnóstico detallado sobre el comportamiento de los homicidios en São Paulo. El estudio del 2001 encontró que: el 56% de las víctimas eran jóvenes con edades entre los 15 y 29 años, con una alta concentración en el grupo de los de 19 años y que vivían en los suburbios de la ciudad; el 88,6% de los homicidios eran cometidos con arma de fuego; el 44,2% de las víctimas estuvo bajo la influencia de alcohol; y que la mayoría de los homicidios se realizaban durante el fin de semana con incidencias diferentes según el día (Estudio de Gawryszewski, Kahn, and Jorge sobre homicidio en São Paulo citado en (Goertzel & Kahn, 2009)). Esta información sirvió como línea base para el plan que atiende el problema del homicidio (título original: *Plano de Combate aos Homicídios*) centrado en los reincidentes.

La **incorporación de los municipios**, de manera más metódica, a las estrategias de seguridad ciudadana desde la década de los años noventa, fue uno de los elementos más crítico en el éxito alcanzado en la reducción de homicidios en el estado de São Paulo. Se crearon o ampliaron las Guardias Civiles Municipales⁴², se elaboraron Planes Municipales de Seguridad, y se aprovecharon las facultades regulatorias que les otorga las Leyes y Ordenanzas Municipales en aspectos relevantes para la seguridad, como el control de bebidas alcohólicas, y otros (Kahn & Zanetic, 2005). En el año 2001, se creó el *Foro Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo* (Cuadro 16), el cual jugó una papel muy importante como mecanismo de diálogo, coordinación y cooperación entre los municipios del estado (Cidade de São Paulo, 2009).

⁴¹ El llamado *policiamiento de puntos calientes*, ha probado su eficacia en la reducción efectiva de delitos en varios lugares en donde se ha adoptado. Sin embargo, en los países de AL C la policía ha tenido dificultades para adoptarla entre otras razones por la falta de personal que permita el despliegue requerido, la mala calidad y gestión de la información y la resistencia al cambio frente a sistemas muy arraigados de patrullajes tradicionales (Serrano-Berthet, Sin miedos, 2017).

⁴² La Guardia Civil Municipal (*Guardas Civis Municipais* en portugués) son los servicios de policía de los municipios de Brasil, creadas por mandato constitucional, bajo la autoridad de los alcaldes y responsables de la vigilancia de espacios públicos e instalaciones municipales. Constituyen un actor relevante en materia de seguridad dado que aglutinan aproximadamente 120.000 agentes distribuidos en los 1.200 municipios de Brasil.

Cuadro 15. Principales herramientas tecnológicas adoptadas en el Estado de São Paulo para la gestión de la información

Herramientas tecnológicas adoptadas en el estado de São Paulo para la gestión de información criminal.

- *Infocrim*, sistema de información que elabora registros -actualizados cada dos horas- sobre sucesos delictivos, debidamente registrados por hora y lugar (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2020a).
- *Fotocrim*, base de datos que almacena información y fotografías de personas con antecedentes policiales y criminales, con la finalidad de georreferenciar la información, vigilar las actividades delictivas y apoyar la investigación policial y judicial (Secretaria da Segurança Pública del Governo do Estado de São Paulo, 2020).
- *Omega*, sistema que se alimenta de diversas bases de datos, como registros de personas, registros criminales (órdenes, procedimientos, investigaciones), registro de vehículos y de armas (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2020b).
- *Compon Online*, sistema de información que combina el geo-procesamiento y los registros de incidentes que se reportan por la línea de emergencia y que permite vigilar en tiempo real la atención de los eventos reportados, así como los recursos humanos y materiales empleados (Secretaria da Segurança Pública del Governo do Estado de São Paulo, 2020).

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes aquí citadas.

Cuadro 16. Foro Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo

Objetivo: Fortalecer el papel de las ciudades en la reducción de los índices de violencia.

Acciones:

- Ampliar, articular e integrar las acciones de los municipios de la Región Metropolitana del estado de São Paulo
- Promover la actuación integrada de los municipios con las secretarías de Seguridad Pública Estatal y Nacional.
- Intercambiar experiencias e información para el fortalecimiento de la gestión municipal en el área de la seguridad.

Integración:

39 municipios de la Región Metropolitana de São Paulo:

Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista

Fuente: Elaboración propia con datos de (Cidade de São Paulo, 2009)

Las acciones llevadas a cabo a nivel estatal, junto a la acción coordinada con las dependencias municipales, la policía militar y las comunidades, generaron un conjunto de iniciativas con resultados favorables (Muggah, Robert, Chainey, & Avelar G, 2019). Así lo ejemplifican el caso del municipio de Diadema, ubicado en la Región Metropolitana de São Paulo, en el que se generó una sucesión de buenas prácticas en la gestión de la seguridad que finalmente condujeron a resultados positivos. A continuación, se esquematizan los principales componentes de la gestión de la seguridad y los programas que se aplicaron en el municipio de Diadema.

En la intervención que tuvo lugar en el municipio de Diadema, se aplicaron herramientas para un **diagnóstico integral y participativo** del fenómeno criminal⁴³. Estos resultados alimentaron el diseño en el año 2001 del *Plan Municipal de Seguridad -Diadema Melhor Fazendo uma Vida Segura-* con el objetivo principal de reducir los homicidios mediante acciones de prevención, control y sanción, así como la integración de diversos actores institucionales al proceso, incluyendo la participación social y comunitaria mediante la creación del *Conselho Municipal de Segurança Pública*⁴⁴.

Ilustración 6. Componentes de gestión de la seguridad en el municipio de Diadema, São Paulo.



Fuente: Elaboración propia

Uno de los principales componentes del Plan Municipal de Seguridad fue el *Programa de Lei Seca* (Cuadro 17). Además de la regulación de la ven-

⁴³ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Brasil -adoptando un enfoque integral, local y participativo en el tratamiento de la seguridad pública- elaboró un conjunto de metodologías, instrumentos y herramientas para la colección “Convivencia y Seguridad Ciudadana: Guías de Gestión Territorial Participativa” publicado en 2015.

⁴⁴ La figura de los Consejos Municipales de Seguridad Pública es común a varios municipios de Brasil y aunque no en todos los casos han logrado un funcionamiento sostenido, el mecanismo ha mostrado ser eficaz, entre otras por las siguientes razones: tienen respaldo legal ya que son instituidos mediante leyes municipales; cuentan con financiamiento propio que es asegurado mediante los fondos municipales de seguridad pública; les son otorgadas funciones relevantes y no exclusivamente de carácter deliberativo como analizar y sugerir las medidas para la elaboración de las políticas de seguridad pública, fiscalizar el cumplimiento de las acciones y decidir sobre la asignación de los recursos presupuestarios.

Cuadro 17. Acciones claves del programa “Ley Seca” del municipio de Diadema, en São Paulo.

- A finales de los años noventa, Diadema fue el municipio más violento del estado de São Paulo y uno de los más violentos de todo Brasil con una tasa superior a 102.8 homicidios por cada 100.000 habitantes (1999).
- En Diadema tuvo lugar uno de los mayores escándalos de abuso policial de Brasil, el escándalo Favela Naval de 1997 (Cano & Rojido, 2016).
- El éxito del programa en la reversión de las tasas de homicidio y en la mejora del desempeño policial, hizo que la experiencia se replicara en otras ciudades de la Zona Metropolitana de São Paulo.

Acción clave	Descripción
Mecanismo multisectorial	Creación del <i>Conselho Municipal de Segurança Pública</i> (COMUSP) con el objetivo de dar seguimiento a la situación de la violencia, propiciar el debate público y fomentar la participación de la comunidad en las políticas de seguridad. Este organismo es integrado por diversos actores (Prefeitura, Policía Militar y Civil, Ministerio Público, iglesias, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales, vecinos, etc.).
Mecanismo técnico/asesor	Creación de la <i>Coordenadoria de Defesa Social</i> para asesorar a las autoridades locales en el diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas de seguridad; desarrollar la Guardia Civil Municipal (GCM); gestionar acciones coordinadas con las Policías Civil y Militar; promover la participación de la sociedad civil; y analizar la criminalidad para intervenir eficientemente en las áreas de mayor incidencia.
Medición del problema y evidencia	Elaboración de un diagnóstico de la dinámica de la violencia, con énfasis en los homicidios (1997 y 1999) que se convirtió en la línea base para la política pública implementada. Entre los hallazgos del estudio se destacaba que los homicidios sucedían en su mayoría los fines de semana, por la noche y la madrugada, en inmediaciones de bares, como resultado de riñas y ajustes de cuentas, entre hombres jóvenes, y con predominio en el uso de armas de fuego.
Diseño de la política pública	A partir del diagnóstico se diseñó el Plan de Seguridad Municipal cuyo objetivo fue la reducción de las tasas delictivas, especialmente de homicidios, a través de políticas de inclusión social y prevención promoviendo una cultura de paz. Tanto el diagnóstico como el Plan fueron el punto de partida para el diseño de la “Ley Seca” - una intervención que buscó incidir a las causas, lugares y momentos de mayor incidencia de homicidios, incluyendo los siguientes componentes: (i) Funcionamiento de bares y similares en un horario de 06 a 23 horas; (ii) Prohibición de la concesión de licencias para establecimientos localizados a una distancia menor a 300 metros de centros educativos; (iii) Sanciones por incumplimiento a través de la aplicación progresiva a partir de la notificación de multas económicas, cancelación del régimen especial de funcionamiento, y cierre administrativo del establecimiento.

Acción clave	Descripción
Validación de la política pública	<p><i>Consultas previas</i> a dirigentes políticos por parte del alcalde, previo a la aprobación de <i>Lei Seca</i> en marzo 2002, también, se efectuaron estudios de opinión pública que confirmó el amplio apoyo a la política propuesta (83%).</p> <p><i>Sensibilización de stakeholders.</i> Previo a la aprobación de la ley, se organizaron encuentros con los comerciantes y expendedores de licor y se les solicitó que firmaran una declaración diciendo estar conscientes de la ley y las consecuencias legales por su incumplimiento.</p> <p>El proceso validó la ley la cual se aprobó por unanimidad en la Cámara Municipal.</p>
Implementación de la política pública	<p><i>Campaña de sensibilización,</i> mediante campañas de comunicación y encuentros con líderes sociales, lo cual fortaleció aún más el apoyo a la ley. Una encuesta reveló que el 98% de la población local sabía de la misma y el 93% apoya la nueva política.</p> <p><i>Fiscalización de la Ley.</i> Se creó el programa Diadema Legal, integrado por fiscales municipales, miembros de GCM y de la Policía Militar, encargados de garantizar el cumplimiento de la normativa, mediante actividades que garantizaran una correcta supervisión. Por ejemplo, para disminuir el riesgo de corrupción, se conformaron equipos interinstitucionales y no se anunció la ubicación de la inspección hasta iniciar las actividades de patrullaje.</p> <p><i>Participación de la comunidad.</i> La colaboración de los vecinos fue clave para investigar infracciones y para recibir denuncias – para aquello se creó la línea telefónica de <i>Disque-denuncia</i>.</p>
Medición de resultados	<p>Luego de la entrada en vigor de la <i>Lei Seca</i>, en el municipio de Diadema, los homicidios se redujeron de forma significativa, pasando de una tasa de 102,8 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1999, a 34,4 en 2004 (Cano & Rojido, 2016) Otro estudio sobre el impacto de la <i>Lei Seca</i> concluyó que la ley generó una reducción de 319 homicidios entre 2002 y 2004, lo que representa una disminución del 44%. Sin embargo, las agresiones contra mujeres no mostraron diferencias estadísticamente significativas (Goertzel & Kahn, 2009).</p>

Fuente: Elaboración propia consultando las siguientes fuentes: (Cano & Rojido, 2016), (Pacific Institute for Research and Evaluation, 2004)

ta de alcohol después de las 11 pm en los bares y centros nocturnos, el Programa integró diferentes componentes a nivel de control policial, de prevención primaria y secundaria, y de participación comunitaria. Destacan medidas como la mejora en el sistema de vigilancia y monitoreo por video cámaras, el fortalecimiento de la Guardia Civil Municipal (GCM) y la adopción de un patrullaje de proximidad⁴⁵, la integración del trabajo de la GCM y las policías estatales y federales, proyectos de prevención secun-

⁴⁵ GCM fue legalmente creada en diciembre de 1999. Entre 2001 y 2003 incremento su fuerza de 137 a 230 elementos. A la vez, se modificó el modelo de policiamiento enfatizando el patrullaje a pie, de moto y bicicleta para prevenir acciones delictivas y aumentar el contacto con la comunidad.

daría incluyendo campañas de desarme⁴⁶ y contra el consumo de alcohol y drogas, medidas de mejoramiento urbano, y la participación ciudadana (Cano & Rojido, 2016), (Muggah, Robert, Chainey, & Avelar G, 2019), (Muggah & Szábo de Carvalho, 2018).

Los esfuerzos por controlar el consumo de alcohol fueron acompañados de actividades para fiscalizar también las armas de fuego, y se promovieron campañas de entrega voluntaria que incluyó la promoción de una cultura de paz entre escolares y la destrucción de armas de juguete⁴⁷. Estas acciones se vieron favorecidas por actividades para el fomento del desarme de la población, promovidas por las autoridades federales, y por las condiciones generadas con la promulgación a nivel federal de la *Lei Nº 10.826 Estatuto do Desarmamento* en diciembre de 2003, que contiene normas más estrictas para controlar la posesión y portación de armas de fuego, y penas más graves ante la violación de las disposiciones contenidas en la ley.

Las acciones de control e inteligencia policial y de prevención secundaria, se desarrollaron al tiempo que tenían lugar el despliegue de políticas de inclusión social, recuperación urbana y participación ciudadana. El Ayuntamiento de Diadema, en colaboración con el Gobierno Federal, entregó a través del *Programa de Subvenciones Familiares*, ayudas a mujeres de 11.000 familias de bajos ingresos, y mediante el *Programa de Aprendizaje Adolescente* otorgó también subvenciones a jóvenes. Por medio del programa *Favela Zero* cientos de familias de los suburbios fueron realojadas en apartamentos y se transformaron áreas sin urbanizar en barrios con alcantarillado, iluminación y pavimento público. En paralelo se revitalizaron los centros comerciales de la ciudad que estimuló la generación de más actividad económica.

La gestión participativa fue otro importante instrumento incorporado en las experiencias del municipio de Diadema. A través del programa *Acción Compartida*, el gobierno municipal de Diadema ha impulsado procesos de coadministración de espacios públicos, en los que la población ha tomado y ejecutado decisiones (Prefeitura de Diadema, 2006). Mediante instrumentos como *presupuestos participativos* se fomentó el diálogo entre gobierno y comunidades y se fortaleció la incidencia ciudadana en los asuntos municipales.

Pese a los resultados positivos del *Programa Ley Seca*, con el paso del tiempo, se reporta un debilitamiento del apoyo de la comunidad a este proyecto de Diadema. Ante la caída de los homicidios, tiende a crecer la percepción de que se restringe en exceso las actividades de recreación y comercio, así como las presiones para flexibilizar las medidas; además,

⁴⁶ A la vez, se modificó el modelo de policiamiento enfatizando el patrullaje a pie, de moto y bicicleta para prevenir acciones delictivas y aumentar el contacto con la comunidad.

⁴⁷ De acuerdo a los responsables, se recolectaron alrededor de 1.400 armas de fuego y 15.000 armas de juguete que fueron intercambiadas por libros infantiles y de historietas durante 9 meses de operación del programa.

han surgido otras formas de distracción como las llamadas “fiestas callejeras”, que generan nuevos problemas de violencia (Cano & Rojido, 2016). Todo lo cual, plantea la importancia de considerar una regla esencial en materia de seguridad pública y actuación policial, que es el cambio constante en las dinámicas sociales y el ajuste permanente de las estrategias frente a dichas dinámicas. El valor de la actuación policial depende de la capacidad que demuestre para adaptarse a los cambios de la sociedad y su entorno (Rico, Inseguridad Ciudadana y Policía, 1983).

3. Resultados

La caída en la tasa de los homicidios, no solo se dio en el municipio de Diadema, también en otros municipios de São Paulo⁴⁸ lo que hizo que el impacto a nivel estatal fuese significativo; la tasa de homicidios pasó de 33,1 por cada 100.000 habitantes en 2001, a 6,4 por cada 100.000 habitantes en 2018. La Zona Metropolitana de São Paulo mostró el mismo comportamiento, al pasar la tasa de este delito de 49,2 en 2001 a 5,5 en 2018 (Muggah, Robert, Chainey, & Avelar G, 2019). La disminución se observó en las ciudades grandes de la entidad, incluyendo la capital donde se registraba la tasa más alta; ahí, 75 de 93 vecindarios vieron bajas en la incidencia de homicidio intencional (Manso, 2016). Las muertes violentas se redujeron en todos los grupos poblacionales, pero en especial, entre hombres de 15 a 24 años de edad (-78,0%) y quienes vivían en situación de pobreza extrema (-79,3%). Los homicidios cometidos con arma de fuego bajaron alrededor del 74% entre 2001 y 2008 (Freire, 2018).

Existe un amplio consenso en que las políticas impulsadas en varios municipios de São Paulo, tuvieron un impacto sobre las tasas de homicidio. Pese a que es débil la evidencia basada en correlaciones estadísticas (Freire, 2018), se destacan los siguientes resultados positivos:

- Respecto al impacto de las políticas focalizadas, Freire (2018) estima que más de 20.300 vidas fueron salvadas en São Paulo entre 1999 y 2009. Su estudio encontró que la tasa de homicidio de São Paulo habría sido 50% más alta en ausencia de las políticas públicas que se implementaron (15 frente a 32 homicidios por cada 100.000 habitantes).
- En relación con la prohibición de armas de fuego que se empezó a

⁴⁸ Entre ellos: Jujutiba, Embu-Guacu, São Lourenço da Serra, Itapeçerica da Serra, Embu, Osasco, Itapeví, Barueri, Jandira, Diadema, Maua, Suzano.

aplicar con La Ley Nacional de Desarme de Brasil de 2003⁴⁹, se estima que la misma fue responsable de salvar entre 2.000 y 2.750 vidas en ciudades con más 50.000 habitantes del estado de São Paulo; un 1% menos de armas en las ciudades redujo la tasa de homicidio en un 2% (Cerqueira de Castro, 2014).

- La medición del impacto respecto a la implementación de InfoCrim estimó que este sistema de información policial fue responsable de una reducción media en la tasa de homicidio de 8,4 por cada 100.000 habitantes, lo que evitó 2.546 homicidios entre 2000-2010 (Cabral, 2016).
- Por último, en relación con las regulaciones en el consumo de alcohol, además del caso del municipio de Diadema, un estudio que examinó 16 municipios⁵⁰ de la zona metropolitana de São Paulo que implementaron alguna política de restricción a la venta de alcohol, entre 2001 y 2003, comprobó una reducción mayor de la tasa de homicidio (-9,8%) en comparación con las que no lo aplicaron (-0,6%) (Kahn & Zanetic, 2005)). El estudio mostró que la ley habría contribuido a reducir significativamente los homicidios en cuatro ciudades –Osasco, Embu, Mauá y Diadema–. Según sus estimaciones se habrían salvado alrededor de 750 vidas entre 2002 y 2004, lo que equivale 21% del descenso de los homicidios de São Paulo en este periodo.

En adición a los factores analizados, otros estudios mencionan otras causas que podrían haber estado asociadas a la caída de los homicidios en el estado de São Paulo⁵¹. Algunos análisis hacen énfasis en causas estructurales, como la disminución de los jóvenes hombres entre 15 y 25 años en la pirámide poblacional (Mello & Schneider, 2007), o la baja en la

⁴⁹ Como esfuerzo de reducir crímenes violentos cometido con arma de fuego, Brasil promulgó la Lei Nº 10.826, el Estatuto do Desarmamento, en diciembre 2003. Contiene diversos aspectos para controlar la posesión de armas de fuego, tales como el derecho de portación, los procedimientos para solicitar la posesión y las sanciones ante la violación de las disposiciones. Incluyó la creación de un Registro Nacional (SINARM) para registrar todas las armas de fuego vendidas; la Policía Federal como instancia que expide las licencias; más requisitos para obtener un permiso (el solicitante debe ser mayor de 25 años de edad, sin antecedentes penales, tener un trabajo formal, mostrar prueba de residencia, pasar un examen psicológico, tomar un curso sobre el manejo de armas y pagar una tasa); posesión limitada dentro de la propia residencia (o lugar de negocios); modificación del estado penal: de posesión y portación ilegal de armas de fuego se convirtió en delito mayor con una pena de 2 a 4 años de prisión (sin derecho a fianza) y una multa. Para el fomento del desarme de la población, el Gobierno de Brasil ha promovido campañas de desarme en virtud del Decreto Nº 5.123, del 1 de julio de 2004, encomendado al Ministerio de Justicia. El siguiente año se celebró un referéndum sobre la prohibición del comercio de armas de fuego y municiones en todo el territorio nacional, y la propuesta fue rechazada por el 63,94% de los votantes (Soares, 2013). Además, el gobierno federal realizó varios programas de recompra de armas, lo cual permitió recolectar y destruir más de 1,1 millones de armas en todo territorio nacional entre el 2003 y 2011 (Associated Press, 2011). Sin embargo, durante los últimos años hubo diversos intentos de relajar las leyes de posesión de armas en Brasil.

⁵⁰ Entre estos municipios estaban: Juquitiba, Embu-Guacu, São Lourenço da Serra, Itapeverica da Serra, Embu, Osasco, Itapeví, Barueri, Jandira, Diadema, Maua, Suzano, entre otros (Kahn & Zanetic, 2005).

⁵¹ Para un análisis sobre la caída de homicidios en el estado de São Paulo, ver: (Tourinho Peres & al, 2011).

tasa de desempleo (Muggah, Robert, Chainey, & Avelar G, 2019). También hay consenso en que la eficiencia del DHPP en la investigación fue un factor importante en la reducción de los homicidios, alcanzando en 2005 una tasa de esclarecimiento del 65% en los casos investigados, con enfoque a multihomicidios y masacres (Risso, 2014). Otros mencionan el caso del conocido “Primer Comando Capital” (PCC), el grupo más grande de crimen organizado en Brasil⁵², y que a mitad del 2000 surgió como mediador en conflictos intracarcelarios, implementador de juzgados informales en las prisiones que sustituyeron linchamientos o sicariato, contribuyendo con ello a reducir significativamente la violencia a través del sistema penitenciario (Manso, 2016) (Freire, 2018).

4. Aporte e innovaciones

El éxito en la reducción sostenida de los homicidios en el estado de São Paulo, tal y como lo ejemplifica el caso del municipio de Diadema, se explica en buena medida por una gestión descentralizada hacia el nivel municipal, que adoptó un enfoque integral de los problemas a resolver, promovió adecuadas herramientas de diagnóstico y planificación, incorporó la tecnología y la innovación, y diseñó mecanismos institucionales de naturaleza participativa. Entre los principales aportes, destacan los siguientes:

- **Integralidad.** El problema que se buscaba resolver (altos niveles de incidencia de homicidios) se abordó desde una perspectiva integral incorporando diversos factores de riesgo del nivel primario (familias y jóvenes en riesgo social), y secundario (ingesta de alcohol y uso de armas de fuego), así como factores asociados al entorno (ubicación de bares, horarios de funcionamiento, etc.), y el mejoramiento de los mecanismos de control policial mediante herramientas más eficientes de gestión de la información y de patrullaje.
- **Rigurosidad.** El proceso se fundamentó en un diagnóstico riguroso del problema, con énfasis en los homicidios que sirvió de línea base para la elaboración del plan de acción y los programas específicos de intervención.
- **Protagonismo de la gestión local.** Las políticas implementadas en São Paulo ejemplifican la importancia de la participación de los órganos del plano subnacional -municipalidades-. En 2001, alcaldes de 39 municipios de la zona metropolitana crearon el *Foro Metropolitano de Seguridad Pública de São Paulo* para promover acciones municipales de prevención de la violencia y el crimen y mejoras en la seguridad

⁵² Surgió inicio de los noventa como respuesta a las crecientes demandas de la población penitenciaria en el estado de São Paulo y se expandió gradualmente a todos los centros penitenciarios en el país. PCC tiene presencia en todo territorio nacional y algunos países de ALC y se dedica a los asaltos, robos bancarios, el tráfico de drogas y de armas (Justusa, Castro Cerqueira, Kahn, & Carvalho Moreiraca, 2018).

pública, mediante la realización de convenios entre gobierno estatal y municipal. A través del Foro se impulsó el *Plan Metropolitano de Prevención de la Violencia* y se desarrollaron mapas y datos sobre hechos delictivos con base en la integración de la información de los registros de las policías, que sirvieron como base para el desarrollo de programas municipales de prevención de la violencia (De Mesquita Neto, 2008). La experiencia de *Lei Seca* en Diadema inaugura una época de mayor protagonismo del gobierno municipal en el sector de la seguridad pública de Brasil, que impulsó la colaboración con los actores tradicionales del sistema de justicia penal y el desarrollo de instrumentos de carácter participativo, preventivo y multi-agencial⁵³ (Cano & Rojido, 2016)

- **Gestión participativa.** El papel de la comunidad en la experiencia analizada fue significativo en todas las etapas del proceso. Desde el diagnóstico mediante consultas a diferentes sectores de la población, pasando por campañas dirigidas a informar y sensibilizar, hasta su participación en instancias como el Consejo Municipal de Seguridad Pública y la colaboración para denunciar infracciones mediante líneas telefónicas especiales como *Disque-denuncia*. Otro ejemplo a escala estatal es el Instituto São Paulo Contra la Violencia, una organización no gubernamental que agrupa líderes empresariales, académicos y representantes de diversas organizaciones sociales, preocupados por los problemas de delincuencia, violencia, corrupción e ineficacia policial. El Instituto se ha aliado con las autoridades públicas para desarrollar proyectos de manera conjunta con los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en cuatro temas principales: servicios policiales, procesos judiciales, sistema penitenciario, políticas, programas y acciones para prevenir la violencia, centrándose en zonas urbanas y grupos sociales de alto riesgo (Mesquita Neto, 2005).
- **Sostenibilidad.** Es importante destacar el hecho de que se produjo una continuidad en la gestión del gobierno estatal de São Paulo desde 1995 hasta el 2018, lo que propició la continuidad de los esfuerzos que tempranamente habían dado prioridad a las medidas para reducir los homicidios (Freire, 2018). Situaciones similares se han experimentado a nivel de algunos de los municipios.
- **Innovación.** Las incorporaciones de TIC permitieron el fortalecimiento en las capacidades analíticas, de planificación y en los mecanismos de supervisión rutinaria del proyecto aquí analizado (Muggah, Robert, Chainey, & Avelar G, 2019), (Justus, Kahn, & Cerqueira, 2016).

⁵³ Su accionar está normalmente restringido a actividades de prevención social (proyectos educativos, asistenciales, etc.), situacional (cámaras de vigilancia, alarmas, etc.) y policial (guardias). Las Guardias Municipales tienen la misión de preservar el patrimonio público (edificios, parques, etc.) y organizar el tránsito, aunque en la práctica también pueden contribuir en tareas de represión.

CASO 2. MUJER, DROGAS Y PRISIONES: EL CASO DE COSTA RICA

Este caso se refiere a una política pública de despenalización y reinserción de mujeres condenadas a pena privativa de libertad por introducir drogas ilícitas a los centros penales; un proceso que se inició a finales de 2009 y que culminó con la aprobación e implementación de una reforma a la legislación sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas en 2013. La reforma y las acciones que la misma desencadenó, han facilitado la desinstitucionalización de una importante cantidad de mujeres privadas de su libertad. Este caso es un ejemplo de abordaje con enfoque de género de la agenda de seguridad y ofrece alternativas a uno de los problemas más críticos de la ALC: la sobrepoblación penitenciaria ocasionada por los delitos asociados a las drogas ilícitas, especialmente en el caso de las mujeres cuyas tasas de privación de libertad o encarcelamiento han crecido de la mano de éste tipo de delitos.

1. Contexto general

El crecimiento de las mujeres privadas de libertad, en las cárceles de ALC, es un problema regional. El *Institute for Criminal Policy Research*, señala que “la población carcelaria femenina total en América Latina ha aumentado en 51,6 % entre el 2000 y el 2015, en comparación con un 20 % para el caso de los hombres” (WOLA, 2016). Una de las principales razones de este aumento, es el comercio de drogas ilícitas en pequeñas cantidades; en Argentina la población de mujeres encarceladas por delitos de drogas aumentó 271 % entre 1989 y 2008, y en Brasil un 290% entre 2005 y 2013. El mismo estudio ilustra que del análisis de la situación en algunos países como Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú, más del 60 % de la población carcelaria femenina está privada de libertad por delitos relacionados micro-tráfico de drogas (WOLA, 2016). Otro estudio sobre las mujeres privadas de libertad en Panamá, confirmó que el 65% de los motivos se originaba en delitos relativos a la venta y tráfico de drogas (Rodríguez E. , 2015)

Pese a estas preocupantes tendencias, y a las recomendaciones e instrumentos internacionales que, desde los años setenta, han venido emitiendo las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y otros organismos en relación con las mujeres en conflicto con la ley y privadas de libertad,⁵⁴ el problema no ha adquirido suficiente visibilidad ni en la literatura, ni en las políticas penitenciarias de la región. Tal y como lo han reconocido algunos análisis, *“no ver a las mujeres, o no considerarlas en su especificidad, ha justificado un modelo de gestión penitenciaria androcéntrico, centrado en las problemáticas, necesidades e intereses de los varones, y que responde así mismo al perfil delictivo de los hombres.”* (Rodríguez E. , 2015)

La poca visibilidad del problema penitenciario desde una perspectiva de género, y el desconocimiento de las recomendaciones emitidas, inciden en las condiciones adversas que han caracterizado el encarcelamiento de las mujeres desde aspectos de alojamiento, higiene personal, salud sexual y reproductiva y cumplimiento de obligaciones de maternidad. Además, oculta las dimensiones sociales que están detrás de las causas que originan el confinamiento femenino.

Al profundizar en los perfiles socioeconómicos de las mujeres privadas de libertad por delitos de drogas, se observan características comunes en todos los países: mujeres jefas de hogar, en situación de pobreza y vulnerabilidad social, y sin antecedentes penales (Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, 2015), lo cual confirma la importancia de abordar este problema mediante respuestas de política pública que vayan más allá de la sanción penal, así como la de analizar los beneficios frente los efectos negativos de prescribir encarcelamiento para este tipo de situaciones.

Pese a ello, son pocos los países de la región en los que se ha logrado incorporar a la legislación penal, consideraciones específicas para el procesamiento de las mujeres infractoras. Los únicos casos en donde se registran acciones son Costa Rica y Ecuador⁵⁵ (Sentencing of women convicted of drug-related offences, 2020)

Costa Rica ostentó por varios años tasas muy bajas de criminalidad. Los homicidios se mantuvieron en tasas de un dígito hasta que a finales de la primera década de este siglo se produjo un salto significativo, cuando la tasa pasó de 8,2 por 100.000 en 2008 a 11,8 en 2009; una tasa que aunque baja para los estándares de la región, significó un crecimiento del 44% (Gráfico 10). Esta situación que elevó los niveles de alarma ciu-

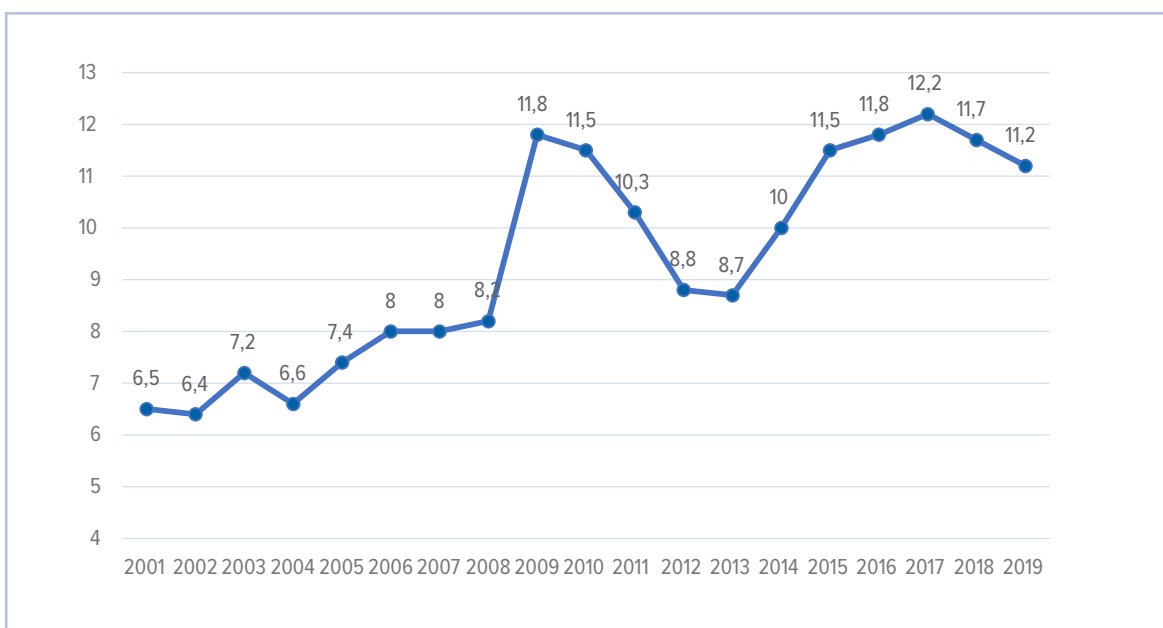
⁵⁴ Ver, entre otras: *Directrices para el Tratamiento de Mujeres Condenadas a Penas Privativas de Libertad, no privativas de libertad y medidas para mujeres delincuentes*. Res.A/RES/65/229. Diciembre 2010, Bangkok. UNODC, 2010; *Women Health in Prison. Correcting gender inequity in prison health*, World Health Organization (WHO), 2009.

⁵⁵ La ley ecuatoriana prohíbe el encarcelamiento de una mujer embarazada hasta 90 días después del nacimiento (acciones alternativas como los arrestos domiciliarios pueden usarse en su lugar). Las madres lactantes también pueden cumplir sus sentencias en instalaciones de baja contención.

dadana, se produjo en el marco de un proceso electoral lo que hizo de la seguridad ciudadana, el principal foco de la contienda y condicionó el compromiso del gobierno entrante con una agenda en la materia.

Si bien las acciones desplegadas se enmarcaron en una política integral (PNUD Costa Rica, 2010), la intensificación de las respuestas de control y represión articuladas mediante los juzgados de flagrancia⁵⁶, produjo resultados inmediatos que si bien disminuyeron los incidentes criminales, tuvieron un impacto en el crecimiento de la población carcelaria del país.

Gráfico 10. Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, Costa Rica. 2001-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Estado de La Nación, 2001-2016 y del Poder Judicial, Departamento de Planificación y Estadística. El 2017 se reporta con base en datos preliminares aportados por el OIJ.

En Costa Rica, las alarmas institucionales se empezaron a encender a partir del crecimiento de la población privada de libertad en la segunda década de este siglo. En diez años la tasa de encarcelamiento se incrementó en un 71,5%, al pasar de 218 por 100.000 habitantes en 2008 a 374 por 100.000

⁵⁶ Los juzgados de flagrancia fueron creados mediante ley especial como respuesta a una ola de delitos en el país, sin precedentes entre los años 2008 y 2010. Los juzgados intervienen cuando alguien es detenido en el momento en que se está cometiendo un delito o inmediatamente después y el caso no requiera de pruebas complejas. El caso es resuelto en pocas horas dado que en el momento se presenta el informe policial y se aporta los testimonios de la víctima y los testigos, esto sin detrimento de las garantías procesales que establecen las leyes del país. Estos juzgados funcionan en horarios ampliados desde las 7:30 a. m. hasta las 11 p. m. A este mecanismo, entre otras medidas, se le atribuyen parte de los resultados positivos que obtuvo Costa Rica en la disminución de los delitos violentos entre 2010 y 2014.

habitantes en 2018 (Sánchez Vega, A., 2019), lo que elevó la sobrepoblación penitenciaria⁵⁷ y generó un deterioro en las condiciones carcelarias del país.

Gráfico 11. Tasa de encierro por cada 100.000 habitantes, Costa Rica. 1996-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Sánchez, A. (2019). Cárcel, derechos humanos y encierro. Nuevo Humanismo, VOL (7).

Particularmente preocupó el incremento de mujeres privadas de libertad por delitos relativos asociados a las drogas ilícitas. Mientras que en 1986, el 46 % de las privadas de libertad en el principal centro penitenciario de mujeres del país, estaban reclusas por delitos contra la propiedad, en 1990 cuando entra en vigencia la Ley 7198 Convención sobre Estupeficientes, Drogas y Sustancias Psicotrópicas, el porcentaje de presas por delitos contra la propiedad disminuyó a 25%, mientras que aumentó a un 61% los casos relacionados con drogas ilícitas (Zumbado, 2013).

Esta preocupación motivó estudios sobre el perfil de las mujeres reclusas en los centros penales del país por delitos relativos a las drogas ilícitas, los cuales arrojaron datos relevantes. En lo que respecta al perfil socioeconómico, uno de los análisis constató que entre las mujeres reclusas predominaba la condición de pobreza o pobreza extrema (54,9%), y un porcentaje significativo provenía de familias con antecedentes criminales (36,7%) (Ministerio de Justicia y Paz; ICD, 2009). Otra investigación identi-

⁵⁷ Según datos obtenidos del informe del Mecanismo de Prevención de la Tortura en Costa Rica 2019, para ese año había una población penitenciaria de 16.265 y la capacidad era de 12.435 espacios y, por tanto, una sobrepoblación de 3.830. (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2019)

ficó que en su mayoría eran jefas de hogar (70%), sin ingresos fijos (35%) o con ingresos por debajo de US\$100 al mes (33%), madres de menores de edad (86%), y con bajos niveles de escolaridad (35% con primaria incompleta y 20% con secundaria incompleta) (Rodríguez E. , 2015). En relación con la modalidad de introducción de drogas a centros penales, un estudio encontró que una inmensa proporción de quienes cometían este delito, eran mujeres (86%), sin antecedentes criminales (92%), y con predominio en jóvenes entre los 18 y 30 años (58%) (Rodríguez E. , 2015)

Cuadro 18. Perfil predominante de la población femenina penitenciaria, Costa Rica

Perfil predominante de mujeres privadas de libertad por delitos asociados a la venta y tráfico de drogas
<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres jóvenes entre 18 y 35 años • Madres de hijos menores de edad (de 1 a 3 hijos) • Jefas de hogar • Bajo grado de escolaridad • Empleo informal • Condición de pobreza y pobreza extrema • Sin antecedentes criminales

Fuente: Elaboración propia

Sobre la base de los estudios realizados, se justificó el diseño de una política dirigida a atender la situación de las mujeres privadas de libertad por razones asociadas a la venta y distribución de drogas ilícitas. Algunos estudios han demostrado *“que cuando se diseñan programas para mujeres y estos solo están focalizados en los factores criminógenos de la población masculina⁵⁸ es menos probable que sean efectivos en reducir la reincidencia de las primeras. Ello, no solo porque se centran en factores menos relevantes o que operan en forma diferente para las mujeres, sino porque no se ocupan de aquellos factores que son exclusivos, o más relevantes, para ellas”* (Mera & Espinoza, 2018).

2. Descripción de la política pública

El proceso que llevó a la formulación y ejecución de política pública, se dio en tres etapas. En la primera etapa (2009-2010) tuvo lugar la identificación y diagnóstico del problema y el posicionamiento del mismo dentro

⁵⁸ La criminalidad femenina, a diferencia de la masculina, no constituye un riesgo importante para la sociedad. Los delitos por los que se les procesa a las mujeres con mayor frecuencia, son delitos como el hurto y en los últimos años, el tráfico de drogas en calidad de microtraficantes.

de la agenda pública. Se impulsaron análisis institucionales y estudios académicos que pusieron de relieve la compleja situación de las mujeres privadas de libertad por infracciones a la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, Ley 820459. También se adoptan las primeras medidas administrativas frente al problema, mediante la figura del indulto contemplada en el artículo 90 del Código Penal. De los indultos otorgados por el gobierno en ese período un 85% fueron a mujeres condenadas por delitos de drogas.

Es importante destacar que la cobertura mediática en toda esta etapa se caracterizó por su amplitud y un adecuado balance informativo que profundizó en las historias individuales de las mujeres beneficiadas con las medidas de indulto, lo cual contribuyó a sensibilizar a la opinión pública, facilitando la posterior aprobación de reformas legales⁶⁰.

En la segunda etapa (2011-2013) se da la tramitación y aprobación de la Ley 9161 *Reforma de la ley de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo y su reglamento*, objeto de este análisis. Su aprobación en julio de 2013, fue el resultado de una acción coordinada entre la Oficina de Defensa Pública del Poder Judicial, La Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia, y congresistas de diversos partidos políticos.

La Ley 9167, redujo la pena mínima de 8 a 3 años para la mujer que introdujera drogas a centros penitenciarios y que presentara condiciones de vulnerabilidad social (Cuadro 19). Al bajar la pena mínima los jueces contarían con la posibilidad de aplicar penas alternativas a la prisión. El objetivo de la reforma era atenuar los efectos negativos que conlleva el encarcelamiento de mujeres, y garantizar la proporcionalidad en la sanción impuesta. Así consta en el expediente de la tramitación de la ley en el que se indica textualmente que la reforma busca *“contribuir a corregir esta problemática estructural que hoy rompe el tejido social al dividir hogares dirigidos por mujeres, dejando sus hijos e hijas desprotegidos, introduciendo elementos de proporcionalidad y especificidad de género por medio de la penalidad, poniendo a disposición de los jueces y juezas elementos para disponer el cumplimiento de la ejecución de la*

⁵⁹ Los estudios fueron realizados por el Ministerio de Justicia y Gracia en conjunto con el Instituto Costarricense sobre Drogas. Así mismo, análisis realizados en trabajos finales de graduación de licenciaturas y maestrías en derecho penal, tomaron en cuenta recomendaciones realizadas en diversas sentencias de la Sala III, en las cuales se mencionaba la imposibilidad de otorgar penas menores, revisar Sentencia 1999-01539.

⁶⁰ Ver La Nación, Gobierno negó 97% de pedidos de indulto en casi tres años, 1 de enero de 2013, en <http://www.nacion.com/2013-01-01/Sucesos/Gobierno-nego-97--de-pedidos-de-indulto-en-casi-tres-anos.aspx>, consultado el 29 de marzo de 2013.; Radio Pampa, Presidenta otorga indultos con motivo del día de la madre, 13 de agosto de 2013, en www.radiolapampa.net/2013/08/presidenta-otorga-indultos-con-motivo-del-dia-de-la-madre/.

pena a fin de humanizar e introducir la posibilidad de que ellas puedan reinsertarse socialmente mientras cumplen la sanción penal.” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2013)

Cuadro 19. Ley 9161, Artículo 77 bis Costa Rica

Ley N° 9161. “Reforma integral ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación capitales y financiamiento terrorismo, para introducir proporcionalidad y especificidad de género.”

Artículo único. Se adiciona el artículo 77 bis, cuyo texto dirá:

“Artículo 77 bis. - La pena prevista en el artículo anterior será de 3 a 8 años de prisión cuando una mujer sea autora o participe en la introducción en establecimientos penitenciarios de sustancias tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, y cumpla una o varias de las siguientes condiciones:

- a) Se encuentre en condición de pobreza.*
- b) Sea jefa de hogar en condición de vulnerabilidad.*
- c) Tenga bajo su cargo personas menores de edad, adultas mayores, o personas con cualquier tipo de discapacidad que amerite la dependencia de la persona que la tiene a su cargo.*
- d) Sea una persona adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad.*

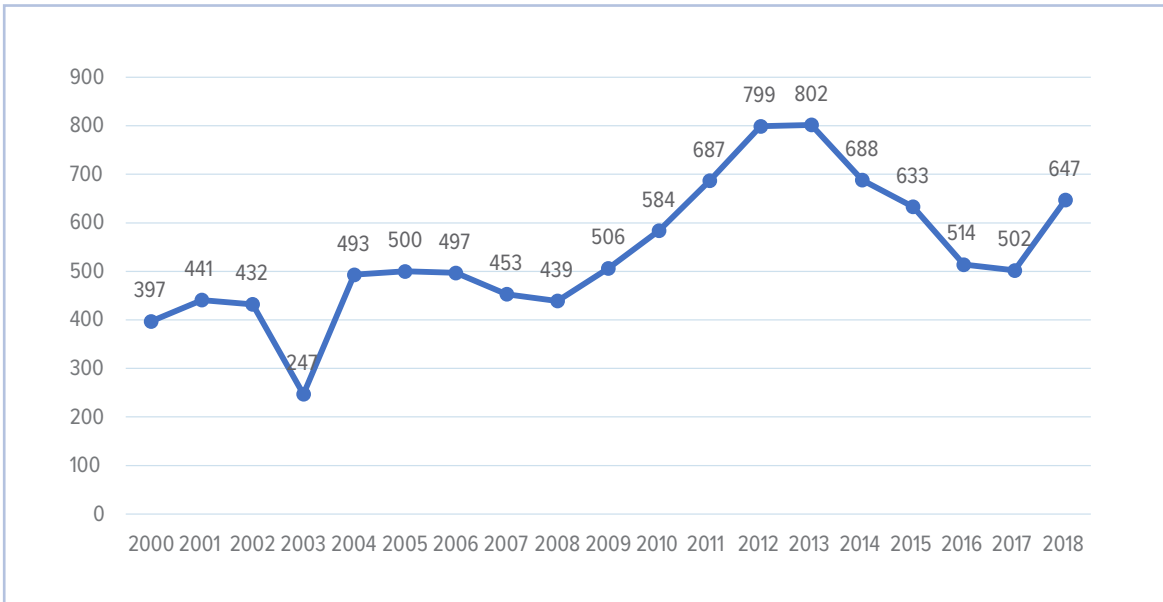
En caso de que se determinen alguna de las condiciones anteriores, el juez competente o el juez de ejecución de la pena podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta, en modalidad de detención domiciliaria, libertad asistida, centros de confianza, libertad restringida con dispositivos electrónicos no estigmatizantes o cualquier tipo de medida alternativa a la prisión” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2013)

Fuente: Elaboración propia

El proyecto de ley fue aprobado en julio del año 2013, y entró en vigencia en setiembre del mismo año. De inmediato las beneficiarias solicitaron la revisión de sus casos. En el Gráfico 12 se observa el impacto de la entrada en vigencia de la Ley 9161, al interrumpir la tendencia creciente de la población privada de libertad por delitos asociados a las drogas ilícitas. Entre el año 2013 y el 2017, se da una caída en el número de mujeres privadas de libertad de un 37%, con un sorpresivo incremento en el año 2018⁶¹.

⁶¹ Pese a las indagaciones realizadas del por qué el incremento de la población femenina privada de libertad en el 2018, se obtuvieron dos hipótesis: (i) los jueces podrían haber dejado de aplicar el art.77 bis como lo hicieron en el pasado, y/o (ii) ante la entrada en vigencia de un nuevo reglamento técnico en el sector penitenciario se podría haber impactado negativamente la realización de valoraciones extraordinarias requeridas para estos casos.

Gráfico 12. Número de mujeres privadas de su libertad, Costa Rica. 2000-2018



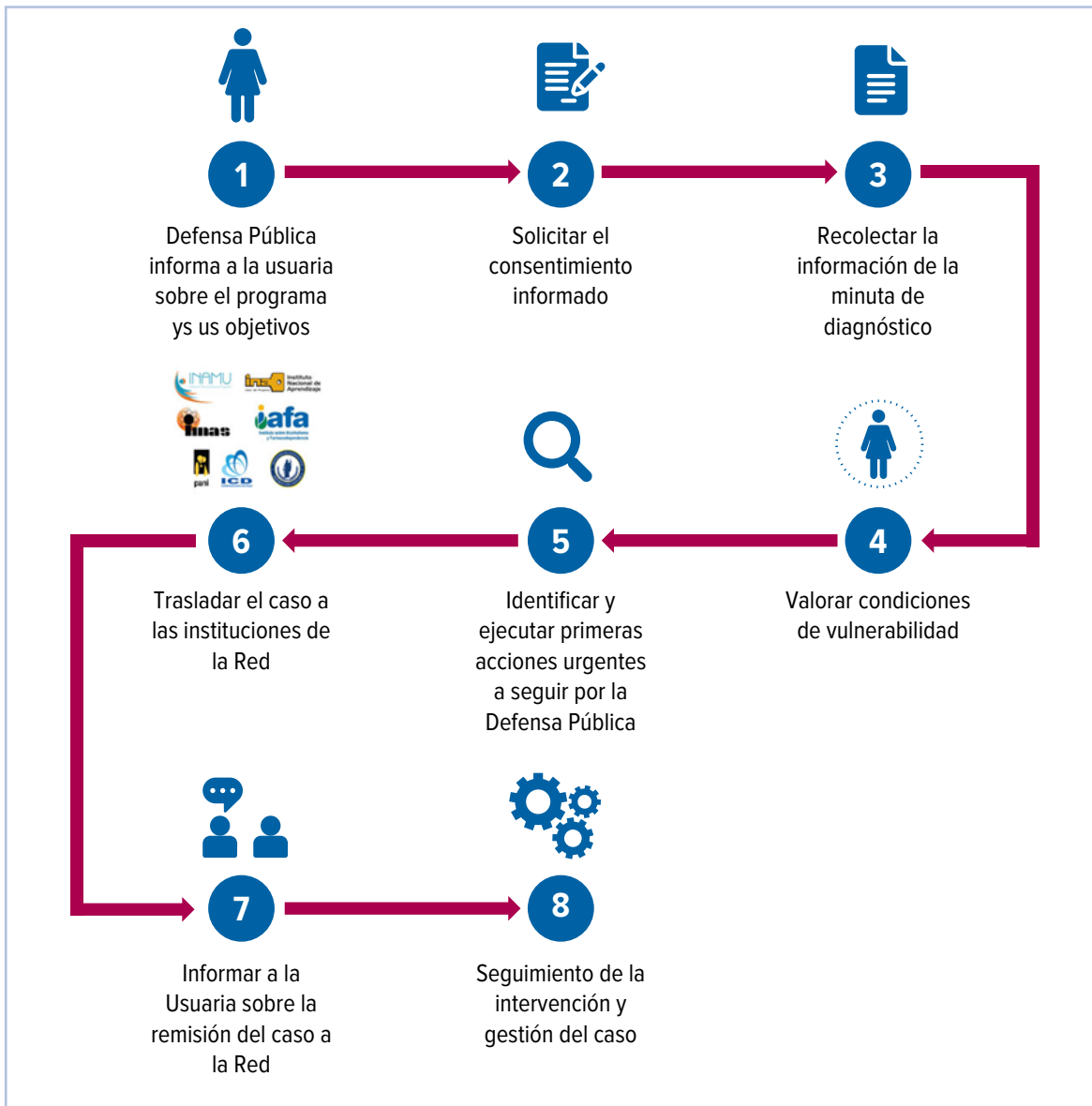
Fuente: Elaboración propia con datos de (Unidad de Planificación Institucional, 2019)

En la tercera etapa (2014-2020) se da respuesta a la necesidad de apoyar institucionalmente a las mujeres que reciben el beneficio previsto en la ley, con el fin de evitar su reincidencia, y tomando en cuenta que todas ellas enfrentaban situaciones de vulnerabilidad (Defensa Pública de Costa Rica, 2015). Se crea la *Red para la Atención Integral a Mujeres Vinculadas a un Proceso Penal y a sus Familiares Dependientes en Situaciones de Vulnerabilidad* (RED) integrada por representantes de la Defensa Pública, INAMU, IMAS, Ministerio de Justicia y Paz, Instituto Costarricense sobre Drogas, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Nacional de Aprendizaje, e Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia. Así mismo, se cuenta con la participación del sector privado a través de la Cámara de Comercio.

En el 2014, las instituciones participantes de la red firman un Protocolo de Coordinación que fortalece el esquema institucional, y en el que se establece que la Red tiene como objetivo general: “... *brindar un abordaje integral a las mujeres vinculadas a un proceso penal y a sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad, a efecto de atenuar la desigualdad social y la discriminación que les afectan y permitirles ejercer plenamente sus derechos.*”(Ilustración 7) (Varias Instituciones, 2014)

La Red se mantiene activa y ha sido incorporada en diversos instrumentos de planificación de las instituciones que la conforman. Destaca su mención los informes de evaluación anual 2019 tanto del Ministerio de Justicia y Paz (Secretaría de Planificación Sectorial e Institucional, 2019),

Ilustración 7. Diagrama de flujo de acciones del programa RED en Costa Rica



como del Instituto Costarricense sobre Drogas (Unidad de Planificación Institucional, 2019), lo cual evidencia el seguimiento que se le ha dado al programa.

La Ley 9161, inspiró otras reformas al Código Penal. En el año 2018 se aprueba la Ley 9628 que introduce cambios en el modo de fijación de las penas, y le otorga a los jueces y juezas la posibilidad de integrar como atenuantes el hecho de que *“...la persona sentenciada sea una mujer que se encuentre en estado de vulnerabilidad, por pobreza, por tener bajo su responsabilidad el cuidado y la manutención de familiares*

dependientes, por discapacidad o por ser víctima de violencia de género, cuando ese estado haya influido en la comisión del hecho punible.” (Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico, 2018). Este atenuante se incluye a través de la adición del inciso g) al artículo 71 del Código Penal, y se complementa con la adición de un párrafo al artículo 72 el cual establece la posibilidad de disminución de la sanción, inclusive por debajo de la pena mínima, si la persona sentenciada es una mujer que no tenga antecedentes penales y que cumpla con todas las características indicadas en el inciso g).

3. Resultados

La reforma del artículo 77 bis de la Ley 8204 y la incorporación de la perspectiva de género en el análisis de la causalidad detrás de la comisión de los delitos asociados a las drogas ilícitas, representó un avance en los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad. Fue una respuesta a la Directriz 61 de las Directrices para el Tratamiento de Mujeres Condenadas a Penas Privativas de la libertad, No Privativas de la Libertad y Medidas para Mujeres delincuentes, la cual indica expresamente que: *“Teniendo en cuenta el desproporcionado número de mujeres que son detenidas por delitos menores relacionados con drogas, frecuentemente como resultado de resultar víctimas de mayores traficantes de drogas, la pobreza y coerción, los juzgados deberían tener el poder de considerar, al condenar, la mitigación de la condena de las mujeres que han cometido este tipo de delitos por las circunstancias y características personales.”* (UNODC, 2009)

Las decisiones de desinstitucionalización de las mujeres encarceladas por delitos asociados a drogas ilícitas, materializadas primero en una política de indultos y posteriormente en una reforma a la legislación penal, tuvieron los siguientes impactos positivos.

- Se propiciaron procesos de excarcelación para las mujeres que descontaban penas privativas de libertad en el momento en que se aprueba la ley. Se estima que en una primera etapa egresaron del nivel institucional cerrado, aproximadamente 120 mujeres, con un impacto positivo sobre el problema de sobrepoblación en el mayor centro penitenciario femenino del país (Molina & Cortés, 2017). Sin embargo, este resultado no puede ser medido a la luz de las tasas de reincidencia por no contarse con estudios al respecto, algo que resulta perentorio en todo proceso que implique beneficios a la población privada de libertad.
- Se garantizó mayor proporcionalidad en la aplicación de la sanción penal, con un predominio de medidas alternativas.

- El componente de la RED vino a garantizar un acompañamiento y atención integral de las mujeres privadas de su libertad, especialmente en la etapa de reinserción social.
- Se sensibilizó a la población sobre un tema con profundas raíces sociales y cuya respuesta se ha venido penalizando, con resultados positivos en términos de la aceptación social de las medidas alternativas que se aplicaron.
- Se inspiraron sucesivas reformas penales, como es el caso de la Ley 9628 en que los atenuantes considerados en la Ley 9161 se acogen para otro tipo de delitos cometidos por mujeres.

4. Aportes e innovaciones

La política de desinstitucionalización aplicada a las mujeres en conflicto con la ley en delitos asociados a la venta y distribución de drogas, fue el resultado de un esfuerzo inspirado en una visión género sensitiva, sustentado en el análisis sobre la situación de las mujeres en las cárceles del país, debidamente coordinado y sostenido en el tiempo. Entre sus principales aportes e innovaciones, destacan las siguientes:

- **Equidad de género.** Al incorporarse la perspectiva de género en materia penitenciaria, lo que antes estaba invisibilizado, adquirió magnitudes preocupantes. Se evidenció el vertiginoso crecimiento de la población carcelaria femenina y el peso de los delitos asociados a las drogas ilícitas, como causal de ese incremento. Además, permitió demostrar las condiciones socioeconómicas de las reclusas, y relativizar sus niveles de peligrosidad ante la ausencia de antecedentes criminales en la mayoría de los casos. Todo esto culminó con una política penitenciaria con perspectiva de género.
- **Rigurosidad.** Gracias a los estudios realizados, se diseñó una solución penal ajustada a las condiciones de un sector de la población infractora del país, consiguiendo con ello respuestas menos desproporcionadas, que reducen los efectos adversos que el encarcelamiento tiene sobre la persona y su familia. La reforma se inspiró en los análisis sobre los perfiles socioeconómicos y criminológicos de las privadas de libertad, y permitió establecer de manera taxativa las condiciones para la aplicación de la norma.
- **Integralidad.** El abordaje integral al problema del crimen, evitó que el proceso de intervención se agotara en la aplicación de la pena, o en la excarcelación; en su lugar, se diseñó una respuesta interinstitucional para brindar acompañamiento a las personas condenadas y a sus familiares, en su tratamiento de reinserción social. Las ins-

tituciones respondieron ante la necesidad de brindar seguimiento a las mujeres y sus familias y se creó una instancia permanente de apoyo interinstitucional. El programa, la RED que se articuló y amplió su ámbito de acción a todas las mujeres que egresan de los centros penitenciarios del país.

- **Sostenibilidad y escalabilidad.** El proceso desde los primeros diagnósticos, el otorgamiento de indultos y el posicionamiento del problema en la agenda pública en los años 2006 a 2008, hasta su culminación con las Leyes 9161 de 2013 y 9628 de 2018, se extendió a lo largo de varias administraciones de signo político distinto, y avanzó en varios períodos legislativos contando con la confluencia de diversas fuerzas políticas. Se llegó a convertir en política de Estado. Además, la política logró su escalabilidad por dos vías: primero, inspiró una segunda reforma a la legislación penal que hizo posible que los atenuantes considerados en la Ley 9161 se extendieran a otro tipo de delitos cometidos por mujeres; el programa RED de apoyo social, terminó por cubrir a toda la población carcelaria de mujeres del país.

CASO 3. POLÍTICA SOCIAL Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO: EL CASO DE MÉXICO.

Este caso analiza el impacto que programas de política social dirigidos a mitigar la pobreza y la exclusión pueden tener, dados sus efectos indirectos y diferidos, sobre la contención y reducción de la violencia. Se seleccionó un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) ejecutado en México, dada la relevancia que estas iniciativas han tenido en ALC, convirtiéndose en una importante innovación en materia de política social con impacto en múltiples factores de riesgo social. Estos programas han demostrado generar externalidades que afectan de manera positiva variables tales como el homicidio, la violencia doméstica, los hurtos y robos. Aún, cuando la literatura es escasa, la evidencia hasta ahora registrada es esperanzadora y habla de la necesidad de avanzar hacia una mayor y provechosa convergencia entre las políticas sociales y las de seguridad.

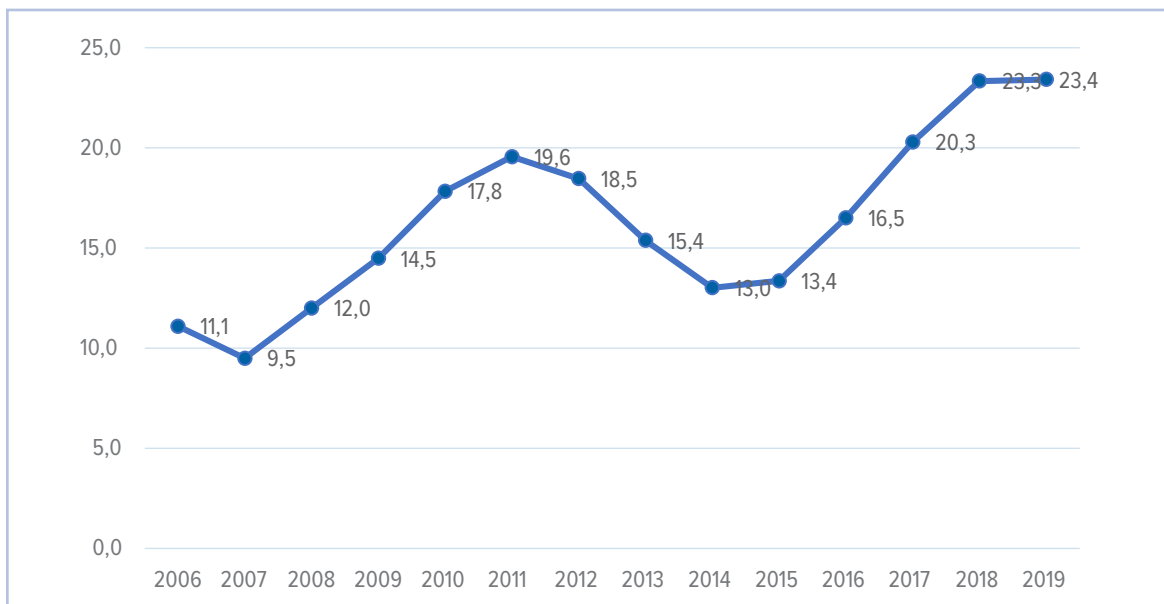
1. Contexto general

México ha venido experimentando desde hace varios años un deterioro de la situación de inseguridad, confirmado por el incremento en las tasas de homicidio y feminicidio. De acuerdo con el Gráfico 13, la tasa de homicidio doloso empezó a crecer a partir del año 2014 alcanzando un nuevo máximo en el 2019 con 23,4 homicidios por cada 100.000 habitantes. En los últimos cinco años, las denuncias por este delito crecieron en un 13%; mientras las víctimas aumentaron en un 17%.

Un crecimiento mayor registró el asesinato de mujeres por razones de género. Entre el 2015 y 2019 se disparó la tasa de feminicidios de 0,7 por cada 100.000 mujeres a 1,5, lo que equivale a un crecimiento del 114% en ese período de cinco años. La tendencia de crecimiento se registró también en los delitos de robo que ascendieron de una tasa de 341,9 robos por cada

100.000 habitantes en el 2015 a una tasa de 429,9 en el 2019 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020).

Gráfico 13. Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, México. 2006-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020) y (CONAPO, 2020)

Hay una importante cantidad de estudios que han tratado de explicar las causas asociadas al aumento de los crímenes violentos en este país durante los últimos años. Algunos de ellos atribuyen los homicidios, entre otras causas, a alteraciones en factores socioeconómicos⁶². Un estudio identificó que el aumento de 1% en el grupo de los jóvenes “ninis” (que no estudian y no trabajan entre 19 y 24 años) en una entidad federativa fronteriza con Estados Unidos entre 2007 y 2013 se correlacionó con un aumento de 2,8 homicidios por cada 100.000 habitantes⁶³ (De Hoyos, Gutiérrez Fierros, & Vargas M., 2016). Otro estudio señaló que un incremento de un punto en el coeficiente de Gini entre 2007 y 2010 para los municipios de México se tradujo en un aumento de más del 36% en el número de homicidios relacionados con drogas por cada 100.000 habitantes; es decir, confirmó un efecto causal de la desigualdad en la

⁶² En la literatura dominan (1) la política de la lucha contra el narcotráfico; (2) dinámicas exógenas como aumentos en el precio de las drogas, una oferta de armas más amplia, y un aumento de deportaciones de inmigrantes con antecedentes penales de los Estados Unidos; y (3) cambios en las condiciones socio-económicas.

⁶³ Los autores suponían lo siguiente: Como resultado de la crisis financiera internacional de 2009, los adultos varones jóvenes y relativamente poco cualificados, tradicionalmente empleados en el sector manufacturero en el norte de México se enfrentaron a una reducción significativa del mercado laboral formal en este sector. Esto aumentaba la probabilidad de que se unieran a los grupos del crimen organizado.

criminalidad (Enamorado, López-Calva, Rodríguez-Castelán, & Winkler, 2016). Estos estudios y otros que se citan más adelante, justifican el interés en analizar a fondo los efectos que tienen programas de política social sobre la violencia y el delito.

Entre los programas de política social más extendidos en la región, se encuentran los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) que se empezaron a ejecutar a mediados de los años noventa. Estas iniciativas están dirigidas a familias en pobreza extrema, con el objetivo de aliviar la pobreza inmediata e intergeneracional mediante un incremento en el ingreso mensual de las familias, y con la condición de que los beneficiarios observen el cumplimiento de requisitos tales como, adecuación de dietas a criterios nutricionales, permanencia de los hijos en las aulas escolares y colegiales, participación de miembros del hogar en programas de capacitación laboral, asistencia a programas para el tratamiento de adicciones, etc. (Parker, 2019). Estas políticas van más allá de la atención a la desigualdad por razones de ingreso buscando afectar un conjunto de factores que, como la educación o la salud, producen y reproducen exclusión social (PNUD, 2019).

Los PTMC se convirtieron en una innovación de políticas públicas en materia social en toda la región. En el 2015, veinte países de ALC registraron treinta programas activos de transferencia condicionada que beneficiaron a más de 132 millones de personas y más de 30 millones de hogares, con una inversión equivalente al 0,33% del PIB regional o \$153 USD per cápita (Cecchini & Atuesta, 2017). Diferentes estudios de evaluación de impacto social han mostrado que los PTMC han mejorado el bienestar de los hogares en condición de pobreza, en aspectos que incluyen el nivel de ingresos⁶⁴, nutrición, acceso a servicios de salud y educación, y otros (Cecchini & Atuesta, 2017). Estos avances han contribuido a la consolidación de los mismos, logrando superar los ciclos políticos (Cecchini & Madariaga, 2011).

Además del impacto de los PTMC sobre variables sociales, se han elaborado estudios que han procurado establecer correlaciones entre los mismos y cambios en los patrones delictivos. Si bien, son pocos los estudios existentes en ALC que han abordado esta perspectiva de análisis de los PTMC y la evidencia es aún limitada, aquellos que lo han intentado confirman resultados sugerentes. Los análisis identificados en este estudio, buscaron responder si los PTMC han generado externalidades positivas sobre el crimen por dos vías principales⁶⁵: (i) por incremento en

⁶⁴ Lance (2016) encontró que la pobreza extrema, por ejemplo, en Brasil disminuyó de 20% (2004) a 7% (2009) y que el coeficiente Gini había caído por 4,7% entre 1995 y 2004. El PTMC Bolsa Familia contribuyó el 21% de esta reducción. En México, el programa Progreso-Oportunidades registró mayor disminución de la pobreza extrema en zonas rurales. El PTMC contribuyó el 21% a la reducción del coeficiente Gini de 5% entre 1996 y 2004.

⁶⁵ Gary Becker, dentro de su texto Crimen y Castigo: Un Enfoque Económico (1974), sentó las bases teóricas para estos estudios argumentando que el crimen se ve también ligado al entorno económico y social que cambia potencialmente los incentivos a cometer un crimen.

el ingreso de los hogares, y (ii) por la reducción de las oportunidades o inhabilitación de jóvenes que acuden a las escuelas. Los análisis citados, se refieren a programas ejecutados en Brasil y Colombia (Cuadro 20). La evidencia fue robusta sobre la relación entre el incremento de ingresos en los hogares y la disminución del crimen; no así entre la incapacitación de jóvenes para vincularse a actividades delictivas y la reducción del delito. Ambos estudios sugieren que la reducción de la desigualdad producida por los programas fue acompañada por una reducción en las

Cuadro 20. Externalidades positivas de los PTMC sobre el crimen y la violencia en Brasil y Colombia

Efecto Ingreso

En el caso de PTMC en **Colombia**, Familias en Acción (FA), se encontró que el programa redujo los delitos contra la propiedad, específicamente el hurto a personas y el hurto a vehículos en 7,2% y 1,3%, respectivamente, en los días posteriores a las transferencias ante un aumento de 10% en la tasa de beneficiarios. Analizando el efecto de las transferencias de FA sobre la incidencia en los delitos en algunas zonas urbanas de Bogotá, se encontró que la tasa de hurto a viviendas en zonas cercanas al lugar de los pagos se redujo entre 7,7% y 12% ante un incremento de 10% en la tasa de beneficiarios (Camacho & Mejía, 2013). También se logró comprobar que, cuando las madres beneficiarias recibían dinero de los PTMC, la tasa de violencia intrafamiliar se reducía en un 6%, particularmente la generada en la pareja; aunque la magnitud del efecto tendió a variar dependiendo de la región, los niveles de pobreza y el tiempo en el programa (Rodríguez C. , 2015).

En el caso de Bolsa Familia (BF) en **Brasil**, se encontró también evidencia robusta y significativa respecto a la disminución del crimen. Se detectaron externalidades positivas de la BF relacionadas con los delitos patrimoniales como el robo y el hurto, y el secuestro (Loureiro, 2012).

El efecto de reducción de oportunidades

Un estudio estimó que la expansión de la BF entre 2006 y 2009, que corresponde aproximadamente a 59 estudiantes adicionales cubiertos por escuela, causó una disminución del 21% en los crímenes cometidos en los barrios aledaños a las escuelas (Chioda, De Mello, & Soares, 2012).

Otros efectos

Otro estudio evidenció que la tasa de homicidio y hospitalización a causa de la violencia homicida disminuyó cuando aumentó la cobertura del PTCM en la población destinataria. Por cada porcentaje de aumento de cobertura en Bolsa Familia, la tasa de homicidio bajó 0,3%. Cuando la cobertura de la población destinataria fue al menos 70% por un año, las hospitalizaciones por violencia descendieron en un 8%; por dos años, en un 14%; por tres años, en un 20%; y por cuatro años en un 25% (Borges Machado, Rodrigues, Rasella, Lima Barreto, & Araya, 2018).

tasas de criminalidad⁶⁶ (Camacho & Mejía, 2013), (Chioda, De Mello, & Soares, 2012).

2. Descripción del programa

El primer programa de transferencias monetarias condicionadas con alcance nacional y uno de los principales referentes en ALC fue lanzado en México en 1997, en el contexto de la llamada “crisis del tequila” que provocó afectaciones a un amplio sector de la población excluido del sistema de protección social (Yaschine, 2019).

En un principio PROGRESA, como se llamó el programa en su primera fase, entregaba transferencias en efectivo a familias de zonas rurales que vivían en situación de carencias alimentarias. Las responsabilidades de las familias beneficiarias consistían en la asistencia de todos los miembros del hogar a controles médicos programados, el consumo de suplementos nutricionales, la asistencia de las madres y sus hijos e hijas adolescentes a sesiones de orientación para la salud y la asistencia escolar de niñas, niños y adolescentes. En el 2001 el programa pasó a llamarse OPORTUNIDADES y se ampliaron los beneficiarios y el alcance geográfico. Se incluyeron zonas semiurbanas y urbanas y se ofrecieron prestaciones específicas dirigidas a jóvenes y adultos mayores. En el 2014, el programa vuelve a cambiar su nombre a PROSPERA, manteniendo los mismos beneficios e incorporando a la oferta institucional de programas sociales, otros relacionados con el impulso de emprendimientos e inclusión financiera y laboral (Cecchini & Atuesta, 2017). En total, y con versiones ajustadas, el programa de PTMC PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA (POP) se mantuvo operando por veintidós años y cinco administraciones.

La actual administración, cuyo mandato constitucional inició en diciembre de 2018, reasignó los recursos del programa PROSPERA hacia otras iniciativas en el marco de su nueva política de desarrollo social. Basado en un modelo de desarrollo de bienestar transversal del Estado, el gobierno federal ha priorizado 30 programas y proyectos en el Plan de Desarrollo Nacional (2019-2024) entre los cuales se destacan “Jóvenes constru-

⁶⁶ La relación entre la desigualdad por ingreso y el crimen violento, aunque ha sido demostrada mediante correlaciones, las razones detrás de esta relación son objeto de debate. Por un lado se sugiere que la desigualdad puede incrementar la violencia criminal por el incremento en las tensiones sociales que se generan, o bien porque en contextos de desigualdad el crimen puede proveer mejores retornos económicos que las actividades legales (UNODC, 2019c).

yendo el Futuro”⁶⁷ y “Sembrando Vida”⁶⁸ por su alcance y montos de inversión. A pesar los avances logrados a la fecha, las experiencias son relativamente recientes como para encontrar literatura que mida resultados e impactos concretos. De momento, se advierte que la implementación de estas nuevas intervenciones ha enfrentado múltiples retos, entre otros: la operación y coordinación en un territorio amplio y heterogéneo; la gestión a través de estructura operativas nuevas; recursos limitados para la operación; diseño de estrategias efectivas de implementación; así como romper con inercias burocráticas acostumbradas a enfoques y rutinas anteriores (CONEVAL, 2020a).

En relación con el programa POP⁶⁹, diversos estudios destacan algunos logros que merecen considerarse. En primer lugar, el POP alcanzó su objetivo central que consistía en elevar el ingreso de los hogares más pobres y mejorar el capital humano de sus integrantes. A partir de un enfoque integral, los apoyos brindados se concentraron en tres esferas: educación, salud y alimentación⁷⁰ (Parker, Susan W., 2019). El programa priorizó a las mujeres jefas de hogar como beneficiarias directas (Dávila Lárraga, 2016). Además, se brindó apoyo en la atención prenatal y posnatal para mujeres embarazadas, y becas para las niñas en los niveles de secundaria y medio superior (Parker, Susan W., 2019).

En segundo lugar, el programa, en sus distintas versiones, se caracterizó por una participación interinstitucional y con administraciones del nivel nacional y subnacional. Destacó la participación de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la

⁶⁷ El programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” tiene el objetivo de formar, capacitar e insertar jóvenes entre 18 y 29 años, en condición de exclusión social y laboral, exitosamente (que ni estudian ni trabajan) al mercado laboral. A cada joven que se capacite en un centro de trabajo se le otorga una beca de 3.748 pesos al mes y un seguro médico facultativo durante 12 meses. El programa tuvo un presupuesto de 23.915 millones de pesos en el 2019; para el 2020 tiene un presupuesto aprobado de 24.956 millones de pesos (CONEVAL, 2020b). Al 5 de agosto de 2020, se contabilizaron 297.371 Centros de Trabajo verificados y 497.397 aprendices vinculados, de lo cual más del 58% fueron mujeres (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 2020).

⁶⁸ El programa “Sembrando Vida” se dirige a campesinos en localidades rurales cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar con presencia en ocho entidades federativas. El apoyo tiene tres componentes: 1) pago mensual de \$5.000 pesos, del cual el 10% se destina al ahorro y a la creación del Fondo de Bienestar; 2) apoyos en especie como plantas, insumos, herramientas, viveros comunitarios y biofábricas; y 3) acompañamiento técnico. El programa tuvo un presupuesto de 14.793.8 millones de pesos en 2019; para el 2020 tiene un presupuesto de 28.504.9 millones de pesos (Secretaría de Bienestar, Cocoa Services S.C., 2020). Al 9 de octubre 2019, el programa tenía más de 229.091 sembradores registrados y trabajó con 25 pueblos originarios a lo largo de 575 mil hectáreas, 4.400 ejidos y 362 municipios (Presidencia de la República, 2019).

⁶⁹ El programa Progresá-Oportunidades-Prospera (POP) fue el segundo con mayor cobertura en ALC, que pasó de 1.6 millones hogares en su primera fase (PROGRESA), a 6.1 millones hogares en su fase última (PROSPERA), y alcanzando una cobertura de más de 29 millones de personas. La inversión equivalía al 0,23% del PIB de México en 2015 y representaba el 2,2% del gasto de política social (Cecchini & Atuesta, 2017).

⁷⁰ Los apoyos en el tema de educación consistieron en becas escolares, materiales escolares, servicio y calidad de educación. En materia de salud se dio acceso a servicios básicos del sistema de salud pública. Además, ofreció acceso a alimentos y educación nutricional.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Instituto Mexicano para el Seguro Social (IMSS), todas estas coordinadas a través de un mecanismo desconcentrado conocido como la Coordinación Nacional del Programa. Además se incorporaron 32 Delegaciones Estatales y 232 Unidades de Atención Regional que operaron el programa en las entidades federativas (Gobierno de la República, 2016). El esquema organizativo se complementó a nivel local organizaciones representantes de las titulares beneficiarias del programa que mejoraron la vinculación entre las familias receptoras de los beneficios y el personal de los servicios de salud, educación y otros, así como con la Coordinación Nacional (Dávila Lárraga, 2016).

Resulta evidente en el caso del PTCM de México, la ausencia de las instituciones de seguridad en la ejecución de esta política social, al menos no existe evidencia documental que indique la participación formal a nivel de apoyo o coordinación de acciones entre las instituciones sociales y la seguridad. Lo cual no descarta participaciones de naturaleza informal o esporádicas, considerando que algunas de las políticas de acompañamiento a las transferencias se debían desplegar en zonas golpeadas por la violencia y el delito.

3. Resultados

En relación con los aspectos sociales que eran el objetivo de los POP, la información disponible confirma impactos positivos en el plano inmediato, más no así en el mediano y largo plazo. Algunos de los estudios indican que el POP logró mejoras en el consumo alimentario de los hogares, una reducción de la pobreza extrema⁷¹ y avances importantes en diversos indicadores educativos, nutricionales y de salud. Sin embargo, se aduce que los impactos en el capital humano, en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios y en la movilidad intergeneracional han sido menores a los esperados (Yaschine, 2019).

Aun cuando los PTMC desarrollados en México por cerca de dos décadas, no tuvieron como objetivo explícito el impactar los problemas de violencia y criminalidad, los estudios revisados dan cuenta de algunas externalidades positivas que dichos programas pudieran tener en materia de homicidios y de violencia contra las mujeres, aunque en estos últimos casos se incorporan también variables sobre el nivel educativo

⁷¹ Entre 2008 y 2018, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Derechos Sociales (CONEVAL) registró una tendencia hacia el estancamiento respecto a la evolución de la pobreza en México. Sí hubo una disminución en la pobreza extrema entre 2008 y 2018, de 44,4% a 41,9% respectivamente. Sin embargo, en números absolutos las personas en condición de pobreza aumentaron de 49.5 a 52.4 millones (CONEVAL, 2019).

de cónyuges y el consumo de alcohol. Los estudios para México, señalan lo siguiente:

- **Externalidades positivas del POP en relación con el homicidio.** Los análisis disponibles evidencian que la tasa de este delito se reduce cuando aumenta la cobertura de PTMC. Según un análisis al respecto, cuando la cobertura del programa alcanza más del 25% de la población de un municipio, la probabilidad de cero homicidios es alrededor del 50% (Lance, 2014). El mismo estudio también encontró que los PTMC tuvieron menos efecto sobre los homicidios en municipios más pobres en el periodo 2005-2008⁷², en comparación con el efecto en municipios de mayores ingresos, en los que la cobertura de PTMC afectó positivamente a la tasa de homicidio⁷³.
- **Externalidades positivas del POP sobre la violencia doméstica.** Hay evidencia de que al momento de aumentar el ingreso de la cónyuge por 200 pesos mexicanos al mes -equivalente al 35% del ingreso del cónyuge-, disminuye el consumo de alcohol en un 15%, lo que a su vez reduce el comportamiento agresivo inducido por este factor en 21%⁷⁴ (Angelucci, 2007). Este último estudio citado, analiza los cambios del comportamiento agresivo en los varones y el monto de la transferencia otorgado, controlando por nivel educativo del cónyuge; mientras montos pequeños de transferencias disminuyen la violencia asociada al consumo del alcohol en un 37%; transferencias más grandes aumentan el comportamiento agresivo de los varones que tienen menores niveles educativos y mayores sesgos en contra de la mujer (Angelucci, 2008). Igualmente, al medir el impacto de las transferencias en una zona rural, en un plazo de dos a seis años, la violencia física conyugal disminuye en un 33%; sin embargo, la probabilidad de recibir amenazas y ser víctimas de violencia emocional aumenta en un 23%, de acuerdo con el estudio de Bobonis y Castro (2010).

4. Aportes e innovaciones

Los PTMC han sido considerados una innovación en la política social en ALC durante las últimas dos décadas. Han incluido poblaciones tradicionalmente excluidas de los servicios de protección social, han manejado un enfoque integral para atender la pobreza que incluye el acceso a ser-

⁷² Para este análisis se recolectaron los datos de 3.110 municipios de México para un periodo de tres años.

⁷³ Lance (2014) no proporciona una explicación sobre la diferencia del impacto entre municipios más pobres y más ricos.

⁷⁴ Basado en una muestra de 10.257 hogares en condición de pobreza que viven en 506 pueblos rurales en los estados de Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz para el análisis cuantitativo en el periodo 1997-1998.

vicios de salud, educación y nutrición, han promovido una gestión intersectorial e interinstitucional (Cecchini & Atuesta, 2017), y han privilegiado el enfoque de género para llevar los beneficios, de manera preferente, a las mujeres de sectores vulnerables.

Aun cuando no existe evidencia documentada, algunos análisis sugieren que dichos programas al impactar de manera positiva el índice de pobreza multidimensional que habilita la generación de oportunidades concretas de inclusión socioeconómica, aumentan a su vez la cohesión social y los espacios de convivencia y de participación, disminuyendo las expresiones de violencia. Lo que si resulta relevante, es la confirmación de la relación entre desigualdad y violencia.

El PTMC generó aprendizajes importantes que pueden resultar valiosos al momento de diseñar e implementar la política social y de bienestar de la actual administración federal, la cual se muestra especialmente comprometida con un abordaje de la seguridad que limite la confrontación y la acción represiva e intensifique los mecanismos de prevención. Entre los aspectos a destacar, se encuentra los siguientes:

- **Integralidad.** Una de las más complejas condiciones que plantea un enfoque balanceado e integral de la seguridad ciudadana, es el diseño y ejecución de políticas que impacten de manera preventiva los múltiples factores asociados a la violencia y el delito. Especialmente, aquellos factores de naturaleza social. El análisis de los PTMC que han sido ejecutados en Brasil, Colombia y México, dan pistas importantes sobre las externalidades y efectos inducidos que los programas sociales pueden tener en la reducción de tasas de homicidios, feminicidios y delitos contra la propiedad, entre otros. No se trata, como ya se ha mencionado, de asimilar la política social a la de seguridad, sino de reconocer que existen áreas de intersección que obligan a revisar diseños institucionales para mejorar los niveles de interrelación y cooperación entre los sectores de política social y de seguridad. Además, la posibilidad que estos programas brindan para incorporar diversos tipos de intervenciones sociales, deberían conducir a la incorporación de programas para el control de factores de riesgos directamente asociados con la violencia como el consumo de alcohol o la posesión de armas de fuego.
- **Interinstitucionalidad.** Uno de los principales aportes de los PTMC fue el conceptualizar la política social no de manera compartimentada, mediante programas diversos que no conectan entre sí, sino como una oferta integrada que maximizara el impacto sobre el núcleo familiar. Es un modelo que puede extenderse no solo a las instituciones del sector social, sino también incorporar a algunas de las instituciones del sector de seguridad ciudadana. Tal y como ha sido señalado anteriormente, no se confirmó la existencia de una

colaboración activa entre las dependencias de desarrollo social, seguridad y justicia, sin embargo, dicha colaboración resulta deseable. Instituciones como la policía y la justicia penal tienen mucho que ganar con comunidades más prósperas, sanas e inclusivas en donde disminuyan la violencia y el delito, así como el sector penitenciario en sus programas de apoyo social a la población privada de libertad y en los procesos de reinserción social.

- **Rigurosidad.** Aunque el programa no se lo propuso, se han producido análisis independientes que utilizaron la información producida por el POP, para confirmar hipótesis diversas sobre el impacto del programa sobre variables sociales y de seguridad ciudadana. Es indispensable consolidar la recopilación y gestión de datos útiles para el desarrollo de modelos de análisis que incentivan la generación de estudios sobre las externalidades positivas de la política social en fenómenos de violencia y criminalidad.
- **Sostenibilidad y escalabilidad.** El programa de PTMC PROGRESA-OPORTUNIDADES-PROSPERA (POP) se mantuvo operando de manera continua por veintidós años y a lo largo de cinco administraciones de diferente signo político. Así mismo, logró escalar no solamente en su cobertura regional y poblacional, sino que, además, logró sumar más servicios a la oferta inicial para la atención de los hogares.

CASO 4. INNOVACIÓN Y TIC EN LA GESTIÓN POLICIAL: EL CASO DE URUGUAY

Este caso se refiere al Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), una intervención de la Policía Nacional de Uruguay en la Zona Metropolitana de Montevideo. El programa conjugó un modelo de vigilancia policial preventivo sobre puntos calientes y una decidida incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que impactaron positivamente aspectos la gestión y actuación policial. Los resultados positivos de esta experiencia, confirman la importancia del componente de innovación y transformación digital dentro de los servicios de policía de la región. El caso también destaca por haber impulsado adecuados esquemas de participación de la sociedad civil en la cogestión de la seguridad ciudadana.

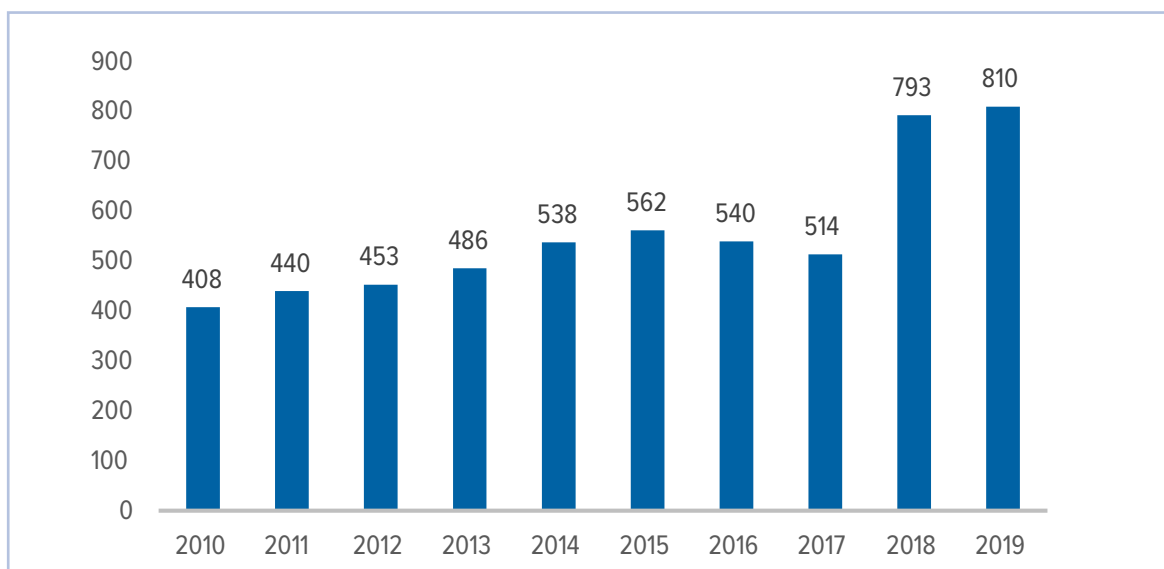
1. Contexto general

En los últimos diez años, la República de Uruguay se ha convertido en uno de los líderes regionales respecto a la incorporación de las TIC en la gestión del sector público (World Wide Web Foundation, 2018). Desde el 2008, el gobierno ha implementado una robusta agenda de transformación digital mediante el desarrollo de infraestructura y la ampliación de cobertura y acceso a servicios (Presidencia de la República Oriental de Uruguay, 2017). Esta transformación ha abarcado también a la Policía Nacional de Uruguay (PNU).

El país ha ostentado una de las tasas más bajas de homicidios en la región, sin embargo, a inicios del nuevo siglo empezó a experimentar un deterioro de la seguridad ciudadana. El homicidio intencional aumentó en un 25% entre 2002 y 2015, habiendo pasado de una tasa de 6,9 por 100.000 habitantes en 2002, a una de 8,6 en 2015 (UNODC, 2020). El robo creció aún más, al pasar de una tasa de 408 en 2010 a 562 en 2015 por 100.000 habitantes, lo que representó un incremento del 37,7% (Ministerio del Interior, 2020b). El incremento en la incidencia delictiva

elevó también la sensación de inseguridad, al punto de que, en el 2015, Uruguay se situaba ente los tres países de la región, junto a Guatemala y Nicaragua, donde la ciudadanía se sentía más atemorizada de ser víctimas de un delito (Latinobarómetro, 2016).

Gráfico 14. Tasa de rapiñas y hurtos por cada 100.000 habitantes, Uruguay. 2010-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de (Ministerio del Interior, 2020b).

El deterioro en las condiciones objetivas y subjetivas de la seguridad, motivó que en el año 2010 se iniciara un proceso de reforma policial que incluyó acciones como: (i) reestructuración, capacitación y profesionalización; (ii) fortalecimiento del conocimiento científico y del análisis de evidencia para el diseño de estrategias y toma de decisiones; (iii) mecanismos para combatir la corrupción; (iii) aprovechamiento de las TIC en diversos aspectos de la gestión policial, y; (iv) esquemas de patrullaje y prevención, planificados con base en información estadística y sistematizada. El proceso culminó con la aprobación de una nueva Ley Orgánica Policial, promulgada a finales del 2015, la cual procuró fortalecer aspectos de doctrina y deontología fundamentados en principios y valores democráticos y de respeto a los derechos humanos, e introdujo mecanismos para mejorar estándares de transparencia, profesionalización y condiciones laborales (Ministerio del Interior, 2019a).

En el marco de este proceso de reforma, la policía uruguaya impulsó el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), un caso exitoso de gestión por resultados y de aprovechamiento de las TIC en la gestión policial, tal y como se analizará a continuación.

2. Descripción del programa

En abril 2016 el Ministerio del Interior de Uruguay (MIU) lanzó el PADO, un programa de patrullaje policial focalizado en las zonas geográficas que concentran la mayor incidencia de delitos, o “puntos calientes”⁷⁵, y que mediante un uso intensivo de la información, combinó también características del *predicting policing model* o modelo de policiamiento predictivo⁷⁶. Desde el 2016 se ha aplicado en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

El programa surgió en respuesta al crecimiento de las incidencias delictivas tipo rapiñas⁷⁷, en ciertos espacios del Área Metropolitana de Montevideo adonde se concentra más del 90% de los delitos (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017). También buscaba mejorar los tiempos de respuesta ante emergencias, sin afectar el patrullaje disuasivo en puntos calientes (Ministerio del Interior, 2019a).

El programa se propuso objetivos de corto y largo plazo. Los objetivos inmediatos fueron: (i) la reducción de delitos contra la propiedad mediante circuitos de patrullaje; (ii) el fortalecimiento de la disciplina operativa del personal asignado al programa y la mejora de su desempeño; y (iii) la mejora de la calidad en el ambiente urbano. A mediano plazo, el programa se propuso: (i) reducir los niveles de incidencia criminal en general; (ii) incrementar la eficacia policial en el esclarecimiento de hechos delictivos; (iii) aumentar la confianza de la gente en la policía, y disminuir la sensación de inseguridad en la población (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017).

El PADO se asienta sobre cinco componentes: (i) patrullaje disuasivo en circuitos, segmentos y puntos críticos con alta concentración de delitos violentos contra la propiedad efectuados por las jefaturas policiales⁷⁸ de Montevideo, Canelones y San José, y la Guardia Republicana; (ii) trata-

⁷⁵ El modelo de vigilancia policial de puntos calientes *hot spots*, es una estrategia de patrullaje disuasivo enfocado en unidades geográficas pequeñas (microunidades) y con alta incidencia delictiva. Diversos estudios han destacado la eficacia de esta intervención (Weisburd & Telep, 2014)

⁷⁶ El *predictive policing model* apuesta a un uso intensivo de la información y herramientas analíticas, para predecir y prevenir la comisión de hechos delictivos. Se inscribe dentro de las tendencias de modelos policiales proactivos y se ha utilizado en diversas modalidades desde los años noventa en Europa y con más intensidad en la primera década del presente siglo en Estados Unidos de América (Perry, McInnis, Price, Smith, & Hollywood, 2013).

⁷⁷ Término comúnmente usado en Uruguay para referirse a delitos violentos contra la propiedad. Aproximadamente el 27% de los residentes del Área Metropolitana de Montevideo fue afectado por este delito en aquel momento. (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017)

⁷⁸ Es una fuerza de seguridad especial que depende del MIU.

miento de factores ambientales y situacionales que inciden en los niveles de violencia y criminalidad; (iii) capacitación de funcionarios para la implementación del programa; (iv) participación y movilización ciudadana y; (v) creación del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017). Según información de la Oficina de la Presidencia de la República, la intervención representó menos del 3% del gasto del programa presupuestal y menos del 5% del presupuesto de las unidades ejecutoras involucradas⁷⁹ (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017).

Ilustración 8. Componentes el PADO de Uruguay



Fuente: Elaboración propia

En relación al abordaje de los factores **situacionales**, PADO busca detectar condiciones propias del entorno que pueden convertirse en factores criminógenos. A través de instrumentos básicos estandarizados como formularios, se documentan las características del área, la situación de instalaciones y servicios existentes, el estado y mantenimiento de la infraestructura de la zona. Esta información, es contrastada con representantes de la comunidad antes de pasar a enriquecer la matriz de deci-

⁷⁹ En el año 2016, PADO no tenía un presupuesto propio, pero contó con una partida presupuestaria específica de aproximadamente 141 millones de pesos, asignada para el pago de la dedicación exclusiva y flexible de sus funcionarios. Cabe señalar que el grueso de su presupuesto provino de las unidades ejecutoras que contribuyen a su implementación –las Jefaturas de Montevideo, Canelones, San José, y la Guardia Republicana–, principalmente a través de las remuneraciones de los funcionarios que fueron incorporados. Para el 2016 hubo gasto estimado superior de 538 millones de pesos que se distribuye en remuneraciones (90%), costo de vehículos asignados al programa y el gasto en combustible (10%) (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017).

siones (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017).

Con respecto a la acción preventiva/disuasiva, el **patrullaje** de PADO opera en los horarios y en los lugares con mayor incidencia delictiva, de acuerdo a las particularidades de cada sector. A cada circuito se le asigna un grupo de policías que incluye oficiales que patrullan a pie, en motocicleta y un oficial en radiopatrulla con un supervisor⁸⁰. Aproximadamente cada 45 días se rota a los equipos de cada circuito, y con más frecuencia la rotación de los elementos de a pie. (Chaíney, Serrano, & Veneri, 2018).

El tercer componente relativo a la **capacitación** del personal a cargo del programa, cuenta con un plan previamente definido, pero su diseño es flexible adecuándolo a las necesidades del programa y de los policías. Los funcionarios de PADO se capacitan ocho horas al mes en temas como entrenamiento físico, manejo de armas, técnicas de patrullaje, interrogatorios y registro (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017).

En el proceso de capacitación y tecnificación, destacan los esfuerzos que se han hecho con la Unidad de Análisis Criminal⁸¹ de la PNU, la cual lidera la implementación del PADO, en coordinación con las jefaturas de policía de Montevideo, Canelones y San José, y la Dirección Nacional de Guardia Republicana. La Unidad de Análisis Criminal ha desarrollado una valiosa capacidad instalada que le permite coordinar y monitorear las distintas unidades y diseñar planes operativos basados en análisis de datos delictivos georreferenciados (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017). Desde 2005, el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad ha apoyado los esfuerzos de análisis criminológico y el

⁸⁰ La conformación estándar de un equipo de patrullaje es la siguiente: un oficial (con vehículo de cuatro ruedas), entre dos y tres policías de a pie por segmento, y de dos a cuatro policías en moto. El grupo de policías de a pie se patrulla el segmento, sin salirse de sus límites. El resto del equipo patrulla el circuito, igual sin salirse de sus límites. Los y las policías cuentan con un equipo Tetra y el equipo móvil tiene una tableta con acceso remoto a bases de datos para controlar vehículos y personas (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017).

⁸¹ Expertos de los centros de Criminología de la Universidad de Cambridge (Inglaterra), del Colegio Universitario de Londres (University College of London) y de la New York City University (John Jay College) capacitaron un importante número de policías para la interpretación y el análisis de datos. Entre este grupo de oficiales se seleccionaron los policías para conformar la Unidad de Análisis Criminal (Ministerio del Interior, 2019a).

manejo de evidencia⁸² mediante una metodología rigurosa que monitorea los principales indicadores sobre la evolución de la criminalidad y la gestión policial, actualizando la información trimestralmente. Otra función vital ha sido promover la modernización de los sistemas informáticos, así como la revisión y ampliación de las problemáticas a diagnosticar y la producción de conocimiento sobre la violencia, la criminalidad y la inseguridad en el país (Ministerio del Interior, 2020c).

La **participación ciudadana** se ha dado mediante procesos de cogestión de la seguridad pública y se articula en las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Estas mesas constituyen un espacio de participación, desde donde diversos actores sociales contribuyen en la identificación de problemas de convivencia y seguridad, y el establecimiento de prioridades de intervención. Las mesas fueron promovidas por el Ministerio del Interior para que, desde una perspectiva local y ciudadana, se fortalezca la gestión policial en todas sus etapas. Las mismas se insertan en un diseño institucional dirigido a estimular la participación multisectorial, conformado por los Consejos Vecinales, la Policía Comunitaria y representantes de instituciones y servicios públicos a nivel local (Ministerio del Interior, 2020a).

Estos mecanismos de cogestión entre las instituciones y la ciudadanía, han sido reforzados por el papel que juegan las TIC, las cuales se introdujeron y modernizaron no solo para mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión institucional, sino también “para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia con respecto a la atención y participación que este ministerio brinda a los habitantes” (Lima, Godinho, & Paula, 2014).

Uno de los componentes más importantes del PADO, es el relativo a la **incorporación de las TIC** a la gestión policial. La herramienta tecnológica más importante es el *Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP)* que inició su operación en 2012, y que constituye un pilar fundamental para la planificación de las tareas de patrullaje (Ministerio del Interior, 2019a). El SGSP es un sistema informático diseñado para gestionar información de seguridad pública a nivel nacional, implantado en todas las unidades ejecutoras del Ministerio del Interior (Gobierno de Uruguay, 2016). Con los datos de las denuncias y mediante el uso de TIC, dicha dependencia procesa y genera información para identificar horarios de incidencia criminal, delimitar zonas y circuitos de patrullaje y despliegue policial, y monitorear en tiempo

⁸² En detalle, el Observatorio tiene el mandato para: 1) Centralizar, procesar y analizar la información estadística sobre violencia y criminalidad que produce el Ministerio del Interior; 2) aplicar criterios espaciales y temporales estandarizados para la medición confiable de distintos fenómenos; 3) actualizar trimestralmente los datos para mantener informada a la población acerca de la evolución de los principales indicadores en materia de violencia y criminalidad; 4) profundizar el trabajo sectorial dentro del Sistema Estadístico Nacional para el intercambio de información que estimule la producción de conocimiento original en las ciencias sociales; y 5) estimular, a través de la difusión pública, la integración de los distintos esfuerzos en materia de estudios y análisis sobre la evolución y los perfiles de la violencia y la criminalidad en el Uruguay (Ministerio del Interior, 2020c).

real lo que está aconteciendo en el terreno, entre otros. El sistema incorpora diferentes herramientas de gestión interna, entre ellas, el *Mapa Digital* del país para la georreferenciación de los hechos (Lima, Godinho, & Paula, 2014).

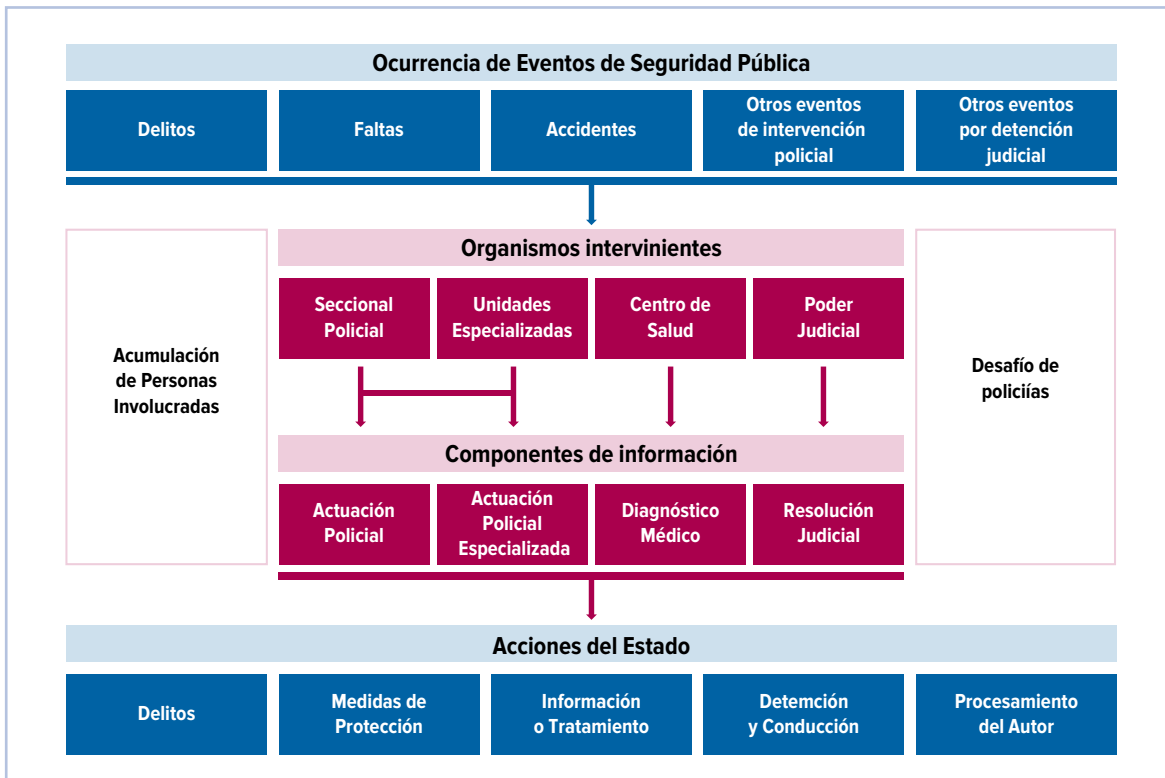
Desde el Ministerio del Interior se adoptaron medidas para integrar diversas bases de datos y armonizar indicadores, gracias a lo cual el SGSP logró centralizar una amplia gama de información; entre los datos que recopila, están los siguientes: (i) incidencias delictivas que incluye información de personas participantes y del inculpado, antecedentes penales, objetos o materiales relevantes, ubicación y descripción del incidente; (ii) información complementaria de seguridad pública; (iii) comunicaciones realizadas a juzgados y fiscalías referidas a delitos o faltas, así como resoluciones adoptadas por los magistrados; (iv) diagnósticos médicos de personas lesionadas, fallecidas o intervinientes en eventos de seguridad pública; y (v) información diversa vinculada a la gestión de la seguridad pública (inventario y movimiento de armas y equipos policiales, diligencias policiales, y el escalafón de servicio diario del personal de las unidades básicas operativas) (Gobierno de Uruguay, 2016). Una de las áreas en que el sistema ha probado su eficacia, es en el registro de información sobre delitos de violencia doméstica⁸³.

El SGSP proporciona la información relevante y georeferenciada a las unidades operativas y de patrullaje, las cuales cuentan con los dispositivos y equipos de comunicación que les permite gestionar la información. Además, el sistema permite la geolocalización de las unidades de patrulla lo que permite regular el despliegue y patrullaje policial (Valverde & Vila, 2018).

Dada la cantidad de información que concentra, el SGSP se ha convertido en una herramienta de utilidad para la ciudadanía, puesto que genera una gran variedad de servicios como reportes de quejas o incidentes del servicio ministerial, constancias de incidencias como el robo o extravío de la tarjeta de identidad, gestión digital de permisos de portación de armas, etc. También ha demostrado su valor en apoyo a la gestión interna de las instituciones mediante la provisión de servicios de información básica legal, pedidos de capturas policiales y judiciales de personas, armas de fuego, movimientos migratorios, accidentes de tránsito, violencia doméstica y varios más (Gobierno de Uruguay, 2016).

⁸³ Se incorporó al SGSP la gestión de información respecto a situaciones de violencia doméstica, delitos asociados con la violencia doméstica, o situaciones de peligro. El Protocolo de Gestión de Información de Violencia Doméstica detalla los componentes de información a capturar: personas intervinientes, ubicación del evento, objetivos del hecho (armas, vehículos, etc.), descripción del evento, diagnóstico médico y resolución judicial y tipificación del evento de violencia doméstica. Además, se requiere de forma obligatoria completar una entrevista técnica especializada a cada víctima de violencia doméstica que conduce el policía siguiendo un formulario cuya información se registra en SGSP. Esta entrevista dispone información de calidad que permite evaluar la situación de riesgo y determinar la estrategia de protección de la víctima (Ministerio del Interior y UNFPA, 2012). Cabe señalar que se crearon Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y Género en cada jefatura operacional para brindar una atención especial y más cercana al ciudadano (Valverde & Vila, 2018).

Ilustración 9. Gestión de la información del SGSP en Uruguay



Fuente: (Gobierno de Uruguay, 2016)

El sistema cuenta, además, con estrictos controles sobre los procedimientos y la calidad de los datos que se ingresan. La consolidación del SGSP ha dotado a la policía de Uruguay de estadísticas confiables y rigurosas para el diseño, gestión, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad. Dadas las condiciones descritas, Uruguay ha recibido el reconocimiento por parte de organismos como la OCD y, más recientemente en 2019, la calificación de excelencia respecto a la confiabilidad de datos estadísticos en materia de seguridad, otorgada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.⁸⁴

El SGSP es el más relevante de los componentes de la estrategia de innovación de la PNU, pero no es el único como se puede observar en el cuadro siguiente, que resume las TIC que se han adoptado al día de hoy y que han hecho parte de los buenos resultados obtenidos por el PADO.

⁸⁴ Este organismo auditó los sistemas de información y estadística que usan los diferentes países en las diferentes etapas del proceso, desde la recolección de datos, el procesamiento, los niveles de seguridad, y la producción de la información para el análisis (Ministerio del Interior, 2019b). El proceso de certificación de SGSP lo habían iniciado anteriormente con auditorías con referencia a normas de ISO en la gestión de calidad (9001/2008 y 9001/2015) y la evaluación de sus estrategias de gobierno digital y abierto en colaboración con la OCDE.

Cuadro 21. TIC incorporadas en la Policía Nacional de Uruguay

TIC	Descripción
Sistema de Información	El SGSP es un sistema de informático unificado de gestión de la seguridad que (i) proporciona información de todos los eventos en tiempo real; (ii) permite cruzar variables para el análisis; y (iii) incorpora distintas fuentes de información de instituciones nacionales y organismos de seguridad.
Video Vigilancia	Instalación y operación de un sistema de video vigilancia fijo que incluye barrios, zonas comerciales, etc. con atención de 24 horas y personal capacitado. Hay más de 3.250 cámaras en Montevideo, Canelones y San José. Para el 2019 se proyectó la instalación de 1.700 cámaras adicionales para las fronteras norte y oeste del país. También, se adquirieron más de 1.000 cámaras corporales y drones.
Predicción de delitos	El <i>software de PredPol</i> es un modelo de aprendizaje automático (machine learning), para la predicción de delitos que fue utilizado por el MIU entre 2014 y 2017. Esta información fue la base para desplegar los recursos de patrullaje disuasivo, sin embargo, a partir de una evaluación realizada, el MIU decidió discontinuar el uso de <i>PredPol</i> . Actualmente, el personal policial tiene acceso a los informes de la DIT a través del SGSP.
Tecnología en patrulleros	A partir de 2017 Unidades de Respuesta de Montevideo están equipados con tablets para tomar denuncias in situ. Cuentan con acceso al sistema de reconocimiento de placas para identificar número de matrícula requerido. Se usa el sistema de comunicación TETRA, que está encriptado y permite geolocalizar recursos de patrullaje en vehículo o pie a tierra
Denuncia de delitos	La aplicación Emergencia 9-1-1 ha sido de amplia aceptación. Se habilitó también un sistema de denuncias en línea a través de la página web del MIU. Las denuncias reportadas en este espacio se sistematizan y cargan en el SGSP.
Patrullaje aéreo	Desde 2014 la PNU incorporó los drones en sus operaciones, bajo la coordinación de la Unidad Nacional de Vehículos Aéreos No Tripulados (UNAVANT), la cual presta apoyo a las jefaturas y direcciones que así lo demanden. Los drones brindan una perspectiva aérea y son muy eficaces cuando se quiere hacer un relevamiento de una zona de difícil acceso.
Esclarecimiento de delitos	Se han implementado tecnologías para esclarecer los delitos como el Banco de ADN o el Sistema de Identificación Dactilar (AFIS), entre otros.
Aplicación de medidas cautelares	Desde 2013 se han aplicado tobilleras electrónicas para el cumplimiento de medidas cautelares en casos de violencia doméstica; de reclusos durante salidas transitorias e instancias de hospitalización.
Sistema de Gestión Carcelaria	Desde 2014 se ha implementado el Sistema de Gestión Carcelaria que registra la actividad de personas privadas de libertad, como: ubicación, estado de salud, visitas que reciben y actividad estudiantil durante estancia en prisión. El objetivo es sistematizar la información con la que cuenta el Instituto Nacional de Rehabilitación, y estandarizar los trámites administrativos que a diario se ejecutan tanto a nivel de cada unidad como en el ámbito ministerial, judicial y policial.
Identificación civil	A partir de 2015 se implementó un nuevo sistema de documento de identidad electrónico y pasaporte.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la información proporcionada en (Ministerio del Interior, 2019a), (World Wide Web Foundation, 2018), (Talvi, 2017), (Ministerio del Interior, 2018)

La implementación de la estrategia de innovación conllevó un aumento presupuestario acumulado de 8,9% entre 2014 y 2019⁸⁵ (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República Oriental del Uruguay, 2020). Estos recursos se destinaron a financiar la incorporación de efectivos policiales, el incremento de sus remuneraciones, la ejecución de cambios institucionales y mejoras en la infraestructura mediante la incorporación de tecnología y equipamiento (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2019). Un préstamo del Banco Interamericano para el Desarrollo⁸⁶ de US\$1.885.000 complementó el financiamiento requerido para el desarrollo del modelo de policía orientado a la resolución de problemas en el periodo de 2012 al 2017 (Resolución DE-111/12, 2012).

3. Resultados

Respecto a los resultados del programa PADO, las evaluaciones institucionales del MIU han reportado lo siguiente:

- **Incremento de la presencia policial.** Se colocaron más de 1.000 elementos policiales en las áreas de patrullaje desde su arranque en abril 2016. A la vez, se mejoró la movilidad respecto al despliegue de patrullas al pasar de un promedio de 16 a 20 patrulleros por turno, a un promedio de 80 a 100 móviles (Ministerio del Interior, 2019a).
- **Mejora en los tiempos de respuesta y atención de incidentes.** Gracias a los aspectos anteriores, se logró la disminución del tiempo de respuesta estableciendo un promedio menor a los 10 minutos (Layera, 2018a). También se mejoró la atención de incidentes, dada la combinación de factores como las mejoras en la calidad de la información proporcionada por el SGSP, cambios en los sistemas de patrullaje, y mejora en la calidad del recurso humano asignado (Ministerio del Interior, 2019a).
- **Disminución de los delitos.** De acuerdo a los datos oficiales aportados por el MIU, después del primer año de operación del PADO, se registró una disminución del 60% de las rapiñas en las zonas y calles

⁸⁵ El presupuesto ejecutado aumentó de 19.186.6 millones de dólares en 2014 a 29,252.7 millones de dólares en 2019, lo cual representa un aumento acumulado de 8,9%. Cabe señalar que, analizando la porción de seguridad en el presupuesto total de Uruguay, se observa una disminución de 5.7% (2014) a 4.9% (2019).

⁸⁶ El “Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana” tuvo un costo estimado de 7,153,741 de dólares del cual 5,000,000 de dólares fue un préstamo del Banco Interamericano para el Desarrollo. Lo restante fueron recursos adicionales proporcionados por el Gobierno de Uruguay. El objetivo del Programa consistió en contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control. Sus objetivos específicos fueron el incremento de la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos; y el aumento de la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delito en las áreas de influencia del programa (Resolución DE-111/12, 2012).

que fueron objeto del patrullaje. Por ejemplo, en la Ciudad Vieja de Montevideo, zona bajo el esquema PADO, las rapiñas bajaron un 70% y los hurtos un 83%, entre 2012 y 2017. Un estudio de impacto sobre el PADO que analizó el comportamiento de las rapiñas entre el año 2016 y 2017, confirmó una disminución del 23% de las rapiñas en los territorios intervenidos del AMM. Además, encontraron que no hubo desplazamiento de estos delitos a zonas vecinas u otras áreas de la ciudad durante el periodo de análisis (Chainey, Serrano-Berthet, & Veneri, 2020).

Cabe señalar que en el 2018 se experimentó un crecimiento de los delitos registrados en el AMM, sin embargo, este comportamiento se atribuye a factores exógenos al PADO, aunque existe polémica al respecto⁸⁷. Si bien en el año 2019 bajaron los homicidios, la tasa se mantuvo en niveles relativamente alta para los estándares de Uruguay (Ministerio del Interior, 2019a). Esto plantea la necesidad de estudiar otras variables que pudieron haber causado la disminución de los delitos y las razones por las cuales otros fenómenos delictivos, como los robos, siguieron prevaleciendo en las áreas de patrullaje PADO. Esto permitiría identificar respuestas complementarias al patrullaje policial que pueden reducir a largo plazo el robo en Montevideo.

- **Profesionalización de la investigación criminal.** Los esfuerzos de capacitación a los funcionarios policiales y el asesoramiento recibido por especialistas de centros académicos prestigiosos (Universidad de Cambridge, University College de Londres, John Jay College of Criminal Justice) en materia de análisis criminal, ha permitido elevar la calidad de la investigación criminal de la PNU.
- **Fortalecimiento de la imagen de la policía.** Este fue otro de los impactos positivos del programa, siendo que la PNU goza de un alto nivel de confianza entre la población (Layera, Mejoraron los tiempos de respuesta policial, 2018a); según datos del Latinobarómetro, el 60% de los uruguayos han tenido confianza en la policía durante los últimos años (Latinobarómetro, 2018; Latinobarómetro, 2016). Sin embargo, y pese al destacado esfuerzo de incorporación ciudadana en los procesos de gestión, alguna literatura ha mencionado la necesidad de mejorar la relación con la comunidad en las zonas patrulladas por PADO (Chainey, Serrano, & Veneri, 2018).

⁸⁷ Una tesis del porqué de este incremento en los delitos, es la que lo atribuye a la entrada en vigencia en el año 2017 de un nuevo Código Procesal Penal (CPP), dado que en los primeros meses de implementación del mismo se observó una disminución en el número de personas privadas de libertad, lo que coincidió con un aumento del delito, especialmente de la rapiña y los homicidios (Ministerio del Interior, 2019a). Sin embargo, otros estudios no logran confirmar esa relación de causalidad entre la aplicación de la nueva normativa y el crecimiento de los delitos mencionados, para ello ver: Carlos Díaz en su artículo denominado “Efecto Noviembre” publicado el 24 de agosto 2019 en http://www.razonesypersonas.com/2019/08/efecto-noviembre_40.html.

4. Aporte e innovaciones

PADO es el primer programa de policiamiento en puntos calientes a gran escala en ALC, que incorpora el uso intensivo de las TIC en el desempeño operativo y administrativo de la policía. De su reciente implementación, se derivan aportes fundamentales para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad.

- **Rigurosidad.** El PADO está sustentado en un marco conceptual que le ha dado coherencia a la estrategia institucional. Enfoques como *problem oriented policing*, *policiamiento en puntos calientes* y *disuasión focalizada* han sido estrategias empíricamente comprobadas en otros contextos, y en el caso de Uruguay también probaron su eficacia. Una de las principales fortalezas fue la importancia otorgada al manejo riguroso de la información en cada etapa del ciclo de la política pública, desde el posicionamiento del tema en la agenda y el diagnóstico, hasta en las etapas de implementación del programa y su monitoreo. El diseño de PADO fue alimentado por un riguroso diagnóstico de la situación delictiva en las zonas de interés (Ministerio del Interior, 2019a), para lo cual se analizaron y georreferenciaron más de 1.000 robos registrados por la policía en la ciudad de Montevideo (Chainey, Serrano, & Veneri, 2018). El planeamiento diario de los patrullajes y emplazamiento policial se sustentó en datos fiables e información procesada para tal finalidad, y se generaron insumos que permitieron revisar procesos y protocolos para disminuir los tiempos de respuesta y optimizar los recursos. Además, el programa está sometido a permanentes evaluaciones y ajustes.
- **Multisectorialidad e interinstitucionalidad.** A través del modelo del SGSP (Ilustración 8) se constatan los diversos organismos intervinientes en el sistema (policía, salud, justicia), los cuales no solo aportan insumos relevantes, sino además, se convierten en receptores de la información que se genera. Adicional al sistema de gestión de información, se diseñaron instancias que permitieron la participación de actores institucionales y sociales diversos; tal es el caso de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Cabe destacar la naturaleza de la participación ciudadana, la cual fue pensada como un modelo de cogestión en el que la población se convierte en socia estratégica en la coproducción de la seguridad, con responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas.
- **Innovación y TIC.** Sin duda, el principal aporte de esta experiencia es el papel de las TIC en los procesos de transformación de la gestión de la seguridad; métodos que al estar debidamente sustentados, diseñados y acoplados a las necesidades que se procuran atender,

aportan eficacia en la resolución del problema. En este sentido, resulta elocuente el hecho de que las TIC respondieron, también, a un elemento sensible al modelo de gestión como es la participación ciudadana, con herramientas que facilitan el acceso de las personas a la información, a través de los reportes y publicaciones de estudios del Observatorio Nacional sobre la Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior⁸⁸ y otros.

- Este caso contrasta con otras experiencias en materia de incorporación de las TIC a la gestión de la seguridad en la región, en que las tecnologías se convierten en un fin en sí mismas y son adquiridas sin previamente tener claro el para qué, el cómo y cuáles condiciones materiales y humanas se requieren, para su provechosa utilización.

Aunque el análisis elaborado en este y los otros casos no incluye consideraciones costo/beneficio, dadas las dificultades de acceder a insumos fiables que permitan este tipo de investigación, es importante notar que según se informó anteriormente, el PADO representó menos del 3% del gasto del programa presupuestario y menos del 5% del presupuesto de las unidades ejecutoras involucradas⁸⁹ (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017). De ser así, la incorporación de TIC constituiría también un beneficio en términos financieros.

⁸⁸ A través de sus publicaciones trimestrales de la incidencia delictiva y la difusión de aportes de investigación equilibrando estudios sociales, psicológicos, jurídicos e institucionales.

⁸⁹ En el 2016, PADO no tenía un presupuesto propio, pero contó con una partida presupuestaria específica de aproximadamente 141 millones de pesos asignada para el pago de la dedicación exclusiva y flexible de sus funcionarios. Cabe señalar que el grueso de su presupuesto provino de las unidades ejecutoras que contribuyen a su implementación -las Jefaturas de Montevideo, Canelones, San José, y la Guardia Republicana-, principalmente a través de las remuneraciones de los funcionarios que fueron incorporados. Para el 2016 hubo gasto estimado superior de 538 millones de pesos que se distribuye en remuneraciones (90%), costo de vehículos asignados al programa y el gasto en combustible (10%) (Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, 2017).

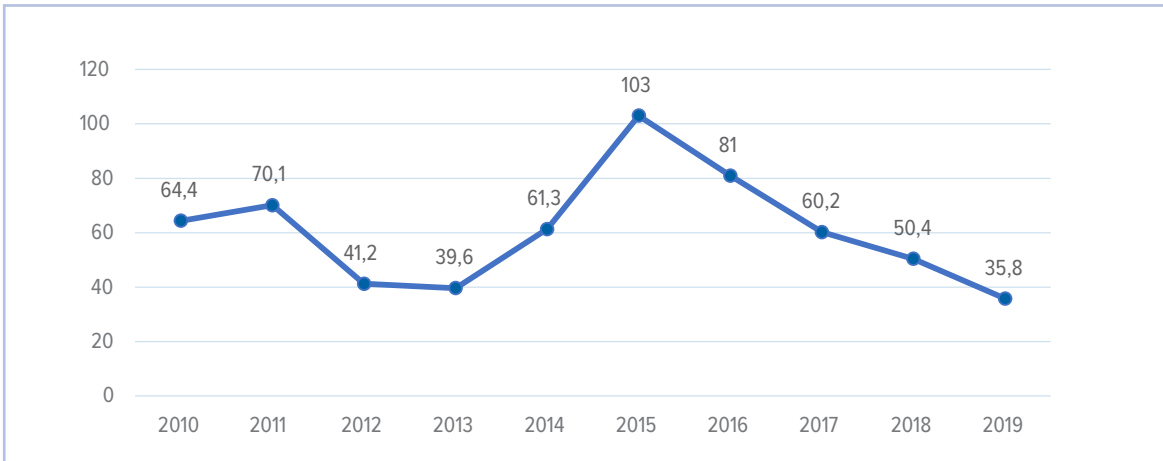
CASO 5. GESTIÓN INTEGRAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: EL CASO DE EL SALVADOR

Este caso presenta un conjunto de acciones que se han articulado para responder al problema de la violencia contra las mujeres. Se presentan los principales instrumentos que han sido promulgados, y algunas acciones con impacto en la mejora de la calidad de la información para la toma de decisiones y en la mayor visibilización que ha ganado el problema dentro de la sociedad. Además, se analiza una experiencia cuyo objetivo fue facilitar el acceso de la mujer a servicios públicos integrados, incluyendo la atención de casos relativos a la violencia de género. Por el reconocimiento internacional que han tenido algunas de estas iniciativas, amerita su análisis como modelo a ser replicado en otros países de la región, al menos en algunas de sus características esenciales como lo son, la gestión integrada de servicios, la capacitación, especialización y sensibilización del personal a cargo (todo éste femenino).

1. Contexto general

El Salvador ha sido uno de los países más golpeados por la violencia en ALC y en el mundo. Sin embargo, desde hace algunos años se observan tendencias hacia la disminución de los delitos violentos, aunque con algunos altibajos. Como se observa en el gráfico siguiente, después de que se logró reducir la tasa de homicidios a 39,6 por 100.000 habitantes en 2013, la misma se volvió a disparar alcanzando proporciones históricas en 2015 con 103 homicidios por cada 100.000 habitantes, es decir, un incremento de un 160% en tan solo dos años. A partir de entonces y por cuatro años consecutivos, se ha registrado una importante reducción de las muertes violentas.

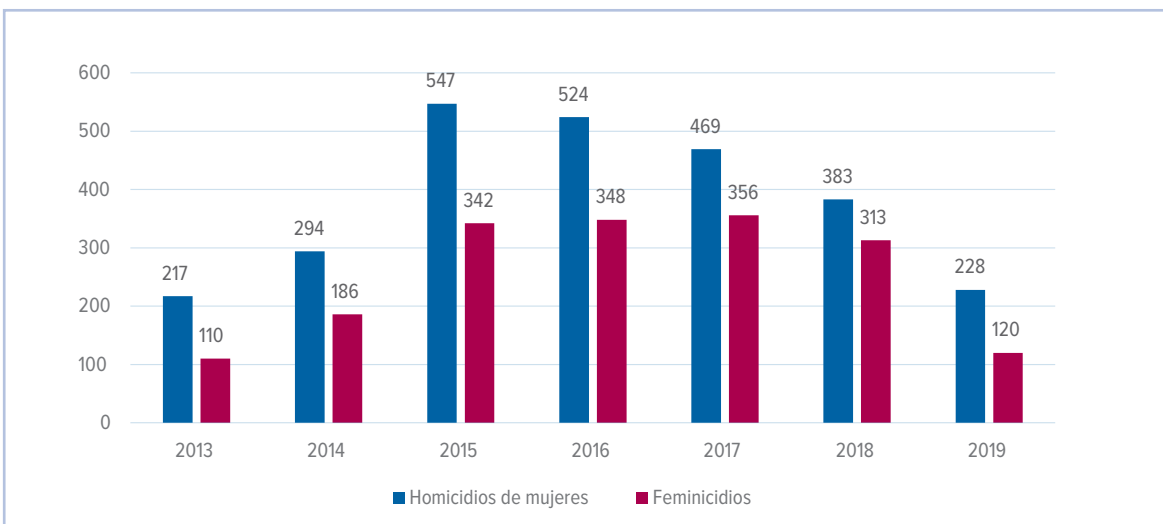
Gráfico 15. Tasa de homicidio por 100.000 habitantes, El Salvador. 2010-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de (Infosegura, 2020b)

En lo que respecta a la violencia de género, la tasa de muertes violentas de mujeres en El Salvador es 2,3 veces más alta que la tasa promedio de ALC y 5 veces más que la tasa promedio mundial, constituyéndose en el país con la tasa de feminicidios más alta del mundo (Infosegura, 2019). El comportamiento de los feminicidios ha seguido la misma trayectoria que el de los homicidios. Después de haber alcanzado niveles históricamente bajos en 2013, entre ese año y el 2015 los registros de este delito se triplicaron para posteriormente entrar en una etapa de descenso sin alcanzar aún los niveles de 2013 (Gráfico 16) (Infosegura, 2019), (Infosegura, 2020e).

Gráfico 16. Número de muertes violentas de mujeres y feminicidios, El Salvador. 2013-2019



Fuente: (Infosegura, 2019), (Infosegura, 2020e)

Los feminicidios no son la única expresión de violencia contra las mujeres, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) estima que la agresión sexual es la que más golpea a las salvadoreñas a lo largo de su ciclo de vida, siendo que una de cada seis mujeres la han experimentado en algún momento (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, 2019). Las denuncias de delitos sexuales cometidos contra mujeres se quintuplicaron entre 2010 y 2019 al pasar de 1.758 denuncias a 7.895, respectivamente (Infosegura, 2020e).

2. Descripción de la política pública

En el marco de este complejo escenario, el país ha venido impulsando diversas medidas que procuran mejorar las condiciones de seguridad ciudadana para la población en general y también para las mujeres. Estas acciones incluyen un esfuerzo sostenido por optimizar la calidad de los datos y la trazabilidad de los mismos, procesos de toma de decisión mejor articulados y alimentados por evidencia e información fiable, y el fortalecimiento de mecanismos de diagnóstico, planificación y coordinación a nivel nacional y subnacional⁹⁰.

Una de las iniciativas más relevantes que se ha promovido en el marco del Plan El Salvador Seguro (PESS), es una acción integral, focalizada y coordinada a nivel territorial, que se inició en el año 2015 con la selección de 10 municipios y se ha extendido, desde entonces, hasta abarcar 50, lo que representa cerca de un 20% de los 262 municipios del país. Esta experiencia de territorializar la intervención de seguridad ha sido diseñada y ejecutada de manera metódica. La forma de identificar a los municipios se basó en un índice de focalización de operativos de seguridad ciudadana que combinó información sobre criminalidad y victimización, con datos de vulnerabilidad social a nivel territorial (Infosegura, 2017). También ha contado con un sistema de monitoreo del PESS, que incorpora 80 indicadores que son alimentados con información proveniente de cerca de 26 instituciones públicas, lo que le ha permitido a las autoridades responsables agrupadas en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

⁹⁰ Entre las acciones impulsadas en El Salvador, destacan los esfuerzos por promover políticas públicas basadas en evidencia, a partir de una mejora en la calidad de información. Con la participación de diversas dependencias como el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Técnica y Planificación, la Dirección General de Estadística y Censos y la Policía Nacional Civil se ha iniciado un proceso de producción de datos que ha generado información relevante, oportuna y armonizada en materia de seguridad ciudadana y justicia. Este esfuerzo ha contado con un significativo apoyo de la cooperación internacional, especialmente de agencias como PNUD y USAID.

y Convivencia (CNSCC)⁹¹, apoyar el proceso de toma de decisiones, introducir acciones correctivas y rendir cuentas a la población (Infosegura, 2018). De acuerdo con un análisis comparado sobre el comportamiento de homicidios a nivel municipal, los datos sugieren que entre 2015 y 2018 la reducción porcentual fue mayor en los 50 municipios priorizados por el PESS (53,0 %), que en aquellos que no fueron priorizados (42,7 %) (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, s.f.).

De las acciones enmarcadas dentro del PESS e impulsadas a través del CNSS, destacan buenas prácticas que se resumen en el cuadro siguiente.

Cuadro 22. Buenas prácticas derivadas de las acciones promovidas por el CNSCC y el PESS

- Participación de múltiples actores de la sociedad en la construcción de soluciones.
- Articulación interinstitucional e intersectorial, así como complementación de acciones de las administraciones nacional y local.
- Estructura programática que facilita la elaboración de instrumentos y mecanismos de seguimiento y evaluación para la retroalimentación de procesos.
- Implementación de forma gradual y escalonada de las acciones.
- Alineación de las agendas programáticas de la cooperación internacional para apoyar el financiamiento de proyectos.
- Promoción de una cultura de rendición de cuentas.
- Visibilidad y priorización de las necesidades de fortalecimiento institucional – tanto técnico como financiero – de las instituciones responsables de la implementación de las acciones.

En este contexto de múltiples esfuerzos por mejorar la gestión institucional, la calidad de las políticas públicas y la toma de decisiones, y cuyo efecto agregado podría explicar parte de la caída que viene experimentando la criminalidad violenta en el país, también se han desplegado iniciativas que buscan articular las acciones dirigidas a promover una vida libre de violencia para las mujeres.

Dentro de las iniciativas desplegadas en los últimos diez años en esta materia, destacan instrumentos como la Política Transversal de Género y una Política de Inclusión y Asistencia Social (2010), la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011), y la

⁹¹ El CNSCC es una instancia integrada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación, Secretaría de Gobernabilidad y Comunicaciones, Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia, Anticorrupción y Secretaría Técnica y de Planificación. Su objetivo es la articulación de acciones y la concertación en torno a las políticas públicas relacionadas con la justicia y la seguridad ciudadana.

Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (2012) para atender a la violencia contra la mujer.

Posteriormente, el PESS (2014-2019) abordó la violencia contra las mujeres y agrupó las acciones relevantes en tres ejes. El eje de “Prevención” se propuso reducir este fenómeno mediante el diseño e implementación del Plan Integral a la Familia, dirigido a los hogares más afectados por la violencia y en situación de riesgo social. El eje “Control y Persecución Penal” se planteó incrementar el número de casos judicializados de femicidio y violación⁹². Finalmente, el eje “Atención y Protección a Víctimas” se concentró en la atención de las mujeres víctimas de violencia mediante un modelo de gestión y un marco legal que permitiera articular la oferta institucional orientada a la atención integral y la protección de las personas, familias y comunidades víctimas de la violencia (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, 2014, pág. 62). Como complemento a las acciones desplegadas durante este período, el CNSCC instaló en el año 2019 la Mesa por la Igualdad de Género con el propósito de incorporar la dimensión de la violencia en los espacios de dialogo y fortalecer una visión de políticas públicas integrales.

El PESS fue posteriormente complementado con el Plan de Acción de la Política Nacional para el Acceso a una Vida Libre de Violencia (2016-2021), que ha definido acciones en tres ámbitos: la prevención de la violencia, la atención a las víctimas mujeres y la procuración y administración de justicia (Cuadro 23). Este plan de acción es elaborado por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) como ente rector de las políticas para una vida libre de violencia contra las mujeres.

Como se ha señalado en otros componentes de este informe, uno de los mayores obstáculos para garantizar el rigor de las políticas públicas y la eficacia de los procesos de toma de decisiones, es la calidad de la información con que se cuenta. En materia de violencia contra la mujer, es uno de los dilemas que se interponen para un efectivo monitoreo de los avances en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030. La disponibilidad y calidad de la información, ha sido uno de los aspectos mejor atendidos en el caso de El Salvador, mediante la inclusión de estadísticas de violencia y criminalidad desagregadas, y la incorporación de

⁹² Este objetivo incluyó, entre otra medidas, (1) el aumento de recursos humanos, materiales y tecnológicos de la Policía Nacional Civil (PNC) y Fiscalía General de la República (FGR) planeado; (2) el diseño y ejecución de un plan para reorganización, distribución y mejoramiento de estos recursos en ambas instituciones en función de la investigación del delito y la cobertura territorial priorizada; (3) Optimizar el funcionamiento, el equipo personal y los materiales tecnológicos y científicos de las autoridades facultadas para apoyar la investigación científica del delito; (4) Desarrollo de un mecanismo de coordinación permanente entre la FGR y la PNC para la mejora de la coordinación interinstitucional; (5) Diseño de un Sistema Informático Único de Investigación Criminal alimentado por las bases de datos de la PN y FGR para contar con información actualizada y confiable y lograr una mayor efectividad en las investigaciones criminales (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, 2014).

Cuadro 23. Ámbitos de actuación y coordinación institucional de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2016-2021)

Ámbito de Prevención.

- Prevención y detección de diferentes tipos de violencia contra las mujeres
- Identificación temprana y focalización de los factores asociados
- Erradicación de la violencia contra las mujeres a través de desestructurar prácticas, conductas, normas y costumbres sociales y culturales que generan y reproducen violencia y discriminación

Estrategias de espacios públicos seguros para las mujeres

- Ámbito de Atención.
- Atención, protección y restablecimiento -de forma expedita y eficaz- de los derechos de las víctimas directas e indirectas de los diferentes tipos de violencia contra las mujeres

Ámbito de Acceso a la Justicia.

- Garantizar un sistema de administración de justicia que responda con celeridad ante los delitos de violencia perpetrados contra las mujeres, y que garantice desde la etapa de la denuncia, el debido proceso, la protección de la víctima, y las medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, y no repetición.

Fuente: (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, 2016)

instrumentos como la Encuesta de violencia contra las mujeres (2017) y la Encuesta de violencia sexual (2019) (PNUD El Salvador, 2019)⁹³. Igualmente relevante resultan los esfuerzos que impulsan los Ministerios de Justicia y Seguridad Pública y la Asamblea Legislativa para la elaboración y presentación del Informe de Hechos de Violencia contra las Mujeres, que contribuye a visibilizar el problema y a posicionar el tema como uno de prioridad nacional.

Algunas otras acciones relevantes que se han adoptado en materia de violencia contra las mujeres a partir del año 2018 y que aún no cuentan con evaluaciones, dada su reciente creación, son las siguientes:

- Una declaratoria de alerta nacional que se materializó en una Estrategia de Prevención de Femicidios y Violencia Sexual implementada por el Instituto Salvadoreño para la Promoción de la Mujer (ISDEMU).
- Establecimiento de la Dirección Nacional de la Mujer, Niños, Adolescentes, LGBTI y Grupos Vulnerables en la Fiscalía General de la

⁹³ Otras iniciativas de generación de información fueron: (1) Encuestas de victimización y percepción de inseguridad (2017-2019); (2) Encuesta de resiliencia y exclusión de jóvenes (2017); (3) Diseño de sistema de monitoreo del Plan el Salvador Seguro (2015) y dos informes de seguimiento: 2016- 2017 y 2018; y (4) el Sistema Nacional de Información sobre Trata de Personas (2015).

República (FGR).

- Programa interagencial que incluye al PNUD, UNICEF, UNFPA y ONUMUJERES, con participación de los tres órganos del Estado y organizaciones de la sociedad civil, que en conjunto con la Unión Europea trabajan por la erradicación de la violencia contra las mujeres⁹⁴.

En el contexto del amplio entramado de acciones que han sido impulsadas en materia de violencia contra las mujeres, previamente descritas, destaca el programa *Ciudad Mujer* (CM), creado en 2011 para brindar atención integral a las mujeres en situación de vulnerabilidad, incluyendo las víctimas de violencia. CM propuso un modelo integrado de gestión de servicios con la misión de “*mejorar las condiciones de vida de las mujeres salvadoreñas mediante la facilitación de servicios ofrecidos por centros de atención integral*”. El programa habilita espacios físicos en los que reciben atención en diversos aspectos como violencia de género, salud sexual y reproductiva, empoderamiento económico, y otros. Los más de veinte servicios que brinda el programa son gratuitos y se ofrecen en seis centros distribuidos en las tres zonas más importantes del país⁹⁵.

La iniciativa es coordinada por el Ministerio de Desarrollo Local⁹⁶, y entre las principales instituciones que participan del programa están, la Policía Nacional Civil (PNC), la Fiscalía General de la República (FGR), el Instituto de Medicina Legal, la Procuraduría General de la República (PGR), y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU). No son las únicas pues en total suman dieciocho los entes intervinientes.

El Módulo de Atención a la Violencia, cuenta con protocolos de atención

⁹⁴ El programa se enfoca en las víctimas/sobrevivientes de la violencia y sus familias. Combina acciones de respuesta inmediata y la protección de las víctimas potenciales, mediante respuestas de largo plazo que fortalezcan habilidades y generen transformaciones necesarias para salvar vidas. Se implementa a través de seis pilares: (i) legislación y políticas públicas, (ii) fortalecimiento institucional, (iii) prevención de la violencia, (iv) servicios de calidad, disponibles y accesibles, (v) datos fiables y de calidad, (vi) apoyo a los movimientos de mujeres, y focaliza territorial.

⁹⁵ CM es un programa internacionalmente reconocido. En 2017, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) reconoció el modelo de “Ciudad Mujer” como una de las mejores prácticas en la región dado al avance registrado en la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o han sufrido graves violaciones a sus derechos. Según lo manifestó la CIDH, “la implementación de centros “Ciudad Mujer” contribuye a la remoción de obstáculos para el acceso a servicios de salud y justicia, en condiciones de igualdad y sin discriminación y con perspectiva de género por parte de personal especializado y a la promoción de los derechos de las mujeres, así como las instancias de denuncia y de atención para víctimas y sobrevivientes de violencia contra las mujeres” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, pág. 27). ONU Mujeres, por su parte, reconoció al programa CM como experiencia promisorio en relación con la atención de la violencia contra las mujeres y/o de género en su informe regional 2017 (PNUD, 2017).

⁹⁶ De 2011 a 2019, el programa Ciudad Mujer fue implementado a través de la Secretaría de Inclusión Social del Gobierno de El Salvador. En el marco de la reestructuración del gobierno del Presidente Nayib Bukele se disolvió dicha dependencia y se le asignó al nuevo Ministerio de Desarrollo Local.

a las víctimas de violencia de género, lo que ha garantizado procesos estandarizados e intervenciones interdisciplinarias en las que participan psicólogas, trabajadoras sociales, abogadas, peritos forenses, entre otras. Todo el personal a cargo de la atención son mujeres que han recibido cursos de sensibilización en materia de género y derechos humanos, y de manejo de situaciones de violencia doméstica (Bustelo, Martínez, Pérez Millard, & Rodríguez Silva, 2016).

Una evaluación realizada al programa CM, se propuso identificar los impactos del programa comparando el uso de los servicios públicos entre un grupo de mujeres que visitó los centros CM, y otro grupo de mujeres que no los visitó⁹⁷. Los resultados confirmaron algunos efectos positivos del modelo de facilitación de servicios especializados a mujeres. En primer término, se constató que las mujeres que visitaron los centros CM usaron los servicios públicos un 43% más que aquellas que no acudieron a los centros CM. Los servicios con más demanda fueron salud sexual y reproductiva, y apoyo a la violencia de género. Por su parte, la gestión de cuotas alimentarias y legalización de propiedades tuvieron una demanda tres veces superior al grupo de control, y la gestión de la partida de nacimiento fue demandada casi cinco veces más que el grupo de control. Se confirmó, también, un aumento del sentimiento de satisfacción con la vida en el 93% de las mujeres visitantes, frente a un 85% de quienes no visitaron los centros CM. (Bustelo, Martínez, Pérez Millard, & Rodríguez Silva, 2016).

Igualmente, se documentó una reducción en los tiempos de atención de los casos de violencia de género. Mientras que un caso de esta naturaleza, atendido por la vía tradicional, puede demorar entre dos y cuatro meses para que se proceda a emitir la orden judicial y el arresto del agresor, en CM se registran casos en los que la prueba, la denuncia judicial y la orden de captura se han logrado obtener en un solo día, evitando traslados innecesarios y costosos de la víctima (Pignato, 2015). Finalmente, otro análisis indicó que al estar los servicios centralizados en un único espacio, tienden a reducir el estrés postraumático de las víctimas (PNUD, 2017b).

A su vez, se han identificado algunos desafíos que el programa CM ha enfrentado, entre ellos: (i) la necesidad de fortalecer los servicios relacionados con la autonomía económica de las mujeres, como la intermediación laboral, la capacitación y formación laboral, el apoyo a emprendimientos y el acceso al microcrédito; (ii) incentivar el aumento de la demanda de servicios relacionados con la atención a la violencia de género como la atención psicológica, la intervención policial y el ejercicio de la acción penal; (iii) mejorar y ampliar el sistema de registro y monitoreo de CM me-

⁹⁷ Se seleccionaron a 4.062 mujeres entre 18 y 60 años del área de influencia de los CM, y se les entregó de forma aleatoria, un incentivo a un grupo de las mismas para motivarlas a que visitaran los centros CM

diante el fortalecimiento de los sistemas de gestión de información que incluya, entre otros, análisis sobre calidad e incidencia de los servicios prestados en coordinación con PNC y otros actores (MJSP, CAPRES, etc.).

3. Resultados

Los programas que han tenido lugar en El Salvador en materia de seguridad ciudadana, con un importante apoyo de la cooperación internacional, han generado resultados positivos que se resumen a continuación:

- Aunque no existen análisis de impacto y causalidad, la calidad de los datos recopilados y la amplitud de las variables consideradas en los estudios, hacen presumir que los esfuerzos impulsados explican las reducciones en algunos de los delitos más graves como el homicidio y el feminicidio. La evidencia más cercana de que esto pueda estar sucediendo, es el análisis comparado entre municipios que han recibido el impacto de diversos programas, frente a aquellos que no han sido incluidos en el grupo de atención prioritaria.
- Uno de los resultados más notables ha sido el incremento en la producción de datos e información fiables y accesibles a través de plataformas públicas, que han estimulado la producción de análisis⁹⁸ relevantes para alimentar la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana. En el área de violencia contra las mujeres y desde el año 2015, se han elaborado informes anuales que recogen de manera sistematizada hechos relevantes sobre el tema (PNUD El Salvador, 2019). Plataformas como *InfoSegura* se han convertido en referentes que contienen y facilitan el acceso a estudios relevantes del sector seguridad. Pese a la disponibilidad de información, se observa una carencia de estudios de impacto de las políticas públicas y programas de esa área. Por ejemplo, en el caso de Plan El Salvador Seguro los reportes se concentran en el monitoreo de los avances; lo cual se repite con respecto a otras políticas y programas implementados en el tema de violencia contra las mujeres.
- En lo que respecta al programa CM, aunque la información sobre los resultados y el impacto de los servicios es limitada y no se dispone de evaluaciones de otros programas sobre violencia contra las mujeres, los hallazgos disponibles permiten determinar efectos positivos en la atención de las mujeres que utilizan los servicios de este programa, frente a aquellas que recurren a otros mecanismos.

⁹⁸ El reporte de PNUD El Salvador destacó los siguientes informes: Análisis sobre la violencia, inseguridad, factores asociados a la violencia; Violencia y migración; Informe de desarrollo humano. Soy joven y ahora qué (2018); Estudio con datos de la encuesta de victimización y percepción de inseguridad.

La reducción en los tiempos de gestión de los servicios prestados, incluyendo las denuncias de violencia contra las mujeres, la mayor demanda de servicios y satisfacción con los mismos, se destacan dentro de los resultados que se lograron medir.

4. Aportes e innovaciones

Entre los aportes más destacables de las políticas públicas que se han ejecutado en El Salvador sobre la violencia en general y contra las mujeres, resaltan los siguientes aportes e innovaciones:

- **Rigurosidad.** Una de las mayores fortalezas de las medidas que se han impulsado en El Salvador en materia de seguridad ciudadana, es el rigor que está caracterizando el uso de los insumos para la toma de decisiones. Se registran avances significativos en la calidad de la información, y en los procesos de recolección y sistematización de datos respecto a una gran cantidad de variables relevantes para comprender los fenómenos delictivos. Los esfuerzos se tienden a complementar de manera regular con encuestas de victimización que profundizan en tipologías de violencia o en sectores de la población. Así mismo, se ha logrado incluir un enfoque de **territorialidad** en la recopilación, procesamiento y manejo de la información. Sobre la base de estos esfuerzos existen oportunidades para profundizar los análisis y avanzar hacia estudios de impacto.
- **Escalabilidad.** Algunas de las iniciativas consideradas, especialmente la que se ha promovido en el marco del Plan El Salvador Seguro (PESS) a nivel territorial, ha venido escalando de manera sostenida y generando buenos resultados. Se inició en el año 2015 con 10 municipios y se ha extendido hasta abarcar 50 municipios del país. Este proceso debería sostenerse, para evitar entre otras cosas, los riesgos del desplazamiento de los fenómenos criminales que en ocasiones se tiende a producir entre regiones geográficas cercanas.

En relación con el programa CM, destacan las siguientes condiciones:

- **Integralidad.** Esta condición fue característica del abordaje del problema de la violencia contra las mujeres, y constituye el mayor aporte e innovación del programa CM. Este enfoque permitió diseñar una red de atención de servicios integrados del tipo *one stop* (parada única) (PNUD, 2017b). Cerca de catorce instituciones lograron tener presencia en los centros del programa CM. Esta condición resulta especialmente crítica en los casos de atención de violencia de género, ya que garantiza la asistencia de la víctima por parte de los diferentes servicios que deben concurrir, en un solo espacio, ahorrándoles tiempo y recursos, y reduciendo los riesgos de

revictimización.

- **Accesibilidad.** La ubicación de los centros CM se basó en tres criterios: (i) maximización de la cobertura poblacional del proyecto; (ii) disponibilidad de terrenos o edificios del Estado salvadoreño que pudieran ser transferidos al proyecto CM y; (iii) facilidad de acceso, mediante transporte público, para las potenciales usuarias de los centros CM (Bustelo, Martínez, Pérez Millard, & Rodríguez Silva, 2016). Los servicios se concentraron en un mismo espacio físico, agrupando hasta catorce instituciones del Estado. Todo esto facilitó el acceso de las usuarias.
- **Calidad y confiabilidad de los servicios prestados.** El programa contempló la atención a la mujer-madre con hijos acompañantes, ofreciendo un módulo especializado en la asistencia adecuada a las niñas y niños que acompañan a sus madres (PNUD, 2017b). Y en lo que respecta a la ayuda de la mujer víctima de violencia, se procuró obtener tiempos reducidos y mayor eficiencia en el manejo de los casos.

Una de las condiciones que está en entredicho del programa CM, es la **sostenibilidad**. Por un lado, la carencia de estudios de resultados e impacto más rigurosos y contundentes que los que este estudio identificó, dificulta ilustrar los efectos positivos que el mismo haya podido tener sobre la población meta y, en consecuencia, lo hace más vulnerable a los ciclos políticos. Por otro lado, la personificación del éxito del programa, aunque refleja el fuerte compromiso que sus gestores tuvieron con el mismo, lo expone de manera inconveniente. Pese a ello, es una iniciativa que debería ser respaldada, con los ajustes que correspondan, y emulada en otros países.

CAPÍTULO IV

La COVID-19 y la configuración de los escenarios de la seguridad en la región: riesgos y oportunidades

La pandemia ocasionada por la COVID-19 ha generado una crisis de naturaleza multidimensional que también afectó aspectos de gobernanza y estado de derecho (Grynspan Mayufis & López-Calva, 2020), entre ellos, la seguridad ciudadana. Esta última dimensión se está viendo impactada como resultado de los siguientes factores:

- El acelerado y acentuado deterioro de las condiciones económicas y sociales de la población con repercusión en variables como la violencia, la delincuencia y el orden público;
- la reconfiguración de los escenarios de inseguridad dada las alteraciones experimentadas en el uso de espacios públicos y privados;
- el surgimiento e intensificación de ciertas modalidades de crimen organizado;
- las variaciones en las funciones y rutinas de los servicios de seguridad y policía;
- la complejidad del manejo de los espacios carcelarios.

En esta sección, se analiza la forma en que la pandemia de la COVID-19

está afectando algunas de las variables consideradas en el informe como el homicidio, el feminicidio, el trabajo policial y el sector penitenciario; y se plantean algunas reflexiones en términos de los riesgos y oportunidades.

En 1996, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó una resolución por la que se declaraba a la violencia uno de los principales problemas de salud pública en el mundo. Por su parte la OMS establece que una tasa de mortalidad de 10 por 100.000 habitantes asociada a una enfermedad, es una epidemia. De ahí que, con base en las elevadas las tasas de homicidio que desde hace muchos años presenta ALC, el PNUD haya catalogado de epidemia el problema de los homicidios en la región (PNUD, 2013a); una epidemia cuyas condiciones de “contagio”, podrían acelerarse como consecuencia de los efectos económicos y sociales provocados por la COVID-19. Si antes de la pandemia, la región mostraba un lento avance hacia algunas de las metas de la Agenda 2030 relativas a la seguridad, a partir de ahora el mayor riesgo es retroceder.

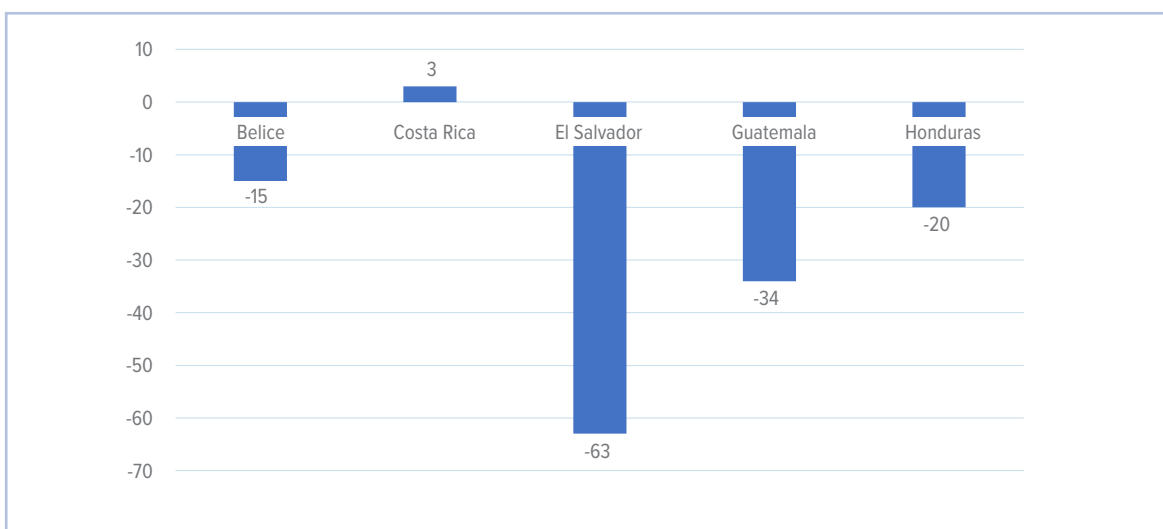
EFECTOS SOBRE LA VIOLENCIA, EL DELITO Y EL ORDEN PÚBLICO

Como resultado del impacto que han tenido las medidas sanitarias de confinamiento y distanciamiento social sobre los espacios públicos y privados, se han producido cambios en los escenarios de seguridad. Mientras que durante la primera etapa de la pandemia, la delincuencia común tendió a disminuir como resultado lógico del vaciamiento de los espacios públicos y la intensificación de los controles policiales sobre los mismos, los riesgos de violencia contra las mujeres y maltrato infantil, crecieron de manera exponencial dada la reclusión y el confinamiento doméstico a que obligaron las medidas sanitarias.

Por su lado, el comportamiento del homicidio no registró un único patrón, sino que tendió a variar de país en país. Durante los primeros meses de la pandemia en los que prevalecieron las medidas de confinamiento y distanciamiento social, los homicidios se movieron entre el crecimiento

(Brasil, Chile, Colombia y Ecuador), la disminución (Uruguay) y movimientos erráticos (México y Panamá) (UNODC, 2020a). Datos para la región de Centroamérica en un plazo más amplio que incluyen los primeros seis meses de 2020, confirman una fuerte tendencia hacia la caída en los homicidios en todos los países, con excepción de Costa Rica (Gráfico 17). Si bien en esta región se viene experimentando una disminución de las muertes violentas, la caída ocurrida en el primer semestre de 2020 a nivel regional, fue de un 35% más en comparación con el mismo periodo del año anterior (Infosegura, 2020f).

Gráfico 17. Tasa de homicidios en países de Centroamérica, primer semestre de 2020.



Fuente: (Infosegura, 2020f)

Los cambios que se están produciendo en los escenarios de seguridad, obligan a un monitoreo más intenso y minucioso de los indicadores más relevantes con el objetivo de ajustar estrategias de intervención. A continuación, los riesgos y oportunidades que se observan en relación con el delito violento.

Má allá de lo que indican los escenarios más inmediatos a las medidas de distnaciamiento social y confinamiento, es esperable un deterioro de los indicadores de delincuencia y violencia a futuro, como efecto del deterioro que la región experimentará en materia económica y social. Por lo pronto, y ante los cambios que se están produciendo en los escenarios de seguridad, resulta imperioso un monitoreo más intenso y minucioso de los indicadores más relevantes con el objetivo de ajustar estrategias de intervención.

A continuación, se puntualizan algunos de los riesgos y oportunidades que se observan en relación con el delito violento, enfatizando la violencia contra las mujeres y el crimen organizado.

Riesgos

- **Alarmante crecimiento de los niveles de incidencia de la violencia en contra de las mujeres.** Los datos disponibles de agresiones contra las mujeres, durante las primeras semanas de atención de la crisis sanitaria, confirman las dimensiones que adquirió el problema. La ministra de las Mujeres, Géneros y Diversidades de **Argentina** informó que hubo un aumento del 25% de las consultas a la línea especial, por razones de violencia de género (Diario, 21, 2020). En Río de Janeiro, **Brasil**, el Tribunal de Justicia de Violencia Doméstica de ese estado, reportó un incremento del 50% de las denuncias de violencia de género (ONU Mujeres, 2020). En **México**, la organización México Evalúa reportó un incremento de las violencias contra las mujeres durante el mes de marzo, según el informe *“Marzo de 2020 es el mes con más registro de delitos sexuales cometidos desde 2015, con 163 actos reportados cada día.”* (24 Horas, 2020), y de acuerdo al Instituto Nacional de las Mujeres de México, *“los pedidos de auxilio aumentaron un 60 por ciento en la Red Nacional de Refugios y se incrementó en un 5 por ciento la acogida de víctimas.”* (AFP, 2020).

El problema no solo se agravó en términos del número de víctimas, sino que su manejo revistió mayor complejidad, como se indica a continuación.

- **Crecimiento de la cifra oculta de la violencia contra las mujeres.** El confinamiento de víctimas en hogares, dificulta la denuncia por los medios telefónicos, interrumpen las redes de apoyo (familia, amigos, sociedad civil y otros servicios), y le da más oportunidades y poder al agresor. Si no se identifican formas alternativas de denuncia, la cifra oculta se puede acrecentar sin que se tome como condición preocupante, por parte de las autoridades. Ya de por sí, en circunstancias normales, la denuncia por agresión doméstica tiende a ser baja, “menos del 40 por ciento de las mujeres que sufren violencia buscan ayuda de algún tipo o denuncian el delito. Menos del 10 por ciento de estas mujeres que buscan ayuda recurren a la policía.” (ONU MUJER). La cifra oculta tiende a ser más alta en el caso de los delitos sexuales. Se estima que el 77% de delitos sexuales ocurre en las viviendas, algo que augura un aumento de este tipo de violencia mientras dure el confinamiento.
- **Reducción de la oferta de servicios de atención.** La alteración de rutinas y la congestión de ciertos servicios públicos como los de salud, seguridad y justicia, limitan la atención de los casos de violencia doméstica, a menos que se señalen lineamientos especiales y se refuercen con recursos materiales, financieros y humanos. En algunos países se reportan que albergues y casas de acogida, o

bien han limitado sus operaciones, o bien están desbordados por la mezcla de mayor demanda y menos recursos. Tales son los ejemplos encontrados en Honduras y Cuenca Ecuador (ONU Mujeres, 2020). Los feriados judiciales, afectan la prestación de servicios y la ejecución de órdenes de protección.

- **Debilitamiento de la autonomía económica de las mujeres.** Se acrecientan las condiciones adversas para garantizar la autonomía económica de las mujeres, en tanto son uno de los sectores más golpeados por el desempleo o la paralización del sector informal de la economía. La mayor dependencia económica, agrava aún más las posibilidades de las mujeres para denunciar situaciones de agresión o para avanzar hacia la adopción de medidas cautelares y juzgamientos.
- **Intensificación de las acciones del crimen organizado y nuevas modalidades delictivas.** Algunas formas de delincuencia, como el crimen organizado, han encontrado oportunidades para expandir o fortalecer su control territorial, o para variar sus modalidades de operación dada la explosión que ha tenido el uso de las TIC entre la población.

La crisis provocada por la pandemia en un contexto de débiles respuestas por parte del Estado, se convierte en una fuerza que alienta al crimen organizado. Preocupa que la creciente vulnerabilidad sanitaria y económica de la población y las limitaciones en las respuestas gubernamentales, la haga más susceptible de aceptar o solicitar apoyos a las redes criminales con fuerte presencia en los países más violentos de la región, las que a su vez tendrán una oportunidad excepcional para afianzar el control territorial. Se reporta que grupos criminales están “colaborando” con la aplicación de las medidas sanitarias (El Salvador, Brasil), distribuyendo paquetes de alimentos y artículos esenciales (México), y hasta otorgan préstamos a los miembros de la comunidad (Asmann, Dalby, & Robins, 2020), (Moncada & Franco, 2020). Con estas acciones están capitalizando la vulnerabilidad de las comunidades y los débiles sistemas de seguridad social para fortalecer su influencia y legitimidad (Dittmar, 2020). Además, la crisis ocasionará una reducción de demanda que intensificará los enfrentamientos de las bandas criminales por el control de los mercados de distribución y con ello crecerá la violencia (Lister & Pozzebon, 2020).

- **Militarización de la seguridad pública.** Gobiernos en América Latina han estado desplegando ampliamente a las fuerzas armadas para auxiliar a las fuerzas policías en tareas de vigilancia, imposición de cierres y toques de queda, así como para la detención de infractores a las órdenes sanitarias. El aumento de la participación del ejército en funciones de seguridad pública en el contexto de la COVID-19

se ha registrado en varios países de la región, tales como: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, y Venezuela. Frente a esta situación, se plantean las siguientes preocupaciones: (i) el debilitamiento del equilibrio cívico-militar que tiende a inclinarse hacia las fuerzas armadas, considerando la percepción positiva que los ciudadanos tienen sobre las mismas en comparación a las instituciones cívicas del Estado, y; (ii) la eventual “normalización” de la participación de las fuerzas armadas en este tipo de tareas de seguridad y orden público, que dificulte el regreso de los militares a los cuarteles después de que pase la crisis de la COVID-19 (Isacson, 2020).

En adición a lo anterior y motivadas por la crisis sanitaria y el mayor uso de los medios digitales para diversos tipos de transacciones, han surgido o se han intensificado otras modalidades delictivas como, el contrabando y falsificación de medicamentos, fraudes o estafas en línea, telefónicas, etc., y ciberdelincuencia en general (Interpol, 2020).

- **Deterioro de las causas sociales asociadas a la violencia.** De manera consistente con la visión que se ha venido exponiendo en este informe sobre la importancia que tienen los factores sociales sobre la violencia y la criminalidad, el escenario creado por la pandemia plantea grandes riesgos a la seguridad y la paz social de la región. La crisis profundizará los ya de por sí altos niveles de desigualdad y pobreza que tenía ALC (CEPAL, 2020a), con el consecuente impacto negativo sobre los sectores más vulnerables ante la violencia y la criminalidad, como lo es la población joven que está padeciendo altos niveles de exclusión de la educación y tasas de desocupación que tienden a doblar la tasa media de la población⁹⁹.

En consecuencia, aumentarán las demandas ciudadanas de apoyo gubernamental, entre ellas diversos tipos de transferencias directas y subsidios como los PTMC¹⁰⁰ analizados en este informe. Las respuestas de política social dirigidas a fortalecer las redes de apoyo a los sectores más golpeados por la pandemia, deberán constituir la primera línea de contención para evitar el deterioro de factores asociados a aspectos de orden público, violencia y delincuencia.

- **Crecimiento del malestar social y afectaciones al orden público.**

⁹⁹ La crisis sanitaria de la COVID-19 está causando un impacto socioeconómico sin precedente en ALC. La CEPAL estima un aumento de la pobreza de al menos 4,4% que alcanza a más de 214.7 millones de personas, lo que equivale al 35% de la población de la región. La pobreza extrema aumentaría 2,6% , lo que supone 15.9 millones de personas más en esa condición (CEPAL, 2020b). Una de las dimensiones más dramáticas está asociada a la inseguridad alimentaria extrema, la cual podría alcanzar a 14 millones de personas (CEPAL, 2020).

¹⁰⁰ Se estima que al mes de mayo de 2020, 29 países de la región han aplicado un total 126 medidas de protección social para la población en estado de vulnerabilidad, las cuales alcanzan a cerca de 90.5 millones de hogares (CEPAL, 2020c).

Como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida de la población y del crecimiento del malestar social, la región podría experimentar la intensificación de diversos tipos de manifestaciones de descontento ciudadano. La primera respuesta del Estado es el uso de la fuerza viabilizada por la presencia policial bajo el argumento tradicional de “alteración al orden público”. El impacto en la vulneración de derechos humanos ha sido una constante. La respuesta a demandas de la ciudadanía proviene de los sectores gubernamentales de política económica y social con medidas concretas de recuperación de los efectos de la crisis. Para evitar o disminuir los riesgos asociados a las intervenciones policiales en materia de orden público, se deben acelerar los procesos de transformaciones institucionales como las mencionadas en este informe, la promoción de mecanismos de resolución de conflictos, los sistemas de alerta temprana y reemplazar el uso de la fuerza con herramientas de diálogo y generación de consensos.¹⁰¹

Los avances que se han cosechado en ALC en materia de seguridad y derechos humanos, no se pueden dar por sentados, en vista de los riesgos asociados a la presencia latente de posiciones inspiradas en el populismo punitivo que aún subsisten en la región, y que podrían resurgir por la combinación de un conjunto de factores como: el agravamiento de las condiciones económicas y sociales generadas por la COVID-19, el crecimiento del temor y el malestar social, y liderazgos que busquen sacar provecho de estas circunstancias en la antesala de un ciclo electoral que está pronto a inaugurarse en la región.

Oportunidades

- **Mejor conocimiento sobre el comportamiento de delito como el homicidio y el feminicidio.** La pandemia ofrece un escenario excepcional que permite observar el comportamiento de los homicidios (los feminicidios se verán más adelante), antes, durante y después

¹⁰¹ La CIDH ha publicado recientemente un conjunto de estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, el cual debe servir como referencia para promover actividades de capacitación e introducir ajustes en procedimientos e instrumentos usados en este tipo de situaciones (CIDH, 2019a).

del confinamiento y su relación con las medidas adoptadas. Se deben aprovechar las circunstancias para elaborar diagnósticos y sobre la base de los mismos, ajustar estrategias de intervención.

- **Mayor visibilización del tema de la violencia contra las mujeres y condiciones para impulsar reformas adicionales.** Por haberse considerado la violencia contra las mujeres, una de las más graves consecuencias en materia de salud y seguridad en el marco de la pandemia, se han generado condiciones propicias para impulsar acciones pendientes que permitan fortalecer la lucha contra este flagelo, incluyendo reformas legales, mejoras a los procesos de gestión de políticas y programas, y mayor colaboración entre las instituciones del sector social y seguridad.
- **Adopción de manera permanente, de algunas medidas surgidas durante el confinamiento para enfrentar la violencia contra las mujeres.** Las medidas excepcionales que se han adoptado para reforzar las denuncias, atender a las víctimas y facilitar las gestiones judiciales como es el caso de la ampliación automática de las medidas cautelares, han mostrado su utilidad y efectividad. En consecuencia, resulta aconsejable no desmontar dichas medidas con el paso de la pandemia; las mismas deberían considerarse como medidas de carácter permanente. Todas ellas juntas, constituirían un decidido fortalecimiento de la acción para prevenir y tratar la violencia contra las mujeres en los países de la región.

En el Cuadro 24, se enlistan algunas de las medidas que fueron adoptadas en ciertos países durante la pandemia.

Cuadro 24. Medidas adoptadas por algunos países frente a la violencia de género en el marco de la pandemia por la COVID-19

¿Qué se está haciendo en la región?

En el caso de PTMC en **Colombia**, Familias en Acción (FA), se encontró que el programa redujo En el caso de Colombia, el Ministerio de Justicia expidió el decreto 460 para garantizar que las comisarías de familia continúen trabajando; la Consejería para la Mujer ha preparado un memorándum para que haya prevención y atención en lo local; y se ha generado una línea de denuncia donde la fiscalía pone como prioridad el riesgo feminicida.

Chile publicó un Plan de Contingencia que refuerza la atención telefónica y mantiene operativas las casas de acogida y a los asesores legales. En tanto, Colombia y Argentina fortalecieron también su atención telefónica

En **Argentina**, a través de la iniciativa *Spotlight* -apoyada por la Unión Europea y la ONU- ayuda a las autoridades locales y nacionales para asegurar un servicio continuo a las víctimas de violencia doméstica. Durante la crisis, se han habilitado mecanismos adicionales a la llamada, de denuncia, como whatsapps, emails y otros.

En **Argentina** y **Uruguay** las medidas cautelares se ampliaron de forma automática durante toda la cuarentena, evitando que las mujeres que ya tenían medidas de protección no tuviesen que asistir a las comisarías.

En **Perú**, La campaña Mascarilla violeta. Generación de podcasts, videos y pastillas informativas junto a gobiernos locales sobre la oferta de servicios a mujeres en situación de violencia en el contexto de la COVID-19. Una estrategia de prevención de violencia contra las mujeres que articula con iniciativas de recuperación socioeconómica. Incorpora al sector privado en la implementación de la campaña a la vez que refuerzan los servicios de atención para las víctimas. Esta intervención se complementa con el aumento de capacidades del sector justicia para asumir la demanda de casos. Intervención que lidera el Ministerio de la Mujer junto con el Ministerio de Hacienda y establece una plataforma interinstitucional nacional para la implementación. También incorpora a los territorios.

En los países del Norte de **Centroamérica, Infosegura**, el proyecto regional de PNUD especializado en fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de información sobre seguridad ciudadana y cohesión social en Centroamérica y República Dominicana, con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID), impulsó la Campaña Regional de prevención de violencia contra las mujeres #MujeresSeguras. El objetivo que motivó la campaña fue prevenir la violencia contra las mujeres, niños/as y adultos/as mayores con el propósito de informar a las personas en riesgo sobre los canales y mecanismos institucionales para hacer denuncias de violencia doméstica de forma segura y eficiente. Adicionalmente, durante la pandemia de la COVID 19, **Infosegura** puso énfasis en la lectura multidimensional de la crisis, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, con foco en poblaciones vulnerables por sexo, edad, territorio, y otras segregaciones disponibles en cada caso, en ruta hacia la reconstrucción en condiciones de seguridad perfilando factores de riesgos y vulnerabilidades.

[Para conocer más experiencia visite el Centro de Recursos del Equipo de Genero del Centro Regional de PNUD para America Latina y el Caribe](#)

Fuente: Elaboración propia con datos de: (Oquendo, 2020), (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, 2020) e Infosegura.doreño para el Desarrollo de la Mujer, 2016)

- **Movilización de recursos en el plano territorial y participación social.** La crisis ha demandado una importante participación de las administraciones territoriales en el manejo de la crisis. También ha estimulado la generación de redes de apoyo ciudadano para la atención de personas en situación de vulnerabilidad, la recolección de fondos y producción de insumos para los trabajadores sanitarios, el diseño de aplicaciones de múltiple utilidad, entre otras. Este capital social debe ser aprovechado por los gobiernos locales y los servicios de policía en las estrategias de prevención comunitaria del delito en la fase pospandemia.

EFECTOS SOBRE LA POLICÍA

La información que ha trascendido durante los primeros meses de la pandemia, dan cuenta de las exigencias y desafíos que enfrentan los servicios de policía. En la policía, ha recaído el peso de hacer valer las ordenes sanitarias, lo cual se ha sumado a la atención de los problemas de seguridad y orden público, algunos de los cuales se han agravado como se expuso anteriormente. Finalmente, los y las funcionarios policiales han estado expuestos a los riesgos de contagio y han debido intensificar el uso de las TIC en el desempeño de sus funciones. Dado los cambios resultantes de la crisis ocasionada por la COVID-19, los servicios de policía deben adoptar estrategias flexibles y dinámicas que les permitan ajustar prioridades, planes operativos y recursos.

Un reciente estudio sobre las condiciones en que trece servicios de policía han enfrentado la pandemia en países de ALC, arrojan datos relevantes sobre los niveles de protección mínima con que cuenta el personal y sobre el impacto de la pandemia en las rutinas policiales (Cuadro 25) (Alvarado, Sutton, & Laborda, 2020).

Equipamiento y protección

- 77% de los servicios brindaron capacitación a sus oficiales en temas relativos a la atención de la pandemia.
- 85% de las agencias indicaron que el personal en contacto con la comunidad disponía de equipo de protección especial (EPP).
- El 62% indicaron disponer de desinfectante para el 100% de los agentes.
- El 54% indicaron disponer de mascarillas para el 100% de los agentes.
- El 39% indicaron disponer de guantes para el 100% de los agentes.
- Solo un servicio policial indicó disponer de protectores faciales y gafas para su personal.

Acciones preventivas y comunitarias

- 100% de las agencias indican haber cambiado sus políticas en lo que respecta al trabajo proactivo y preventivo.
- 92% redujeron o limitaron las actividades policiales orientadas a la comunidad.
- 100% adoptaron medidas para aumentar la presencia en ciertos lugares (supermercados, hospitales y algunos espacios públicos).

Fuente: Elaboración propia con datos de (Alvarado, Sutton, & Laborda, 2020)

En este marco, las TIC adquieren mayor relevancia que en tiempos de “normalidad”, permitiendo a los servicios de policía expandir sus márgenes de vigilancia y control de espacios públicos, identificar más fácilmente a individuos involucrados en diversos tipos de delitos e incidentes, mejorar la gestión y análisis de datos, fiscalizar más eficientemente el uso de los recursos móviles, rastrear y bloquear mecanismos para el *hackeo* de sistemas o la realización de estafas, y mejorar su enlace y comunicación con diversas instituciones y con la población. Es de esperar que las tareas de vigilancia se van a automatizar más rápidamente, mediante el monitoreo de espacios públicos y eventos masivos, a través de vigilancia electrónica y robots aéreos (*Drones*)¹⁰²; también, se estará valorando la implementación de retenes y filtros sanitarios por medio de robots terres-

¹⁰² Para mayor detalle, se recomienda la lectura del artículo “Los drones también se unen a la lucha contra la COVID-19” elaborado por Florencia Gómez Forti, recuperado de: <https://www.itsitio.com/uy/los-drones-tambien-se-unen-la-lucha-covid-19/> con fecha de publicación del 23 de abril 2020.

tres siguiendo el ejemplo de algunos países asiáticos¹⁰³ (CAF, 2020). Se anticipa además, un aumento de tecnologías que permitan el rastreo y seguimiento digital a través de *Corona Apps*¹⁰⁴, las cuales permiten recolectar datos de geolocalización y hacer cumplir la cuarentena¹⁰⁵.

Al igual que está sucediendo en diversas áreas en que la digitalización se está usando para dar respuestas de política pública a los problemas planteados por la crisis de la COVID-19 por parte de los gobiernos de ALC (CAF, 2020), la policía debe incorporarse de manera veloz pero planificada, a esta tendencia.

En relación con la forma en que la pandemia de la COVID-19 ha impactado a la policía, sus actividades y el uso de las TIC, se observan los siguientes riesgos y oportunidades.

Riesgos

- **Excesos en el uso del poder discrecional y en el uso de la fuerza de la policía.** Las ordenanzas sanitarias que debe hacer cumplir la policía tienden a ser de naturaleza muy genérica y su incumplimiento acarrea drásticas sanciones para la población. Es un escenario que deja en las manos de los agentes de policía amplios márgenes de discrecionalidad, con controles por parte de la ciudadanía disminuidos o totalmente ausentes, creando condiciones para que se intensifiquen las tendencias autoritarias y los abusos de poder (Cave & Latif Dahir, 2020).

Adicionalmente, se deben considerar las situaciones de estrés que el manejo de la pandemia supone, no solo para el personal sanitario, sino también para el personal policial, expuestos a tasas más altas de contagio que la media de la población¹⁰⁶, y a jornadas laborales que se han debido intensificar.

¹⁰³ Algunos ejemplos como emplear máquinas robóticas en la actuación policial: 1) Robot de patrullaje policial basado en 5G: <http://www.automaticaeinstrumentacion.com/es/notices/2020/03/robots-de-patrullaje-5g-para-luchar-contr-el-coronavirus-46336.php#.XqS61517nIU>; 2) otro ejemplo de México: <https://www.debate.com.mx/culiacan/Crean-a-Murphy-un-robot-para-atender-sospechosos-de-Covid-19-por-WhatsApp-20200406-0205.html>

¹⁰⁴ Hay ejemplos de *corona apps* en varios países en la región. Uruguay maneja una corona app para canalizar casos sospechosos y atender a personas diagnosticadas sin la funcionalidad de geolocalización. Colombia implementa una CoronaApp para informar sobre COVID-19 y su avance en el país, además de facilitar el monitoreo de la salud a partir del ingreso de datos personales.

¹⁰⁵ Anunciado en Brasil, Ecuador y Ciudad de México: <https://www.derechosdigitales.org/14368/el-tecnoptimismo-volvio-en-forma-de-coron-apps/>

¹⁰⁶ Un estudio realizado en México en los primeros meses de la pandemia por la COVID-19, da cuenta de altos niveles de contagio y decesos entre la policía, así como la carencia de equipos básicos para su protección sanitaria como mascarillas y otros (CIDE, 2020).

- **Sobrecarga de responsabilidades.** Uno de los retos que deberán enfrentar las autoridades responsables de las tareas de seguridad a nivel nacional y local, será el balance entre las tareas de vigilancia y control de la criminalidad, y la aplicación de las disposiciones sanitarias que permitan contener el brote¹⁰⁷. Es previsible, tal y como se evidenció en un estudio que se presentó anteriormente, que la atención de las tareas de prevención y control del delito, sean desatendidas frente a la gestión de la crisis; ante esto conviene recurrir a una mejor articulación de esfuerzos con la comunidad en tareas de prevención y a las TIC para ampliar alcance y eficacia de las tareas de vigilancia y respuesta inmediata.
- **Retorno a rutinas y prácticas reactivas en detrimento de las acciones proactivas y preventivas.** La información presentada anteriormente (Cuadro 21), pone de manifiesto los cambios en las rutinas policiales, las cuales parecieran estar desplazando las acciones preventivas por las de corte más reactivo (Alvarado, Sutton, & Laborda, 2020). Dada la fuerte tradición que ha tenido el modelo de policía reactivo en los países de ALC, se deberá procurar el pronto cambio de parámetros, una vez el manejo sanitario de la pandemia lo permita. Esta preocupación surge también, a raíz de la intensificación del uso de las TIC a las rutinas policiales. Algunas de las revoluciones tecnológicas que tuvieron lugar en el pasado en materia policial, ocasionaron algunos efectos no deseados, tal es el caso de la radiopatrulla que durante la primera etapa de su introducción desplazó el patrullaje a pie y distanció al policía de la comunidad. El mismo tipo de efectos podría causar el uso de las TIC, si las mismas no se conciben con los parámetros adecuados.
- **Apresurada incorporación de las TIC a las actividades policiales, sin claras estrategias y criterios.** De acentuarse la tendencia a la incorporación de las TIC al desempeño policial como lo sugiere la atención de la pandemia, podrían precipitarse decisiones de inversión y adquisición que no cuenten con los insumos necesarios para garantizar la efectiva adaptación y uso de esas tecnologías a las necesidades institucionales.
- **Vulnerabilidad de la privacidad y excesivos controles del espacio público.** La adaptación de diversas tecnologías a las tareas de vigilancia y control exigen importantes consideraciones éticas y deontológicas que, de no estar presentes en los procesos de adquisición,

¹⁰⁷ Estas funciones pueden incluir la implementación de medidas de a) restricción de la movilidad; b) mantenimiento del orden público a través de control de zonas de confinamiento y de las agrupaciones de personas, acordamiento de infraestructuras esenciales, la prevención y atención a fugas de presos y disturbios o revueltas de la población; c) rastreo de contactos aprovechando recursos de la investigación policial; d) garantizar la provisión de suministros de emergencia; y e) comunicación al público (Interpol, 2020).

capacitación y uso de las TIC, podrían acrecentar el vigilantismo y la violación a espacios de privacidad fuera de los marcos legales y constitucionales vigentes.

Oportunidades

- **Acelerar las transformaciones institucionales del sector de seguridad:** Aumentar las capacidades de los Ministerios de Seguridad y sus instancias de prevención de la violencia y servicios públicos centrados en las personas, incorporando las dimensiones de interseccionalidad, diversidad y género. Potenciar el servicio civil compuesto por funcionarios y funcionarias gubernamentales especializados y altamente capacitados en el ejercicio del gobierno de la seguridad pública, particularmente, del diseño y aplicación de las políticas criminales y de seguridad, del gerenciamiento político-institucional del sistema de seguridad pública en su conjunto y, específicamente, de la dirección superior del sistema policial y del resto de las agencias intervinientes.

Se requiere de actualizar los modelos de organización de las instituciones policiales, la actualización de su marco normativo (en términos legislativos y en los instrumentos de procesos como por ejemplo Reglamento Interno, protocolos de actuación) y la reformulación de sus prácticas y cultural organizacional, con enfoque interseccional, de derechos humanos y asegurando la inclusión del enfoque de género.

- **Intensificación del trabajo interinstitucional entre el sector social y el de seguridad para la coproducción de espacios sanos y seguros:** La crisis sanitaria, por su complejidad y la cantidad de recursos institucionales que ha debido movilizar, ha sido una oportunidad para intensificar el trabajo interinstitucional y mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno (estatal, federal y municipal). Además, está generando condiciones sin precedentes en la coproducción de ambientes sanos y seguros, de los cuales participan múltiples actores institucionales, propiciando el acercamiento y la articulación de esfuerzos entre el sector salud y el sector de seguridad ciudadana, igualmente ha sucedido entre éste último y otros sectores como el educativo, de protección de la niñez, los adultos mayores, y la mujer. Se debe aprovechar la coyuntura para forjar mecanismos permanentes de integración y colaboración entre estos sectores. Estas condiciones pueden dar paso a modalidades de gestión más cooperativa y crear sinergias que impacten de manera más efectiva los problemas de violencia y criminalidad.
- **Dinamización de los procesos de innovación e incorporación de TIC.**

Se intensificarán las necesidades asociadas con algunas aplicaciones, lo cual se convertirá en un estímulo para la adopción de las TIC por parte de los servicios de policía. Las herramientas predictivas serán más atractivas dado que permiten identificar patrones delictivos con base en el *big data* y el uso de la inteligencia artificial y el aprendizaje automatizado. El aumento de la carga de trabajo, los recursos limitados y la falta de personal por tener que atender a la vez la crisis sanitaria, pueden acelerar la aceptación de estas herramientas en las policías y su incorporación al análisis criminal y al diseño de estrategias de disuasión y prevención de delitos y violencia.

EFFECTOS SOBRE EL SISTEMA PENITENCIARIO

El sector penitenciario también ha enfrentado importantes desafíos en el manejo de la crisis creada por la COVID-19. Un grupo de organismos internacionales, alertaron de manera temprana sobre el incremento en la vulnerabilidad de la población carcelaria y de otras personas privadas de libertad durante la pandemia de la COVID-19, y llamaron a tomar medidas de salud pública en la atención de esa población y a revisar las políticas de persecución penal y carcelaria, en procura de limitar la privación de libertad (Declaración conjunta de la UNODC, la OMS, el ONUSIDA y la ACNUDH sobre la COVID-19 en prisiones y otros centros de detención, 2020).

Se documentó que la tasa de contagios por COVID-19 en las cárceles de la región crecieron más de 200% entre marzo y mayo 2020. A principios de agosto del mismo año, en los centros penitenciarios de Brasil se reportaron más de 20,000 contagios y más de 150 muertes, y en México más de 2,000 casos y más de 200 fallecimientos. Para la región andina se registraron más de 17,000 contagios y más de 400 fallecimientos, seguido por Centroamérica con más de 6,000 contagios y más de 300 muertes y el cono sur con más de 4,000 contagios y más de 100 muertes en los centros penitenciarios (Bergman, 2020). Es importante destacar que hay un significativo subregistro dada a la escasez o ausencia de pruebas para la población privada de libertad. Expertos estiman que pese a lo que indican las cifras oficiales, un porcentaje significativo de la población se ha contagiado (Sociedad de Criminología Latinoamericana; Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia de la UNTREF, 2020).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), también emi-

tió una resolución, en la que hace un llamado a los Estados a “*adoptar medidas para enfrentar el hacinamiento de las unidades de privación de la libertad, incluida la reevaluación de los casos de prisión preventiva para identificar aquéllos que pueden ser convertidos en medidas alternativas a la privación de la libertad, dando prioridad a las poblaciones con mayor riesgo de salud frente a un eventual contagio de la COVID-19, principalmente las personas mayores y mujeres embarazadas o con hijos lactantes*”. Además, agrega que se debe “*Asegurar que, en los casos de personas en situación de riesgo en contexto de pandemia, se evalúen las solicitudes de beneficios carcelarios y medidas alternativas a la pena de prisión...*” (CIDH, 2020).

En relación con el sector penitenciario, se identifican los siguientes riesgos y oportunidades:

Riesgos

- **Contagios y amotinamientos.** Las condiciones de hacinamiento y falta de higiene propias de las cárceles de ALC, las convierten en espacios de altísimo riesgo que favorecen el contagio, o que intensifican los riesgos de amotinamientos. Estas condiciones afectan también la salud y seguridad del personal carcelario.
- **Excarcelaciones sin sólidos criterios técnicos.** Las medidas que algunos países han adoptado de liberación de detenidos, sin que medie una clara definición de los parámetros para decidir sobre las personas a ser liberadas, han generado preocupación ciudadana y podrían implicar efectos adversos en la seguridad de las víctimas de los delitos cometidos por las personas excarceladas, o riesgos para la sociedad.
- **Debilitamiento de los programas de asistencia a privados de libertad.** Frente al colapso de los sistemas de protección social ante el crecimiento de la demanda de ayudas y subsidios por parte de la población que ha perdido sus trabajos y oportunidades de generar ingresos propios, los programas de apoyo a la población privada de libertad podrían sufrir una merma y debilitamiento. En muchos casos, esos programas provienen de iniciativas público-privadas que también se están viendo debilitadas por la crisis.

Oportunidades

- **Condiciones para replantear el uso abusivo de la pena privativa de libertad y revisar opciones alternativas.** El amplio acuerdo que se

ha producido en torno a la urgencia de revisar decisiones relativas al encarcelamiento en el contexto de la pandemia, crea condiciones propicias para promover directrices y políticas en materia de desinstitucionalización, que trasciendan coyunturas como la actual y permitan a los sistemas penitenciarios de la región operar más apegados a los estándares de derechos humanos. El caso aquí analizado sobre la experiencia de Costa Rica, brinda herramientas para que los Estados reduzcan sobrepoblación penitenciaria con criterios técnicos, y disminuyan así los riesgos de contagio en los centros penitenciarios, especialmente en el caso de mujeres privadas de libertad y sus familias.

Conclusiones y recomendaciones

ALC sigue encabezando récords negativos en materia seguridad ciudadana, así confirmado por los elevados índices de criminalidad violenta y de sensación de inseguridad, los altos niveles de impunidad pese a contar con unas de las tasas más altas de encarcelamiento, y la persistente insatisfacción ciudadana con el desempeño de las instituciones del sector. Esta situación constituye un lastre para la región en términos de desarrollo humano, y es una advertencia sobre las dificultades que los países puedan encontrar en su avance hacia el cumplimiento de las metas plasmadas en los ODS. Estas dificultades se acrecientan dado los devastadores efectos que la pandemia de la COVID-19 está teniendo en los países de ALC en lo económico y social, con repercusiones en la seguridad.

Pese a ello, en los últimos años se observan tendencias esperanzadoras en la reducción de la violencia y el delito tanto a nivel distrital/municipal, como estatal y nacional, las cuales han sido ilustradas en este estudio. Algunas de estas disminuciones han estado asociadas a experiencias que han sido ejecutadas en diversos países de la región, cinco de las cuales fueron seleccionadas para el análisis. A partir de ese análisis y la información de contexto que se presentó en páginas anteriores, se extraen las siguientes conclusiones.

- 1. Las caídas en los delitos violentos que se registran en diversas regiones y países de ALC, constituyen una señal esperanzadora, pero las causas asociadas deben analizarse con mayor profundidad para ajustar estrategias y sostener esfuerzos.** En algunos casos esas caídas parecen haberse consolidado (Colombia), en otros no se han logrado sostener (Brasil) o bien la trayectoria es errática (Centroamérica). Los estudios existentes no son conclusivos sobre las causas asociadas, en buena parte por la carencia de estudios de impacto, o la falta de rigor ante la ausencia de líneas base, o de información fiable desde las fases diseño de políticas y programas. Este aspecto debe atenderse, procurando aislar el efecto de las estrategias contra el crimen organizado de los efectos de las intervenciones integrales frente a la delincuencia común, para poder retroalimentar las políticas en marcha y ajustar diseños que permitan

acelerar los avances y generar réditos más inmediatos.

2. **El crimen violento sigue impactando a la población joven, las mujeres y las niñas, lo que obliga a concentrar los esfuerzos de intervención en estos segmentos de la población con un enfoque interseccional.** En el caso de la población joven masculina, las tasas de homicidio de las que padecen tienden a duplicar los promedios nacionales. Las mujeres por su parte siguen siendo asesinadas por razones asociadas a su género, en casi el 40% de los casos; y en los países con información disponible, se constata que las niñas entre los 10 y los 14 años presentan tasas inaceptablemente altas de agresión sexual. Todas esas modalidades de violencia que operan sobre esos grupos poblacionales deben constituirse en prioridad de las intervenciones y programas.
3. **Se registran innegables avances en la gestión institucional y en el diseño y ejecución de las políticas públicas que responden al paradigma de la seguridad ciudadana, pero el proceso se debe acelerar para proteger los logros alcanzados y evitar retroceder, dadas las complejas condiciones que plantea la crisis ocasionada por la COVID-19.** La gobernanza del sector seguridad está hoy más influenciada por enfoques que abogan por un abordaje desde los derechos humanos, y una visión integral, multisectorial, rigurosa, participativa e innovadora en el tratamiento del problema, como se observó en las experiencias analizadas. Estos avances, sin embargo, no se pueden dar por sentados en vista de los riesgos asociados a la presencia latente de posiciones inspiradas en el populismo punitivo que podrían resurgir por la combinación del agravamiento de las condiciones económicas, sociales y de seguridad generadas por la COVID-19, el crecimiento del temor y malestar social, y liderazgos que busquen sacar provecho de estas circunstancias en la antesala de un ciclo electoral que está pronto a inaugurarse en la región. La mejor forma, de evitar que esto suceda, es procurando acciones de impacto sostenido en la reducción de los niveles de violencia, criminalidad y sensación de inseguridad, mediante la profundización y aceleración de los procesos de reformas institucionales y de gestión de las políticas públicas.
4. **El marco jurídico y normativo que rige el sector de seguridad en la región ha venido recogiendo los más importantes avances de la doctrina internacional de los derechos humanos, pero es insuficiente para garantizar justicia pronta, cumplida y con garantías; esto es especialmente cierto en materia de violencia contra la mujer.** Más allá de algunos ajustes normativos que se requieren en ciertos países en temas como violencia de género, delitos asociados a la corrupción y el crimen organizado, o frente a nuevas realidades como el delito cibernético, el mayor desafío de la región sigue sien-

do la capacidad hace valer la legislación y la jurisprudencia, para responder a las demandas ciudadanas de mayor seguridad. Los persistentes niveles de impunidad, hablan más de los faltantes de gestión que de carencias normativas, el caso de la violencia contra las mujeres lo ejemplifica. Pese a ello, el abordaje a estos problemas sigue siendo marcadamente formalista, a un problema una nueva ley, posponiéndose decisiones sobre reforma institucional y mejora de los procesos de gestión.

5. **El sector seguridad dispone hoy de mayores estándares de rigurosidad en la producción y gestión de la información, así como en la evaluación de procesos y evaluación ex post de resultados, pero hay un faltante de análisis de impacto y de estudios costo/beneficio.** Se ha incrementado la disponibilidad de insumos y la calidad de los mismos, en la forma de bases de datos, análisis multivariados, experiencias documentadas, etc., que procuran nutrir los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, sigue habiendo dificultades para el acceso a los datos de naturaleza pública, y una inexplicable ausencia de análisis de resultados e impacto de políticas y programas. Esta última herramienta resulta indispensable en la medida en que la región se adentra cada vez más en procesos decisorios que deberán ser capaces de impactar variables más específicas si se desea sostener los esfuerzos de reducción de la criminalidad.
6. **Se ha acelerado la incorporación de procesos de innovación en las políticas públicas y ha crecido la presencia e importancia de las TIC en el sector de seguridad, pero su incorporación no siempre genera los resultados esperados, generando altos costos y cuestionables beneficios.** Los efectos positivos de estas tendencias se observan en procesos de gestión menos rutinarios y más dispuestos a experimentar nuevas modalidades de intervención, así como en la mejora de estándares de eficiencia y transparencia. Pese a ello, algunas experiencias innovadoras no logran sostenerse en el tiempo o escalar y tampoco documentarse debidamente para re-actualizar procesos de decisión. En relación con la adquisición e incorporación de las TIC, se observan procesos fallidos o de poco rendimiento, ante la ausencia en algunos países de criterios, estándares y estrategias previas que orienten ese tipo de decisiones. Se concibe a las TIC como un fin en sí mismo cuya adopción resolverá de manera milagrosa los problemas. Como se pudo observar en los casos analizados de São Paulo, Brasil y de Uruguay, las TIC constituyen una herramienta que permite acelerar la consecución de los objetivos y metas de los programas de seguridad, siempre y cuando estén previamente definidos el modelo de intervención, la estrategia institucional y se cuente con los recursos humanos y materiales para implementar los procesos. Además, las TIC pueden generar efectos

no deseados como la invasión de privacidad, la manipulación de datos y los riesgos de ciberdelincuencia.

- 7. La gestión territorial de la seguridad está desplazando, con buenos resultados, las respuestas genéricas e inducidas desde los nacional, pero las estructuras y procesos institucionales son débiles y requieren de blindajes adicionales.** Esto se refleja en el mayor protagonismo que han adquirido los gobiernos locales en los procesos de gestión, y en las diversas iniciativas provenientes de la cooperación internacional, como las impulsadas por el PNUD en algunos países centroamericanos y consideradas en este informe. Se identifican una amplia gama de instrumentos para la gestión territorial de la violencia y el delito, desde datos desagregados por unidades territoriales y elaboración de diagnósticos locales participativos, hasta la conformación de consejos locales para la prevención de la violencia y la creación de programas municipales para la prevención de la violencia, la atención de víctimas, y otros. Los esfuerzos provenientes desde las administraciones territoriales, no siempre cuentan con los recursos requeridos, o no logran profesionalizarse, o corren el riesgo de la más fácil penetración del crimen organizado, o de desplazar el delito a jurisdicciones cercanas. Además, estos esfuerzos no siempre son adecuadamente respondidos por las instituciones del plano nacional. Por ello se deberá prestar más atención a los procesos de descentralización y desconcentración por parte de entes relacionados con la política social y de seguridad ciudadana.
- 8. La sociedad civil ha ganado protagonismo y relevancia en el sector seguridad y sus acciones se han profesionalizado, pero hay espacio para ampliar y mejorar la calidad y naturaleza de su participación.** Casi todas las experiencias analizadas, han contado con la movilización y participación de la ciudadanía; en algunos casos la participación ha sido limitada a la deliberación, en otros han operado esquemas de cogestión. Los instrumentos que propician esa participación en la región son diversos, incluyendo consultas ciudadanas, diagnósticos y presupuestos participativos, fiscalización, e incorporación en tareas de prevención, resolución alterna de conflictos, atención de víctimas, sanciones comunitarias, etc. Esa participación es cada vez más sofisticada, articulada y profesional, así lo confirman los diversos centros de investigación dedicados al tema, las organizaciones no gubernamentales involucradas en proyectos diversos del sector, y las comunidades organizadas, entre otros. Dadas estas condiciones, se debe aspirar a ampliar y profundizar su participación.
- 9. El enfoque género sensitivo se ha transversalizado en algunas estrategias de seguridad y crecen los niveles de alerta ciudadana sobre el tema, pero los niveles de violencia contra las mujeres**

siguen siendo inaceptablemente altos y la mujer sigue estando subrepresentada en las instituciones de seguridad. Tal y como se confirma en los casos analizados de El Salvador en materia de violencia contra las mujeres y de Costa Rica con la experiencia de un sector de mujeres privadas de su libertad, el enfoque de género ha ganado terreno en el diseño y gestión de las políticas públicas en el sector. También se observa la transversalización del enfoque de género en las estrategias de seguridad de algunos países, como es el caso de El Salvador. Igualmente se confirmó con los estudios de opinión a nivel regional, que crecen los niveles de toma de conciencia de la ciudadanía ante el problema de la violencia contra las mujeres. Un factor que ha contribuido a una mayor visibilización de la mujer dentro de este sector, es la producción de estadísticas de manera desagregada y de estudios que involucra problemas de seguridad asociados a la mujer, como lo ejemplifica el proyecto Infosegura para los países de Centroamérica. Una importante deuda pendiente es la baja incorporación de la mujer en los servicios de policía.

10. **El sector seguridad no escapa a la afectación de la crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19, mediante la reconfiguración de los escenarios de seguridad y la afectación a instituciones claves del sector, entre ellas la policía y las cárceles. Podrían ponerse en riesgos los avances alcanzados y darse un resurgimiento de tendencias hacia el populismo punitivo.** Aunque aún no se cuenta con información actualizada en varios países, datos preliminares dan cuenta del crecimiento de la violencia contra las mujeres y una posible escalada en las tasas de homicidio. La crisis, plantea riesgos y oportunidades que se deberán considerar para la readecuación de estrategias del sector seguridad.

A partir de los resultados presentados en la investigación y de las conclusiones expuestas, se recomiendan las siguientes acciones:

1. **Volcar los esfuerzos hasta ahora realizados en materia de elaboración de indicadores y gestión de datos e información, en análisis de impacto y estudios costo/beneficio.** Los avances registrados en la generación de datos e información, permiten no sólo seguir produciendo análisis de procesos y resultados, sino también análisis de impacto y estudios costo/beneficio. Varios países de la región están en condiciones para este avance cualitativo, el cual le permitirá a los gobiernos y al sector de la cooperación internacional, contar con insumos más fiables y relevantes para decidir mejor sobre prioridades y la asignación de recursos. Se debe considerar el hacer mandatorio de cualquier proyecto que involucre recursos de la cooperación internacional, el análisis de resultados de impacto y estudios costo/beneficio.

- 2. Concentrar el apoyo al sector en la mejora de los procesos de gestión por resultados y en el diseño de políticas públicas con estándares mínimos.** Como ya lo hemos mencionado, la complejidad conceptual que entraña la noción de seguridad ciudadana y sus implicaciones éticas, funcionales y estratégicas dificultan los avances en los procesos de gestión y de elaboración de políticas públicas. Los casos analizados demuestran que los procesos de transformación con incidencia, pasan por fortalecer diversas herramientas del proceso de toma de decisiones, desde la calidad de los insumos y diagnósticos del problema, pasando por la planificación estratégica, los diseños institucionales que fomenten la interinstitucionalidad y multisectorialidad, así como la gestión participativa, y los mecanismos de fiscalización, evaluación y rendición de cuentas. Los gobiernos nacionales y la cooperación internacional deben volcar sus esfuerzos en la mejora de los procesos de gestión de las instituciones del sector.
- 3. Hacer de la gestión participativa una prioridad en los procesos de transformación institucional del sector seguridad.** Por lo general, las experiencias de éxito en materia de seguridad en la región han contado con una participación relevante de la sociedad civil. Para incentivar dicha participación y mejorar la calidad de la misma se recomienda: (i) readecuar los procesos de gestión de las instituciones y la formación del personal del sector seguridad para garantizar la incorporación de la sociedad civil en todas las fases del ciclo de la política pública, desde los diagnósticos participativos hasta las evaluaciones; (ii) promover procesos de inducción y capacitación de la sociedad civil que permitan adecuar expectativas, mejorar el conocimiento del sector y disponer de las herramientas necesarias para potenciar la calidad de su participación; (iii) promover instrumentos de medición de la opinión ciudadana (encuestas, grupo focales, etc.) para nutrir de manera permanente el proceso de toma de decisiones; (iv) fortalecer la de la sociedad civil en los procesos de evaluación (especialmente los centros especializados y la academia), y en los procesos de fiscalización y denuncia.
- 4. Blindar mejor los procesos, mecanismos e instancias de gestión de la seguridad con enfoque territorial.** Los casos analizados confirman la efectividad del enfoque territorial para abordar los problemas de seguridad, y muestran la importancia de una adecuada articulación entre los órganos de los diferentes niveles, nacional, estatal y municipal. Sin embargo, no siempre los mecanismos pensados para ello (consejos, comités, mesas de trabajo, etc.) resultan efectivos o logran sostenerse en el tiempo. Más allá de los esfuerzos por brindarles herramientas de diagnóstico, planificación y gestión como muy bien lo hace el PNUD, recomendamos: (i) fortalecer y

tecnificar las instancias de coordinación y gestión local mediante; (i) promover la descentralización y desconcentración de programas con incidencia en materia de seguridad para garantizar la adecuada contrapartida que requieren los gobiernos locales; (ii) aglutinar varias jurisdicciones locales en una sola instancia (i.e red de municipios de São Paulo), especialmente si la unidad territorial es relativamente pequeña, con el objetivo de mejorar su incidencia ante las autoridades nacionales y generar economías de escala; también para neutralizar el efecto de desplazamiento de delito que suele ocurrir entre municipios vecinos.

5. **Promover una mayor y más efectiva convergencia de estrategias, políticas y acciones entre el sector social y el de seguridad ciudadana.** Si algo ha sido debidamente asentado por la literatura y el cúmulo de experiencias documentadas, algunas de ellas analizadas en este estudio, es la naturaleza multifactorial de los problemas que atiende la seguridad ciudadana, algunos de ella de naturaleza social. La prevención social del delito y la violencia deberá reforzarse dadas las condiciones de riesgo que generará la pandemia. Se recomienda: (i) propiciar procesos integrados de gestión desde la elaboración de diagnósticos y diseño de las políticas, planes y programas; (ii) promover la incorporación de las instituciones del sector social en las instancias de coordinación a nivel nacional y local, y diseñar mecanismos de articulación permanentes a nivel de las unidades operativas; (iii) diseñar procesos de fiscalización y evaluación de resultados con participación interinstitucional que permitan a los diversos actores profundizar en el conocimiento de las interrelaciones entre variables relevantes y proponer los ajustes pertinentes.
6. **Readecuar perfiles y desarrollar de capacidades para la gestión de la seguridad con visión comprensiva e integral.** La convergencia de esfuerzos institucionales para integrar políticas públicas desde su diseño hasta su implementación y evaluación, supone readecuar el perfil de funcionarios de áreas estratégicas y de planificación de las instituciones de seguridad para que aborden la gestión de procesos desde una visión comprensiva e integral, articulada y participativa. Esta especie de “gestores para la convivencia ciudadana”, resultan especialmente necesarios en a los procesos de gestión de la seguridad en el plano local. Se deben revisar y adecuar perfiles y brindar la formación y las capacidades requeridas, muchas de las cuales pueden provenir del sector de la cooperación internacional, de los centros de pensamiento y estudio de la sociedad civil y de la academia.
7. **Convertir la información en acción, mediante prácticas que impacten de manera positiva el nivel operativo de la gestión institucional.** La calidad y disponibilidad de datos, y la evidencia sobre sobre

lo que funciona y no en materia de seguridad, ha crecido de forma importante en los últimos años. Sin embargo, la brecha entre la producción académica-científica y los tomadores de decisiones, sigue siendo significativa. Los casos analizados del PADO en Uruguay y el de Lei Seca en Diadema, São Paulo, ilustran cómo la información y el análisis riguroso alimentaron permanentemente las acciones y decisiones de las unidades operativas. Sin embargo, esa no es la regla. No basta con los avances que se observan en algunos países en los que se ha mejorado la calidad de las estadísticas y se han introducido tecnologías para la gestión de la información, se debe garantizar que la misma se incorpore a las rutinas administrativas y operativas que definen los resultados de una gestión. Para mejorar esos procesos recomendamos: (i) fortalecer las Unidades de Planificación y de Gestión de la Información, y convertirlas en dinamizadoras del cambio mediante el desarrollo de jornadas de sensibilización y capacitación, y la producción de manuales de procedimientos; (ii) intensificar los procesos de capacitación del personal operativo en el uso de la información para la toma de decisiones; (iii) dotar a las unidades operativas del equipo e instrumentos necesarios para que la información fluya de manera oportuna.

8. **Diseñar una arquitectura institucional para la innovación y estrategias para la gestión del cambio.** Los casos de incorporación de TICs y de promoción de ideas innovadoras que fueron analizados constituyen ejemplos de políticas exitosas porque, entre otras cosas, contaron con un diseño institucional capaz de ejecutar la estrategia propuesta; así mismo, se observaron procesos de aprendizaje gracias a los cuales se generaron ajustes en las intervenciones. En el caso de Uruguay, la responsable del PADO fue la Unidad de Análisis Criminal del Ministerio del Interior, y en el caso de Diadema, São Paulo, la responsabilidad recayó sobre la llamada Coordinación de la Defensoría Social. A efectos de garantizar la mejor gestión posible a los procesos de innovación, se recomienda: (i) la creación de unidades de “innovación gestión tecnológica”, responsables de liderar los procesos de innovación y transformación y con capacidad técnica, administrativa y financiera para definir estándares de calidad en los procesos de adquisición y modernización de las TICs; (ii) la formación de personal especializado y en constante exposición a los avances y mejores prácticas a nivel internacional; (iii) empoderar y dotar de los recursos necesarios a las unidades que están involucradas en la implementación de los procesos de cambio y en las innovaciones.
9. **Identificar mecanismos para la sostenibilidad financiera de las políticas de seguridad ciudadana que involucre esfuerzos en materia de ingresos y también de gastos.** Considerando las restricciones

financieras que arrastran los gobiernos de la región las cuales se intensificarán dado los impactos fiscales que generará la pandemia, se deberán adoptar medidas tanto por el lado de los ingresos, como por el lado de los gastos, para evitar el debilitamiento de los esfuerzos en marcha en la atención de la seguridad. En materia de ingresos se deberán identificar mecanismos de financiamiento complementarios a los presupuestos públicos, tales como fondos o fideicomisos especiales nutridos de aportes provenientes del sector privado, de empréstitos externos en caso de capacidad de endeudamiento, o del comiso de bienes provenientes del crimen organizado; en materia de gasto se deben incorporar criterios costo/beneficio en la gestión institucional y en los proyectos y políticas que se promueven, incorporar las TIC en rutinas intensivas en recurso humano que generan economías a la vez que se fortalecen los estándares de eficiencia y transparencia, y mejorar la complementación de esfuerzos entre instituciones del plano nacional y subnacional, así como entre las agencias de la cooperación internacional.

10. **Ampliar los esfuerzos de promoción de políticas de seguridad género sensitivas que cubran todo el ciclo de la política pública, y abarquen la composición de los órganos de toma de decisiones y del nivel operativo del sector seguridad.** Los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en políticas públicas y en la gestión institucional, implica el impulso de acciones adicionales en el plano sustantivo (contenido de las políticas y programas) y en el plano instrumental (quienes participan en el ciclo de la política pública o en el proceso de toma de decisiones). En materia sustantiva recomendamos: (i) transversalizar el enfoque de género en todo el ciclo de las políticas públicas, desde la fase de diagnóstico, planificación y presupuestación, hasta la ejecución, monitoreo y evaluación; (ii) garantizar la desagregación por género de los indicadores de seguridad, sean éstos datos sobre incidencia criminal, victimización, temor al delito, percepciones sobre el problema, o datos sobre gestión institucional como denuncias recibidas y tramitadas, diligencias realizadas, recursos presupuestarios asignados, personal administrativo y operativo, etc.; (iii) promover el análisis de resultado e impacto de las políticas programas dirigidas a atender la violencia contra las mujeres. En materia instrumental, recomendamos: (i) promover una mayor incorporación de la mujer a los servicios de policía y seguridad, en los que la participación sigue estando por regla general entre un 10% y 15%, al tiempo que se ajustan las condiciones de entrenamiento y trabajo en concordancia, incluyendo la provisión de servicios de cuidado infantil a los hijos de las mujeres policías que lo requieran; (ii) velar porque los procesos de transformación institucional se desarrollen observando los principios de inclusividad y no discriminación.

ANEXO

Resumen de las metodologías de medición de los estudios de impacto considerados en los análisis de casos

Se presentan los cuadros para Brasil, Uruguay, El Salvador y México. En el caso de Costa Rica no se incorpora anexo metodológico dado que si bien se cuenta con documentación de sistematización no hay evidencia de estudio de evaluación.

INTERVENCIONES INTEGRALES EN EL PLANO LOCAL: EL CASO DE SÃO PAULO, BRASIL

Estudio	Aspectos metodológicos
(Freire, 2018)	<p>Método: Diferencias en diferencias estimando efectos usando “<i>Synthetic control approach</i>”</p> <p>VARIABLES: Tasa de homicidio, PIB estatal per cápita, Crecimiento de PIB por estado, años de escolaridad, logaritmo natural de población, población en condiciones de pobreza extrema</p> <p>Periodo: 1990-2009</p> <p>Grupo de tratamiento: 26 estados y Distrito Federal</p> <p>Grupo de control: São Paulo sintético (caso)</p>
(Cerqueira de Castro, 2014)	<p>Método: Modelos multivariados de regresión para la estimación del efecto causal</p> <p>Periodo: 2003-2007</p> <p>VARIABLES: Delitos patrimoniales, robo de vehículo, hurto, intento de homicidio, aprehensión de armas de fuego, asalto, homicidio, homicidio con arma de fuego, suicidio, suicidio con arma de fuego, expedientes y compra de arma de fuego.</p> <p>Grupo de tratamiento: 118 ciudades con más de 50 mil habitantes entre 2001 y 2003 y Estado de São Paulo</p>
(Cabral, 2016)	<p>Método: Estimación de efecto usando métodos Diferencias en diferencias y Diferencias en diferencias espaciales</p> <p>Periodo: 2000 y 2010</p> <p>VARIABLES: Homicidio, datos socio-económicos (densidad poblacional, renda per cápita, tasa de desempleo, población, jóvenes, mujeres jefas de familia, raza de 20% más rico y 40% más pobre, suicidios por arma de fuego, existencia de guardia municipal), beneficiarios de Programa Bolsa Familia</p> <p>Grupo de tratamiento: 39 municipios y 28 ciudades en donde Infocrim fue implementado en Estado de São Paulo</p> <p>Grupo de control: 548 municipios</p>
(Kahn & Zanetic, 2005)	<p>Métodos:</p> <p>1) Diferencia en diferencia con enfoque causal donde se supone un modelo general para la serie histórica a priori y se utiliza una variable ficticia para probar la diferencia de la media y la varianza antes y después de la adopción de la Ley Seca</p> <p>2) “Intervention detection” de Box-Jenkins</p> <p>Variable: Homicidio</p> <p>Periodo: 2001-2004</p> <p>Grupo de tratamiento: 16 ciudades municipios implementado Lei Seca</p> <p>Grupo de control: 3 ciudades grandes de la región metropolitana de São Paulo</p>

POLITICA SOCIAL Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO: EL CASO DE MEXICO

Estudio	Aspectos metodológicos
(Camacho & Mejía, 2013)	Método: Modelos multivariados de regresión Variables: Datos de incidencia delictiva, información de hogares beneficiarios del programa Familias en Acción Periodo: 2007-2009
(Chioda, De Mello, & Soares, Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil, 2012)	Método: Modelos multivariados de regresión Variables: Características de escuelas (infraestructura, profesores, estudiantes, etc.), datos delictivos referenciados por tiempo y por lugar de São Paulo (más de 1,473,939 delitos) Periodo: 2006-2009
(Loureiro, 2012)	Método: Diferencia en diferencia, Modelos multivariados de regresión binomial negativa Variables: homicidio, robo, extorsión/secuestro, de 27 entidades federativas; monto de transferencias condicionadas pagadas, pobreza, GINI, años de escolaridad, promedio de ingreso laboral, tasa de desempleo, hogar con un solo padre, jóvenes varones, nivel de informalidad en el mercado laboral, Periodo: 2001-2008
(Borges Machado, Rodrigues, Rasella, Lima Barreto, & Araya, 2018)	Método: Modelos multivariados de regresión binomial negativa con efectos fijos para los datos. Modelos de análisis usando Diferencia en diferencia Variables: Cobertura de Bolsa Familia, hospitalizaciones por motivo de violencia de 5,507 municipios en Brasil Periodo: 2004-2012
(Angelucci, 2007)	Método: Estimación de efectos sobre cambios exógenos a través de modelos multivariados de regresión binomial negativa Variables: Abuso de alcohol, comportamiento agresivo, ingreso Periodo: 1998-2003 Grupo de tratamiento: Hogares en tratamiento en muestra de municipios Grupo de control: Hogares no beneficiados en muestra de municipios
(Bobonis & Castro, 2010)	Método: Estimación de efectos del tratamiento; Diferencia en diferencia Variables: De la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) Periodo: 2003 y 2006 Grupo de tratamiento: Hogares beneficiados en el municipio rural con hijos Grupo de control: Hogares no beneficiados en el mismo municipio rural con hijos
(Lance, Conditional Cash Transfers and the Effect on Recent Murder Rates in Brazil and Mexico, 2014)	Método: Cero inflado negativo regresión binomial Variables: Homicidio y beneficiarios del programa, desarrollo humano, PIB per cápita, población para 3,110 municipios en México Periodo: 2005-2008

INNOVACIÓN Y TICS EN LA GESTIÓN POLICIAL: EL CASO DE URUGUAY

Estudio	Aspectos metodológicos
(Chaíney, Serrano-Berthet, & Veneri, 2020)	<p>Método: Diferencias en diferencias. Enfoque binominal negativo</p> <p>VARIABLES: Hurto</p> <p>Periodo: 2013-2016</p> <p>Grupo de tratamiento: 1,385 segmentos geográficos cubiertos por el programa PADO</p> <p>Grupos de control:</p> <p>(1) 9,476 segmentos geográficos a distancia de 1 a 300 metros del área geográfica del programa PADO</p> <p>(2) 37,915 segmentos geográficos a más de 300 metros de distancia del área geográfica del programa PADO</p>

GESTIÓN INTEGRAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: EL CASO DE EL SALVADOR

Estudio	Aspectos metodológicos
(Bustelo, Martínez, Pérez Millard, & Rodríguez Silva, 2016)	<p>Método(s): Diferencias en diferencias; modelos multivariados de regresión para estimar el efecto causal</p> <p>VARIABLES: 37 variables demográficas y socioeconómicas y 42 indicadores de salud, mercado laboral y violencia</p> <p>Periodo: 8-15 meses después de la inauguración de los tres centros CM localizados en los municipios de San Martín, Santa Ana y Usulután (2013/2014-2015)</p> <p>Grupo de tratamiento: 50 mujeres entre 18 y 60 años beneficiarias de Ciudad Mujer</p> <p>Grupos de control:</p> <p>(1) 50 mujeres no beneficiarias de Ciudad Mujer – del grupo de comparación</p> <p>(2) 50 mujeres usando un servicio público tradicional – del grupo placebo</p>

BIBLIOGRAFÍA

- 24 Horas. (24 de Abril de 2020). *La doble pandemia: la Covid-19 y la violencia contra la mujer*. Obtenido de <https://www.24-horas.mx/2020/04/24/la-doble-pandemia-el-covid-19-y-la-violencia-contra-la-mujer/>
- Abt, T., & Winship, C. (Febrero de 2016). *What works in reducing community violence: A meta review and field study for the Northern Triangle*. (USAID, Ed.) Obtenido de <https://www.usaid.gov/documents/1862/cam-what-works-reducing-community-violence-meta-review-and-field-study-northern>
- AFP. (4 de Abril de 2020). *Violencia doméstica, la otra urgencia de América Latina en cuarentena*. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/mundo/articulo/coronavirus-en-el-mundo-crece-la-violencia-domestica-en-cuarentena/664656>
- Althaus, D. (13 de Octubre de 2018). *Muerte y corrupción: Crimen organizado y gobierno local en México*. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/muerte-y-corrupcion-crimen-organizado-y-gobierno-local-en-mexico/>
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2019). *Informe sobre la Misión a Chile*. Naciones Unidas.
- Alvarado, N., Sutton, H., & Laborda, L. (Junio de 2020). *COVID-19 y la actuación de las agencias policiales de América Latina y el Caribe*. Obtenido de BID: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/COVID-19-y-la-actuacion-de-las-agencias-policiales-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Angelucci, M. (Marzo de 2007). *Love on the Rocks: Alcohol Abuse and Domestic Violence in Rural Mexico*. Obtenido de <http://ftp.iza.org/dp2706.pdf>
- Angelucci, M. (2008). *Love on the Rocks: Domestic Violence and Alcohol Abuse in Rural Mexico*. B.E. Journal of Economic Analysis & Policy Vol 8 (1).
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2013). *Ley 9167 Reforma del Artículo 77 de la Ley de Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo*. San José: Asamblea Legislativa.
- Asmann, P., Dalby, C., & Robins, S. (4 de Mayo de 2020). *Seis efectos del coronavirus sobre el crimen organizado de América*. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/coronavirus-crimen-organizado-america/>

- Associated Press. (6 de Mayo de 2011). *Brazil: Gun Buyback Campaign Begins*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/2011/05/07/world/americas/07briefs-ART-Brazil.html>
- Atlas da violencia. (2019 y 2016). *Forum Brasileiro da Seguranca Publica*. Obtenido de <https://forumseguranca.org.br/atlas-da-violencia/>
- Banco Mundial. (6 de Noviembre de 2014). *La violencia en Latinoamérica: ¿una epidemia peor que el ébola o el sida?* Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/06/violence-in-latin-america-epidemic-worse-than-ebola-or-aids>
- Basombrío, C., & Dammert, L. (2013). *Seguridad y populismo punitivo en América Latina: lecciones corroboradas, constataciones y temas emergentes*. Obtenido de Wilson Center: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Seguridad%20y%20Populismo%20Punitivo%20en%20America%20Latina.pdf>
- Basombrío, C., & Dammert, L. (2015). *Decálogo para la seguridad ciudadana a nivel local*. Obtenido de Wilson Center: <https://www.wilsoncenter.org/publication/decalogo-para-la-seguridad-ciudadana-nivel-local>
- BID. (Agosto de 202). *Construyendo seguridad con ciudadanía*. Obtenido de <https://www.iadb.org/es/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana-y-justicia>
- Bobonis, G. J., & Castro, R. (Marzo de 2010). *The Role of Conditional Cash Transfers in Reducing Spousal Abuse in Mexico: Short-Term vs. Long-Term Effects*. Obtenido de http://homes.chass.utoronto.ca/~bobonis/BC_dviolence2_mar10.pdf
- Borges Machado, D., Rodrigues, L., Rasella, D., Lima Barreto, M., & Araya, R. (31 de Diciembre de 2018). *Conditional cash transfer programme: Impact on homicide rates and hospitalizations from violence in Brazil*. Obtenido de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6312285/>
- Bottoms, A. (1995). *Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing*. En C. Clarkson, & R. Morgan, *The politics of sentencing reform* (págs. 17-49). Oxfor: Clarendon Press.
- Bustelo, M., Martínez, S., Pérez Millard, M., & Rodríguez Silva, J. (Octubre de 2016). *Evaluación de Impacto del Proyecto Ciudad Mujer en El Salvador*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-de-impacto-del-Proyecto-Ciudad-Mujer-en-El-Salvador.pdf>
- Cabral, M. V. (2016). *Avaliação do impacto do INFOCRIM sobre as taxas de homicídios dos municípios paulistas: uma aplicação do método de diferenças em diferenças espacial*. Obtenido de <https://repositorio>

uffj.br/jspui/handle/uffj/2572

- CAF. (2020). *Las oportunidades de digitalización en América Latina frente al Covid-19*. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1541>
- CAF. (2020). *Las oportunidades de digitalización en América Latina frente al Covid-19*. Obtenido de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1541>
- Camacho, A., & Mejía, D. (Abril de 2013). *Las externalidades de los programas de transferencias condicionadas sobre el crimen. El caso de Familias en Acción en Bogotá*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-externalidades-de-los-programas-de-transferencias-condicionadas-sobre-el-crimen-El-caso-de-Familias-en-Acci%C3%B3n-en-Bogot%C3%A1.pdf>
- Campbell Collaboration. (28 de Junio de 2020). *Campbell Collaboration*. Obtenido de <https://campbellcollaboration.org/>
- Cano, I., & Rojido, E. (2016). *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe. Informe Final*. Obtenido de <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2016/Relatorio%20Final.pdf>
- Catalano, R. F., & Hawkins, J. D. (1996). The social development model: A theory of antisocial behavior. En J. D. Hawkins, *Cambridge criminology series. Delinquency and crime: Current theories* (págs. 149-197). Cambridge University Press.
- Cave, D., & Latif Dahir, A. (8 de Abril de 2020). *¿Hasta dónde debe llegar la policía para que se respeten los cierres de emergencia por el coronavirus?* Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2020/04/08/espanol/mundo/cierre-coronavirus-policia.html>
- Cecchini, S., & Atuesta, B. (Septiembre de 2017). *Conditional cash transfer programmes in Latin America and the Caribbean. Coverage and investment trends*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42109/1/S1700429_en.pdf
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (Marzo de 2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Centofanti, S. L. (Mayo de 2015). *The importance of domestic buy-in in globalizing social policy. Origin Analysis of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America*. Obtenido de <https://watson.brown.edu/ir/files/ir/imce/honors/Centofanti.pdf>
- CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (16 de Junio de 2020). *FAO y CEPAL: Millones de personas pueden caer en la pobreza extrema y el hambre en 2020 en América Latina*

- y el Caribe debido al impacto de la pandemia. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/fao-cepal-millones-personas-pueden-caer-la-pobreza-extrema-hambre-2020-america-latina>
- CEPAL. (11 de Mayo de 2020a). *Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- CEPAL. (12 de Mayo de 2020b). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- CEPAL. (12 de Mayo de 2020c). *CEPAL propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar>
- CEPAL. (Septiembre de 2020d). *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. Obtenido de Leyes de Violencia: <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>
- Cerqueira de Castro, D. R. (2014). *Causas e consequências do crime no brasil*. Obtenido de <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/3/causas-e-consequencias-do-crime-no-brasil>
- Chainey, S. P., Serrano-Berthet, R., & Veneri, F. (2020). The impact of hot spot policing program in Montevideo, Uruguay: an evaluation using a quasi-experimental difference-in-difference negative binomial approach. *Police Practice and Research*, DOI 10.1080/15614263.2020.1749619.
- Chainey, S., Serrano, R., & Veneri, F. (Marzo de 2018). *Capítulo 7. Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay*. Obtenido de ¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-evitar-el-delito-urbano-el-Programa-de-Alta-Dedicaci%C3%B3n-Operativa-en-la-nueva-Polic%C3%ADa-uruguaya.pdf>
- Chinchilla, L., & Vorndran, D. (2018). *Seguridad Ciudadana en América Latina y El Caribe: desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Washington D.C.: BID.
- Chioda, L. (2016). *Fin a la Violencia en América Latina. Una Mirada a la Prevención desde la Infancia hasta la Edad Adulta*. Obtenido de Banco Mundial: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25920/210664ovSP.pdf>
- Chioda, L., De Mello, J., & Soares, R. (Febrero de 2012). *Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in*

- Urban Brazil. Obtenido de <https://www.iza.org/publications/dp/6371/spillovers-from-conditional-cash-transfer-programs-bolsa-familia-and-crime-in-urban-brazil>
- Cidade de São Paulo. (3 de Marzo de 2009). Obtenido de Prefeitura SP: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=120170>
- CIDE. (25 de Mayo de 2020). *Pandemia y fuerzas de seguridad en México*. Obtenido de <https://www.cide.edu/coronavirus/2020/05/25/pandemia-y-fuerzas-de-seguridad-en-mexico/>
- CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Obtenido de <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- CIDH. (2019a). *Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>
- CIDH. (14 de Noviembre de 2019b). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>
- CIDH. (14 de Enero de 2020). *CIDH presenta observaciones de su visita a Ecuador*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>
- CIDH. (2020). *La CIDH urge a los Estados a garantizar la salud y la integridad de las personas privadas de libertad y sus familias frente a la pandemia del COVID-19*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/066.asp>
- Colectivo de Estudios Drogas y Derecho. (2015). *Confederación de Adolescencia y Juventud de Iberoamérica, Italia y el Caribe*. Obtenido de Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas: <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Mujeres%20y%20encarcelamiento%20por%20delitos%20de%20drogas.pdf>
- Comisión de Seguridad y Narcotráfico. (2012). *Acta de la Sesión ordinaria N°3, 28 de junio*. San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico. (2018). *Dictamen Afirmativo Unánime: Expediente 20300*. San José: Asamblea Legislativa.
- CONAPO. (2020). *Población a inicio de año. Para la República Mexicana el periodo es de 1950-2050, para las entidades federativas el periodo es de 1970-2050*. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/ebd3c8a3-93af-4067-a665-2b006db57f4f>

- CONEVAL. (5 de Agosto de 2019). *10 años de medición de la pobreza en México. Avances y retos de la política social*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf
- CONEVAL. (6 de Julio de 2020a). *CONEVAL presenta las evaluación de Diseño con Trabajo de Campo a Programas Prioritarios de Desarrollo Social 2019-2020*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx
- CONEVAL. (9 de Julio de 2020b). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. Obtenido de <https://bit.ly/2VXn3zx>
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. (2014). *Plan El Salvador Seguro*. Obtenido de www.transparencia.gob.sv
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia. (s.f.). *Creación e instalación de la mesa de género. Hoja de ruta*. Obtenido de http://dialogoelsalvador.com/dialogo_sv/admin/uploads/documentos/galerias/e7949-propuesta-de-proceso-para-la-creacion-e-instalacion-de-la-mesa-de-genero.pdf
- Dammert, L. (2015). *Innovación tecnológica para la seguridad en América Latina*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/320044676_Innovacion_Tecnologica_para_la_Seguridad_en_America_Latina
- Dammert, L., & Silva, A. (2018). *Seguridad y Tecnología en América Latina: Experiencias y desafíos*. <https://www.researchgate.net/publication/328602570>.
- Data Cívica & CIDE. (Mayo de 2019). *Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México*. Obtenido de <https://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>
- Dávila Lárraga, L. G. (Abril de 2016). *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-Prospera-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-Programas-de-Transferencias-Monetarias-Condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- De Hoyos, R., Gutiérrez Fierros, C., & Vargas M., J. (Febrero de 2016). *Idle Youth in Mexico. Trapped between the War on Drugs and Economic Crisis*. Obtenido de World Bank Group. Policy Research Working

- Paper 7558: <http://documents.albankaldawli.org/curated/ar/619751467988934575/pdf/WPS7558.pdf>
- De la Torre, V., & Marín Alovarez, A. (2011). *Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central*. Obtenido de Scielo: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000100002&script=sci_arttext
- De la Torre, V., & Martín Alvarez, A. (2011 1). *Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central. Perfiles Latinoamericanos*.
- De Mesquita Neto, P. (2008). *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Declaración conjunta de la UNODC, la OMS, el ONUSIDA y la ACNUDH sobre la COVID-19 en prisiones y otros centros de detención. (2020). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de WHO: <https://www.who.int/es/news-room/detail/13-05-2020-unodc-who-unajids-and-ohchr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings>
- Defensa Pública de Costa Rica. (2015). *Red para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y a sus familiares*. Dirección de la Defensa Pública. Año 2015. Obtenido de Poder Judicial: <https://buenaspracticas.poder-judicial.go.cr/index.php/red-para-la-atencion-integral-a-mujeres-vinculadas-a-un-proceso-penal-y-a-sus-familiares-direccion-de-la-defensa-publica-ano-2015>
- Defensa Pública de la Corte Suprema de Justicia. (2012). *Estudio de Campo sobre las Condiciones de las Mujeres condenadas al delito de introducción de drogas a Centros Penales*. San José: Poder Judicial.
- Diario, 21. (2 de Abril de 2020). *Aumentaron los llamados por violencia de género*. Obtenido de Diario 21: http://www.diario21.tv/notix2/movil2/?seccion=desarrollo_notia&id_notia=132124
- Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. (Marzo de 2017). *Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)*. Obtenido de <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/PADO.pdf>
- Dittmar, V. (28 de Abril de 2020). *Grupos criminales en México presumen apoyo social durante coronavirus*. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/criminales-mexico-viveres-coronavirus/>
- Enamorado, T., López-Calva, L., Rodríguez-Castelán, C., & Winkler, H. (2016). *Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico's Drug War*. *Journal of Development Economics* 120.
- Epoca. (9 de Noviembre de 2015). *Método para calcular numero de homicidios em São Paulo gera polemica*. Obtenido de <https://epoca.com.br>

- globo.com/tempo/filtro/noticia/2015/11/gestao-alckmin-muda-metodo-de-contagem-e-reduz-numero-de-homicidios-em-São-paulo.html
- Freire, D. (2018). Evaluating the Effect of Homicide Prevention Strategies in São Paulo, Brazil: A Synthetic Control Approach. *Latin American Research Review* 53 (2), 231-249.
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. (29 de Mayo de 2020a). *Infocrim - Informações Criminais*. Obtenido de Gobierno Aperto del Gobierno do Estado de São Paulo: <http://catalogo.governoaberto.sp.gov.br/dataset/45-infocrim-informacoes-criminais>
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. (29 de Mayo de 2020b). *Omega - Registro de Ocorrências, Pessoas, Crimes, Veículos e Armas*. Obtenido de Gobierno Aperto del Gobierno do Estado de São Paulo: <http://catalogo.governoaberto.sp.gov.br/dataset/267-omega-registro-de-ocorrencias-pessoas-crimes-veiculos-e-armas>
- Gallup. (2019). *2019 Global Law and Order Report*. Gallup.
- Gibson, C., Slothower, M., & Sherman, L. W. (2018). Sweet Spots for Hot Spots? A cost-effectiveness comparison of two patrol strategies. *Evidence based policing* 1, 225-243.
- Gobierno de la República. (14 de Enero de 2016). *Conoce todo sobre Prospera*. Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/es/articulos/conoce-todo-sobre-prospera>
- Gobierno de Uruguay. (2016). *Sistema de Gestión de Seguridad Pública*. Obtenido de https://www.comprasestatales.gub.uy/Aclaraciones/aclar_llamado_508880_5.pdf
- Goertzel, T., & Kahn, T. (2009). The Great São Paulo Homicide Drop. *Homicide Studies* 13 (4), 398-410.
- Goldstein, H. (1977). *Policing a free society*. Bellinger, Cambridge .
- Grynspan Mayufis, R., & López-Calva, L. F. (2 de Septiembre de 2020). *Pandemia, gobernanza y construcción colectiva de futuro. La crisis de la covid-19 en Latinoamérica no es solo una crisis sanitaria, y socioeconómica sino también una crisis de gobernanza*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/opinion/2020-09-03/pandemia-gobernanza-y-construccion-colectiva-de-futuro.html>
- Guedes, A. (7 de Abril de 2020). *La violencia de género es una pandemia silenciosa*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/sociedad/2020-04-07/la-violencia-de-genero-es-una-pandemia-silenciosa.html>
- Haskins, P. A., & Chapman, B. (2016). *Harmonizing police technology acquisitions with policing strategy*. Obtenido de <https://nij.gov/topics/law-enforcement/strategies/Pages/harmonizing-police-technology-acquisitions-with-policing-strategy.aspx>

- Human Rights Watch. (2019). *Ecuador: Lecciones de las Protestas de 2019*. Obtenido de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/es/news/2020/04/06/ecuador-lecciones-de-las-protestas-de-2019>
- Infosegura. (Diciembre de 2017). *Índice de priorización de municipios. Herramientas para la priorización y focalización de políticas en materia de seguridad ciudadana*. Obtenido de <https://infosegura.org/wp-content/uploads/2017/12/Indice-de-priorizacion-de-municipios-COMPLETO-Infosegura.pdf>.
- Infosegura. (30 de Julio de 2018). *Presentan Primer Informe de Monitoreo del Plan El Salvador Seguro*. Obtenido de <https://infosegura.org/2018/07/30/presentan-primer-informe-de-monitoreo-del-plan-el-salvador-seguro/>
- Infosegura. (Noviembre de 2019). *Número de muertes violentas de mujeres y feminicidios 2013-2018. Análisis sobre El Salvador, año 2018. Violencia contra la Mujer a lo largo de su ciclo de vida*. Obtenido de https://www.infosegura.org/wp-content/uploads/2019/11/VCM_SV_2018ok.pdf
- Infosegura. (9 de Abril de 2019). *ODS 16+ / La construcción de sociedades pacíficas empieza articulando políticas integrales de seguridad y desarrollo*. Obtenido de <https://infosegura.org/2019/04/09/ods-16-la-construccion-de-sociedades-pacificas-empieza-articulando-politicas-integrales-de-seguridad-y-desarrollo/>
- Infosegura. (Mayo de 2020a). *Análisis sobre la Situación de la Violencia y Seguridad Ciudadana. 1er Trimestre 2020 (1T-2020)*. Obtenido de Infosegura: https://infosegura.org/wp-content/uploads/2020/05/Reporte_Webinars_Dataacci%C3%B3n_InfoseguraPNUD_Mayo.pdf
- Infosegura. (2020b). *La seguridad ciudadana en El Salvador durante 2019*. Obtenido de <https://infosegura.org/seccion/el-salvador/>
- Infosegura. (2 de Marzo de 2020c). *Sistema Integrado de Información para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (SICSC) como insumo en políticas de seguridad y programas sociales*. Obtenido de Infosegura: <https://infosegura.org/2020/03/02/sistema-integrado-de-informacion-para-la-convivencia-y-seguridad-ciudadana-sicsc-como-insumo-en-politicas-de-seguridad-y-programas-sociales/>
- Infosegura. (2020d). *Una mirada a las juventudes expuestas a la violencia en el norte de Centroamérica*. Obtenido de Infosegura: <https://infosegura.org/2020/06/24/una-mirada-a-las-juventudes-expuestas-a-la-violencia-en-el-norte-de-centroamerica-desde-un-enfoque-de-vulnerabilidad-y-resiliencia-humana/>
- Infosegura. (2020e). *Violencia contra las Mujeres a lo largo del ciclo de vida. Fast Track para El Salvador 2019*.

- Institute for Economics and Peace. (2019). *SDG16+ Progress Report 2019*.
Obtenido de Vision of Humanity: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/03/SDG16Progress-Report-2019-web.pdf>
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. (2016). *Plan de Acción de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. 2016 - 2021. Obtenido de https://www.isdemu.gob.sv/phocadownload/RVLV_documentos2016/plan_accion_de_la_politica_nacional.pdf
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. (25 de Noviembre de 2019). *Informe Anual sobre el Estado y Situación de la Violencia contra las Mujeres en El Salvador 2019, presento el ISDEMU*. Obtenido de http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=6894%3Ainforme-anual-sobre-el-estado-y-situacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-el-salvador-2019-presento-el-isdemu&catid=1%3Anoticias-ciudadano&Itemid=77&lang=es
- International Telecommunication Union. (2016). *Casos exitosos del uso de TIC en seguridad pública en América Latina*. Obtenido de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Americas/Documents/PBLCTNS/SeguridadP%C3%BAblica-AL.pdf>
- Interpol. (26 de Marzo de 2020). *Pandemia de Covid-19. Directrices para las fuerzas del orden*. Obtenido de https://www.interpol.int/es/content/download/15014/file/COVID19_LE_Guidelines_PUBLIC_26mar2020_SP.PDF.
- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C: BID.
- Justus, M., Kahn, T., & Cerqueira, D. (Abril de 2016). O “Mistério de São Paulo” e o Papel do PCC na Redução de Homicídios nos. Obtenido de Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3471&tp=a>
- Justusa, M., Castro Cerqueira, D. R., Kahn, T., & Carvalho Moreiraca, G. (2018). The “São Paulo Mystery”: The role of the criminal organization PCC in reducing the homicide in 2000s. *Economia* 19, 201-218.
- Kahn, T., & Zanetic, A. (Julio de 2005). O Papel dos Municípios na Segurança Pública. *Estudos Criminológicos*. Obtenido de <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Papel%20dos%20munic%C3%ADpios%20na%20Seguran%C3%A7a%20P.pdf>
- Katz, C. M., Hedberg, E., & Amaya, L. E. (1 de Junio de 2016). *Gang truce for violence prevention, El Salvador*. Obtenido de Bulletin of the World Health Organization 2016; 94:660-666A: <https://www.who.int/bulletin/volumes/94/9/15-166314/en/>

- Kinosian, S., & Bosworth, J. (Marzo de 2018). *Seguridad a la venta. Desafíos y Buenas Prácticas en la Regulación de Empresas Militares y de Seguridad Privadas en América Latina*. Obtenido de El Diálogo. Informe del Programa Estado de Derecho: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/03/Security-for-Sale-FINAL-SPANISH.pdf>
- Kreider, C. (18 de Mayo de 2020). *Latin American Gangs are using COVID-19 to increase their Power*. Obtenido de <https://theowp.org/latin-american-gangs-are-using-covid-19-to-increase-their-power/>
- Lance, J. (2014). Conditional Cash Transfers and the Effect on Recent Murder Rates in Brazil and Mexico. *Latin American Politics and Society*, 55-72.
- Lance, J. (15 de October de 2016). *Conditional Cash Transfer Programs and the Impact on Violent Crime in Mexico and Brazil*. Obtenido de <https://www.panoramas.pitt.edu/health-and-society/conditional-cash-transfer-programs-and-impact-violent-crime-mexico-and-brazil>
- Latinobarómetro. (2016). *Latinobarómetro 2016*. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro 2018*. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Layera, M. (15 de Enero de 2018a). Mejoraron los tiempos de respuesta policial. (M. E. Gama, Entrevistador) Unicom Ministerio del Interior. Obtenido de <https://www.facebook.com/PoliciaURU/videos/832568373534310/>
- Layera, M. (Marzo de 2018b). *Transformaciones estratégicas y operativas en la Policía Nacional. El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO). ¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/como-evitar-el-delito-urbano-el-programa-de-alta-dedicacion-operativa-en-la-nueva-policia-uruguaya>
- Leeds, E. (Junio de 2013). *La Sociedad Civil y la Seguridad Ciudadana en Brasil: Una Relación Frágil pero en Evolución*. Obtenido de WOLA: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2013/06/SPANISHCivilSocietyandCitizenSecurityinBrazil.pdf>
- Lima, R. S., Godinho, L., & Paula, L. d. (2014). *Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana. La experiencia brasilera*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-gobiernos-subnacionales-en-la-gesti%C3%B3n-de-la-seguridad-ciudadana-la-experiencia-brasilera.pdf>

- Lister, T., & Pozzebon, S. (21 de Agosto de 2020). *Las protestas en América Latina reflejan un cóctel tóxico de pandemia y recesión*. Obtenido de <https://cnnespanol.cnn.com/2020/08/21/las-protestas-en-america-latina-reflejan-un-coctel-toxico-de-pandemia-y-recesion/>
- López Méndez, I. (Abril de 2016). *Género en las Políticas de Seguridad. La integración de la perspectiva de género en las instituciones policiales de América Latina y El Caribe*. Obtenido de Eurosocial. Programa para la Cohesión Social de América Latina. Colección Documentos de Trabajo N° 41: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1461236826-DT-41-GENERO%20EN%20LAS%20POLITICAS_f.pdf
- Loureiro, A. O. (30 de Enero de 2012). *Can Conditional Cash Transfers Reduce Poverty and Crime? Evidence from Brazil*. Obtenido de <https://ssrn.com/abstract=2139541>
- Lum, C., Koper, C., & Willis, J. (2017). Understanding the limits of technology's impact on police effectiveness. *Police Quarterly* 20 (2), 135-163.
- Manso, B. P. (2016). *Homicide in São Paulo: An Examination of Trends from 1960-2010*. Basel: Springer International Publishing.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. (2019). *Informe Anual*. San José: Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.
- Mello, J. M., & Schneider, A. (2007). Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva* 21 (1), 19-30.
- Mera, A., & Espinoza, O. (2018). *Acceso a la Justicia y Reinserción Social*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mesquito Neto, P. d. (2005). Asociaciones públicas privadas para la reforma policial en Brasil: Instituto de São Paulo contra la Violencia. En L. Dammert, & J. Baily, *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos* (págs. 106-126). Ciudad de México: Siglo xxi editores.
- Ministerio de Justicia y Paz; ICD. (2009). *Mujeres infractoras a Ley de Psicotrópicos reclusas en el CAI Buen Pastor*. San José: ICD.
- Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. (19 de Septiembre de 2020). *Plan de Contingencia por Coronavirus*. Obtenido de https://minmujeryeg.gob.cl/?page_id=38495
- Ministerio del Interior. (20 de Marzo de 2018). *Drones refuerzan el despliegue policial*. Obtenido de <https://www.minterior.gub.uy/index.php/2-uncategorised/5445-drones-refuerzan-el-despliegue-policial>
- Ministerio del Interior. (Mayo de 2019a). *La Nueva Policía. Una década de*

- transformaciones en las políticas de seguridad ciudadana*. Obtenido de https://www.minterior.gub.uy/images/libros_y_revistas/La_Nueva_Policia.pdf
- Ministerio del Interior. (11 de Noviembre de 2019b). *Sistema de Gestión de Seguridad Pública. Calidad A*. Obtenido de <https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/tags/tag/sistema-de-gestion-de-seguridad-publica>
- Ministerio del Interior. (11 de Junio de 2020a). *Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Obtenido de <https://www.minterior.gub.uy/index.php/2-uncategorised/102-mesas-locales-para-la-convivencia-y-seguridad-ciudadana>
- Ministerio del Interior. (19 de Febrero de 2020b). *Denuncias de rapiña y hurto. 1º de Enero al 31º de Diciembre (2018-2019)*. Obtenido de https://www.minterior.gub.uy/images/pdf/RAPI%C3%91AS_y_HURTOS_2018_vs_2019.pdf
- Ministerio del Interior. (8 de Agosto de 2020c). *Observatorio Nacional Sobre la Violencia y la Criminalidad*. Obtenido de Presentación.: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/82-observatorio/presentacion>
- Ministerio del Interior y UNFPA. (Mayo - Diciembre de 2012). *Protocolo de Gestión de Información de Violencia Doméstica*. Obtenido de https://www.minterior.gub.uy/genero/images/stories/protocolo_violencia_domestica.pdf
- Molina, Z., & Cortés, E. (28 de Junio de 2017). *La reforma de antecedentes penales en Costa Rica: Un paso hacia la proporcionalidad e inserción social y laboral de las mujeres en conflicto con la Ley Penal*. Obtenido de WOLA: <https://www.wola.org/es/analisis/la-reforma-de-antecedentes-penales-en-costa-rica-un-paso-hacia-la-proporcionalidad-e-insercion-social-y-laboral-de-las-mujeres-en-conflicto-con-la-ley-penal/>
- Moncada, E., & Franco, G. (Mayo de 2020). *The Implications of Covid-19 for Crime, States and Criminal Governance in Latin America*. Obtenido de Institute of Latin America Studies. Colombia University: <http://ilas.columbia.edu/the-implications-of-covid-19-for-crime-states-and-criminal-governance-in-latin-america/>
- Monitor da Violencia. (14 de Febrero de 2020). *Número de assassinatos cai 19% no Brasil em 2019 e é o menor da série histórica*. Obtenido de <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/02/14/numero-de-assassinatos-cai-19percent-no-brasil-em-2019-e-e-o-menor-da-serie-historica.ghtml>
- Muggah, R., & Aguirre, K. (Abril de 2018). *Citizen security in Latin America: Facts and Figures*. Obtenido de Instituto Igarapé: <https://atualizacao.igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/>

- Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf
- Muggah, R., & Szábo de Carvalho, I. (13 de Abril de 2018). *¿Cómo se logró una reducción de 90% en la tasa de homicidios en una de las ciudades más violentas de América Latina?* Obtenido de Foro Económico Mundial sobre América Latina: <https://es.weforum.org/agenda/2018/03/como-se-logro-una-reduccion-del-90-en-la-tasa-de-homicidios-en-una-de-las-ciudades-mas-violentas-de-america-latina/>
- Muggah, R., Garzón, J. C., & Suárez, M. (Mayo de 2018). *La “Mano Dura”: Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina.* Obtenido de Instituto Igarapé. Artículo Estratégico 36: <http://fileserv.idpc.net/library/La-Mano-Dura-Los-costos-de-la-represion.pdf>
- Muggah, Robert, Chainey, S., & Avelar G, R. (15 de Abril de 2019). *Reducing Homicide in Brazil: Insights Into What Works.* Obtenido de <https://www.americasquarterly.org/article/reducing-homicide-in-brazil-insights-into-what-works/>
- Naciones Unidas Derechos Humanos. (2019). *Informe sobre la Misión a Chile.* Obtenido de OHCHR.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República Oriental del Uruguay. (4 de Agosto de 2020). *Portal de Transparencia Presupuestaria. Presupuesto Nacional y Finanzas Subnacionales.* Obtenido de <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional>
- OMS. (29 de Noviembre de 2017). *Violencia contra la mujer: datos y cifras.* Obtenido de World Health Organization (WHO): <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>
- ONU Mujeres. (2017). *ONU Mujeres urge a unir fuerzas desde todos los sectores para poner fin a los feminicidios. Femicidios en América Latina y el Caribe.* Obtenido de UN Women: <https://lac.unwomen.org/ka/noticias-y-eventos/articulos/2017/12/alto-al-femicidio>
- ONU Mujeres. (2020). *Impacto de COVID-19 en la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe.* Obtenido de Igualdad de género: http://americalatina genera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/04/infografia_covid.pdf
- OPS. (3 de Octubre de 2008). *Las Américas registraron 1620 muertes diarias por lesiones de causa externa entre los años 2000-2005 .* Obtenido de PAHO: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=322:2008-las-americas-registraron-1620-muertes-diarias-lesiones-causa-externa-anos-2000-2005&Itemid=1926&lang=en
- OPS. (2019). *Estado de Salud de la Población.* Obtenido de Organización

- Panamericana de la Salud: https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t_es=violencia-parte-i&lang=fr
- Oquendo, C. (7 de Abril de 2020). “La violencia de género es una pandemia silenciosa”. 12 mujeres han sido asesinadas durante la cuarentena en Colombia. Ana Gúezmes, Representante de ONU Mujeres en el país andino, habla sobre los impactos de la pandemia en las mujeres. Obtenido de El País: <https://elpais.com/sociedad/2020-04-07/la-violencia-de-genero-es-una-pandemia-silenciosa.html>
- Orozco, M. E., & Hubert, C. (Julio de 2019). La focalización: surgimiento, evolución y retos. En G. Hernández Licona, T. P. De la Garza Navarrete, J. Zamudio Chávez, & I. Yaschine Arroyo, *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación* (págs. 270-287). Ciudad de México: CONEVAL. Obtenido de El Progreso-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf
- Ouimet, M. (2012). A World of Homicides: The Effect of Economic Development, Income Inequality, and Excess Infant Mortality on the Homicide Rate for 165 Countries in 2010. *Homicide Studies* 16, 238-260.
- Pacific Institute for Research and Evaluation. (October de 2004). *Prevention of Murders in Diadema, Brazil: The Influence of New Alcohol Policies*. Obtenido de https://prev.org/wp-content/uploads/2019/08/resource_pub_brazil.pdf
- PAHO. (2016). *Core Indicators 2016. Health situation in the Americas*. Washington D.C: PAHO.
- Parker, Susan W. (2019). La evaluación de Progreso-Oportunidades-Prospera: logros después de veinte años y retos para el futuro. En G. Hernández Licona, T. De la Garza, J. Zamudio, & I. Yaschine, *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (págs. 338-360). Ciudad de México: CONEVAL. Obtenido de El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf
- Perry, W. L., McInnis, B., Price, C. C., Smith, S., & Hollywood, J. S. (2013). *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. Obtenido de Rand Corporation: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR233.html
- Pignato, V. (Septiembre de 2015). *Ciudad Mujer. Un nuevo modelo de gestión pública para la igualdad y la paz*. Obtenido de <http://www.inclusion-social.gob.sv/wp-content/uploads/2015/10/CIUDAD-MUJER-ESPANOL-WEB.pdf>

- Pinzón C., M. (2015). *Efectos de los Programas Sociales en la Criminalidad Urbana en Colombia: El Caso Bogotano*. Obtenido de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/18397/u722049.pdf?sequence=1>
- PNUD. (1994). *Informe de Desarrollo Humano*. New York: United Nations Development Program - Oxford University Press.
- PNUD. (2005). *Venciendo el temor. Inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José: Editorama.
- PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York: PNUD.
- PNUD. (2013a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Obtenido de <file:///C:/Users/L01286-1/AppData/Local/Temp/HDR2013%2520Report%2520Spanish.pdf>
- PNUD. (15 de Abril de 2014). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*. Obtenido de UNDP: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html>
- PNUD. (Diciembre de 2015). *Guías de seguridad y convivencia ciudadana*. Obtenido de UNDP/Panamá: https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/democratic_governance/guias_seguridad_convivencia_ciudadana.html
- PNUD. (2017a). *Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en América Latina: penalización, empoderamiento de víctimas y rehabilitación de agresores*. Obtenido de https://www.undp.org/content/dam/el_salvador/docs/womempow/CuadernoGenero3_SP.pdf
- PNUD. (2017b). *Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/11/delcompromisoalaaccionescompressed.pdf?la=es&vs=1627>
- PNUD. (2018a). *Informe sobre Desarrollo Humano. El Salvador 2018. El Salvador*: PNUD. Obtenido de <https://infosegura.org/wp-content/uploads/2018/09/SinopsisIDHES2018.pdf>
- PNUD. (2018b). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Obtenido de UNDP: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>
- PNUD. (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente*. Obtenido de

- http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- PNUD. (2020). *Nota Técnica: los impactos económicos del covid-19 y las desigualdades de género recomendaciones y lineamientos de políticas públicas*. Obtenido de http://americalatinagenera.org/newsite//images/cdr-documents/2020/04/PNUD_GENERO_COVID19__ESP_FINAL_ok_5.pdf
- PNUD Costa Rica. (2010). POLSEPAZ. Obtenido de Costa Rica, UNDP: <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/polsepaz.html>
- PNUD El Salvador. (2010). *Ciudades Seguras. El ABC de la convivencia ciudadana. Herramientas par a la gestión local*. Obtenido de Infosegura: <https://infosegura.org/wp-content/uploads/2018/01/Ciudades-seguras-el-abc-de-la-covivencia.pdf>
- PNUD El Salvador. (2019). *Portafolio de Seguridad Ciudadana y Estado de Derecho y Estatus*.
- Portes, A., & Hoffman, K. (2003). Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era. *Latin American Research Review* Vol. 38 (1) , 41-82.
- Prefeitura de Diadema. (2006). *Seguridad Pública: Medidas de Transformación (Diadema, Brasil)*. Obtenido de Ciudades para un Futuro más Sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp1310.html>
- Presidencia de la República. (9 de Octubre de 2019). *Sembrando Vida, el programa más grande de creación de empleos en la historia: presidente AMLO*. Obtenido de <https://presidente.gob.mx/sembrando-vida-el-programa-mas-grande-de-creacion-de-empleos-en-la-historia-presidente-amlo/>
- Presidencia de la República Oriental de Uruguay. (21 de Enero de 2017). *Agenda Digital Uruguay 2020. Transformación con equidad*. Obtenido de https://uruguaydigital.uy/wps/wcm/connect/urudigital/ff2fba97-7871-474e-85ec-a43a75ef3376/Descargar+Agenda+Digital+2020+-+original.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ff2fba97-7871-474e-85ec-a43a75ef3376
- Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay. (Diciembre de 2019). *Un Uruguay para todos. Un país más próspero, que distribuye mejor, con una nueva matriz de protección social y con futuro*. Obtenido de https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-12/Presidencia_transici%C3%B3n_2019-2020%20_Un_Uruguay_para_Todos.pdf
- Ramírez-de-Garay, D. (26 de Marzo de 2020). *La pandemia avisa sobre*

- un aumento en la violencia de género. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/la-pandemia-avisa-sobre-un-aumento-en-la-violencia-de-genero/>
- Resolución DE-111/12. (25 de Octubre de 2012). *Contrato de Préstamo No. 2770/OC-UR entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano para el Desarrollo*. Obtenido de Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2056220512-8096>
- Rico, J. M. (1983). *Inseguridad Ciudadana y Policía*. Madrid: Tecnos.
- Rico, J. M., & Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Risso, M. I. (2014). Intentional Homicides in São Paulo City: A New Perspective. *Stability: International Journal of Security and Development* 3 (1). doi:<http://doi.org/10.5334/sta.do>
- Rodríguez, C. (Octubre de 2015). *Violencia intrafamiliar y transferencias monetarias condicionadas. El impacto de Familias en Acción en Colombia*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Violencia-intrafamiliar-y-transferencias-monetarias-condicionadas-El-impacto-de-Familias-en-Acci%C3%B3n-en-Colombia.pdf>
- Rodríguez, E. (Marzo de 2015). Diagnóstico de la Situación de las Mujeres Privadas de Libertad en Panamá. Desde un enfoque de género y derechos. Panamá.
- Secretaria da Segurança Pública del Governo do Estado de São Paulo. (29 de Mayo de 2020). *Programas de policiamiento*. Obtenido de <https://www.policiamilitar.sp.gov.br/institucional/policiamento-rocam>
- Secretaría de Bienestar, Cocoa Services S.C. (2020). *Evaluación de Diseño 2019-2020. Sembrando Vida*. Obtenido de <https://bit.ly/3iqISRu>
- Secretaría de Planificación Sectorial e Institucional. (2019). *Evaluación Anual, gestión Presupuestaria y ejercicio económico*. San José: Ministerio de Justicia y Paz.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (5 de Agosto de 2020). *Jóvenes Construyendo el Futuro en números*. Obtenido de <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (25 de Julio de 2020). *Incidencia delictiva*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (27 de Octubre de 2016). *¿Qué es el Consejo Nacional de Seguridad Pública*

- (CNSP)? Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp>
- Sen, A. (1990). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sentencing of women convicted of drug-related offences. (2020). *Penal Reform International, Linkaters LLP, International Drug Policy Consortium*. Obtenido de <https://www.penalreform.org/resource/sentencing-of-women-convicted-of-drug-related-offences/>
- Serrano-Berthet, R. (17 de Julio de 2017). *Sin miedos*. Obtenido de BID: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/seis-cuadras-barrio-concentraron-600-robos-los-primeros-7-meses-del-ano-haria-usted/>
- Serrano-Berthet, R. (2018). *El gasto inteligente en seguridad ciudadana: Más allá del crimen y el castigo*. Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Obtenido de BID: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Capitulo-7-El-gasto-inteligente-en-seguridad-ciudadana-mas-alla-del-crimen-y-el-castigo.pdf>
- Smutt, M. (Septiembre de 2018). *El uso de la evidencia en las políticas públicas de género y seguridad ciudadana: avances y desafíos en Centroamérica*. Obtenido de Infosegura: <https://infosegura.org/wp-content/uploads/2018/10/PPT-VCM-y-Seguridad-Ciudadana-Aguascalientes-03-09-2018.pdf>
- Soares, E. (Febrero de 2013). *Firearms-Control Legislation and Policy: Brazil*. Obtenido de Library of Congress: <https://www.loc.gov/law/help/firearms-control/brazil.php#f64>
- Steiner, A. (12 de Febrero de 2018). *Governments of the Future: Leveraging Innovation and New Technologies for the 2030 Agenda*. Obtenido de United Nations Development Programme: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2018/governments-of-the-future.html>
- Steiner, A. (29 de Junio de 2020). *Discussion Human Rights, Rule of Law and the renewed social contract in the COVID-19 reality*. Obtenido de UNDP: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2020/human-rights-and-rule-of-law-.html>
- Strom, K. (2017). *Research on the impact of technology on policing strategy in the 21st century. Final report*. Washington: Office of Justice Programs' National Criminal Justice Reference Service.
- Talvi, E., & et. al. (Mayo de 2017). *Privación de Libertad y Reinserción Social en Uruguay*. Obtenido de <https://ceres-uy.org/wp-content/uploads/2019/10/Privaci%C3%B3n-de-Libertad-y-Reinserci%C3%B3n-Social-en-Uruguay-CERES-CAF.pdf>

- Tourinho Peres, M. F., & et. al. (2011). Queda dos homicídios no município de São Paulo: uma análise exploratória de possíveis condicionantes. Fall in homicides in the city of São Paulo: an exploratory analysis of possible determinants. *Revista Brasileira de Epidemiologia* 14 (4), https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-790X2011000400017&script=sci_arttext.
- UN. (9 de April de 2020a). *The impact of Covid-19 on women*. Obtenido de UN: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf
- UN. (2020b). *The Sustainable Development Goals Report 2020*. Obtenido de UNStats: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/goal-16/>
- UNDP. (2020). *Más allá de la recuperación: con miras a 2030*. Obtenido de UNDP: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/beyond-recovery--towards-2030.html>
- Unidad de Planificación Institucional. (2019). *Informe Anual sobre el Cumplimiento de las Metas de la programación operativa institucional*. San José: Instituto Costarricense sobre Drogas.
- Universidad de las Américas Puebla (UDLPA). (2017). *Índice Global de la Impunidad 2017*. Obtenido de <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>
- University of Queensland. (28 de Junio de 2020). *Global Policing Database*. Obtenido de <https://gpd.uq.edu.au/s/gpd/page/about>
- UNODC. (2009). *Directrices para el Tratamiento de Mujeres Condenadas a Penas Privativas de Libertad, no privativas de libertad y medidas para mujeres delincuentes*. Bangkok: UNODC.
- UNODC. (2010). *Handbook on the Crime Prevention Guidelines. Making them work*. Obtenido de Criminal Justice Handbook Series: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Crime_Prevention_Guidelines_-_Making_them_work.pdf
- UNODC. (2018). *Global Study on Homicide: Gender-related killing of women and girls*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf
- UNODC. (2018). *World Drug Report*. Obtenido de <https://www.unodc.org/wdr2018/>
- UNODC. (2019a). *Global study on Homicide 2019. Executive Summary*. Obtenido de <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>
- UNODC. (2019b). *Global study on Homicide: Homicide trends, patterns and criminal justice response*. Obtenido de <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>
- UNODC. (2019c). *Global Study on Homicide. Homicide, development and*

- Sustainable Development Goals. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet_4.pdf
- UNODC. (7 de Junio de 2020). *DataUNODC*. Obtenido de <https://dataunodc.un.org/>
- Valverde, G., & Vila, A. (Marzo de 2018). *Los Compromisos de Gestión en el Ministerio del Interior: un cambio en la filosofía del Estado*. Obtenido de ¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya: <https://publications.iadb.org/es/como-evitar-el-delito-urbano-el-programa-de-alta-dedicacion-operativa-en-la-nueva-policia-uruguaya>
- Varias Instituciones. (2014). *Protocolo de Coordinación interinstitucional de la Red para la Atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situación de vulnerabilidad*. San José.
- Villa, K., & Vélez Grajales, V. (19 de Noviembre de 2019). *¿Cómo combatir la impunidad? La modernización del sistema de justicia criminal en América Latina*. Obtenido de BID. Blog Sin Miedos. Seguridad Ciudadana: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/como-combatir-la-impunidad-la-modernizacion-del-sistema-de-justicia-criminal-en-america-latina/>
- Walmsley, R. (2019). *World Prison Population List*. Obtenido de WPP: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf
- Weisburd, D., & Telep, C. W. (Febrero de 2014). *Policía y micro-geografía del crimen. Evaluaciones científicas acerca de la eficacia de vigilar puntos calientes y lugares*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo. Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. NOTA TÉCNICA # IDB-TN-630: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Polic%C3%ADa-y-micro-geograf%C3%ADa-del-crimen-Evaluaciones-cient%C3%ADficas-acerca-de-la-eficacia-de-vigilar-puntos-calientes-y-lugares.pdf>
- WOLA. (28 de Enero de 2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento*. Obtenido de Washington Office on Latin America: <https://www.wola.org/es/analisis/mujeres-politicas-de-drogas-y-encarcelamiento/>
- World Wide Web Foundation. (Septiembre de 2018). *Algoritmos e inteligencia artificial en Latinoamérica. Un Estudio de implementaciones por parte de Gobiernos en Argentina y Uruguay*. Obtenido de https://webfoundation.org/docs/2018/09/WF_AI-in-LA_Report_Spanish_Screen_AW.pdf

- Yaschine, I. (Julio de 2019). Progres-a-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En G. Hernández Licona, & J. Z. Thania Paola de la Garza Navarrete, *El Progres-a-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación* (págs. 31-65). Ciudad de México: CONEVAL. Obtenido de El Progres-a-Oportunidades-Prospera. A 20 años de su creación: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf
- Zumbado, A. (2013). *La introducción de drogas por parte de mujeres en los centros penales. Un análisis de la regulación legal y propuesta legislativa. Tesis para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José.*



**Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en América Latina
y el Caribe**

Casa de las Naciones Unidas,
Ciudad del Saber, Edificio 128
Apartado 0816-1914,
Panamá, República de Panamá

 <https://www.facebook.com/pnudlac>

 <https://twitter.com/PNUDLAC>

 <https://www.instagram.com/pnudlac/>