



GobernArte

Categoría gobierno seguro

Gustavo Béliz (ICS/CUR)
Ana Inés Basco (IFD/ICS)
Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro
Enrique Andrés Font
Fernanda Bestetti de Vasconcellos

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)

División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-684

Julio 2014

GobernArte

Categoría gobierno seguro

Gustavo Béliz (ICS/CUR)
Ana Inés Basco (IFD/ICS)
Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro
Enrique Andrés Font
Fernanda Bestetti de Vasconcellos



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Gobernarte: categoría gobierno seguro / Gustavo Béliz, Ana Inés Basco, Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro, Enrique Andrés Font, Fernanda Bestetti de Vasconcellos.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 684)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Crime prevention—Brazil. 2. Crime prevention—Argentina. 3. Violence—Prevention—Argentina. 4. Family violence—Prevention—Brazil. I. Beliz, Gustavo. II. Basco, Ana Inés. III. Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes. IV. Font, Enrique Andrés. V. Vasconcellos, Fernanda B. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. VII. Serie.

IDB-TN-684

<http://www.iadb.org>

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

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

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Ana Basco, anabasco@gmail.com.

Resumen

Esta nota técnica tiene como propósito presentar y diseminar las iniciativas ganadoras del concurso lanzado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2013, “GobernArte: el arte del buen gobierno”, sobre la categoría de “Gobierno Seguro”. En función de las evaluaciones realizadas por el jurado, compuesto por expertos en la materia, las tres propuestas seleccionadas fueron: El Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida, de Pernambuco, Brasil, que se caracteriza por el desarrollo y cumplimiento de una serie de indicadores y metas que, junto con otros factores, han permitido disminuir el crimen en dicho Estado; el Programa Provincial VíNCULOS para la prevención social de la violencia y el delito de Santa Fe, Argentina, que promueve el desarrollo de capacidades con un enfoque desde abajo hacia arriba e incorpora gran cantidad de sectores del gobierno y de la comunidad; y la Red de Asistencia de seguridad pública para la Lucha contra la Violencia Doméstica y Familiar de Rio Grande do Sul, Brasil, que ha contribuido a reducir el número de homicidios por violencia de género a través de diversas actividades que se basan en la transversalidad de los servicios ofrecidos y la efectiva coordinación de acciones entre la Policía Civil y la Policía Militar.

Clasificaciones JEL: Z00

Palabras clave: seguridad ciudadana, policía, violencia de género, participación de la sociedad civil, gestión por resultados, homicidios, gobiernos subnacionales, crimen y violencia

Índice

1. Introducción	1
2. Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida	5
2.1 La unión del Modelo de Gestión por Resultados con el Programa Pacto por la Vida.....	5
2.2 Funcionamiento del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida.....	13
2.3 Innovaciones que presenta el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida.....	15
2.4 Problemas verificados en el ámbito del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida.....	16
2.5 Cambios desde el inicio del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida.....	17
2.6 Consideraciones finales.....	19
2.7 Referencias.....	21
3. Programa Provincial VÍNCULOS para la prevención social de la violencia y el delito en gobiernos locales	23
3.1 Introducción y metodología.....	23
3.2 Descripción y análisis de la innovación y el diseño.....	24
3.3 Descripción y análisis del proceso de implementación.....	27
3.4 Resultados alcanzados.....	32
3.5 Retos pendientes: sostenibilidad, ampliación y mejora de la innovación.....	34
3.6 Potencial de adaptabilidad de la innovación.....	36
3.7 Recomendaciones.....	37
3.8 Referencias.....	38
4. Red de Asistencia de seguridad pública para la Lucha contra la Violencia Doméstica y Familiar	41
4.1 Introducción y metodología.....	41
4.2 Antecedentes brasileños sobre la atención y el tratamiento dados a los casos de violencia contra las mujeres.....	42
4.3 Tratamiento de los casos de violencia contra la mujer en Rio Grande do Sul.....	44
4.4 La Red de Asistencia de la seguridad pública para la Lucha contra la Violencia Doméstica y Familiar.....	45
4.5 La Patrulla Maria da Penha y la fiscalización del cumplimiento de las medidas de protección de urgencia.....	47
4.6 Consideraciones finales.....	51
4.7 Referencias.....	54
5. Conclusiones	57

Introducción

En los últimos 20 años, los países de América Latina y el Caribe (en adelante la región) han realizado diversas reformas que han promovido la descentralización de sus estructuras gubernamentales en el entendimiento de que esta permite incrementar la eficiencia y generar una mejor distribución de recursos, siempre y cuando se fortalezca la capacidad de los gobiernos subnacionales a través de recursos humanos y financieros principalmente.

Por otro lado, y en materia de seguridad ciudadana, la región presenta índices de criminalidad que se encuentran entre los más altos del mundo,¹ los cuales amenazan el desarrollo económico y la democracia al afectar la eficiencia del gasto público, la inversión, el bienestar de los ciudadanos, el capital social y la credibilidad en las instituciones, entre otros aspectos. Entre las iniciativas que está adoptando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para acompañar los esfuerzos de estos países en la prevención y el control del crimen, se encuentra el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo y gestión de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Esta necesidad adquiere una relevancia mayor debido a los múltiples desafíos asociados con las diferentes funciones y responsabilidades resultantes del proceso de descentralización en materia de seguridad ciudadana en los países de la región.

La gestión de la seguridad pública en el ámbito de los gobiernos subnacionales cuenta con ventajas

comparativas para abordar los desafíos de la inseguridad en función de la cercanía al problema, el conocimiento del territorio y de las comunidades y su capacidad para identificar las áreas prioritarias para la focalización de los programas. Sin embargo, en estos niveles de gobierno se observa una mayor debilidad institucional y ausencia de capacidades para coordinar y articular respuestas efectivas contra el crimen. De esta manera, se hace necesario dotar a las administraciones subnacionales de capacidad propia, así como fortalecer tanto la coordinación vertical (entre los diferentes niveles de gobierno) como la coordinación horizontal entre los diferentes sectores vinculados a la seguridad y afines a sus tareas de prevención y control de la violencia y el delito, buscando dar un salto cualitativo en la lucha contra estos. Es posible de esta manera trabajar a nivel subnacional, debido a las ventajas que esto tiene para facilitar los vínculos entre los tomadores de decisiones, los prestadores de servicios y las comunidades, lo que ofrece una ventana de oportunidad para fortalecer la rendición de cuentas por los resultados alcanzados.

El intercambio de experiencias y conocimientos que contribuyan a la superación de los desafíos en el área de seguridad pública son aún muy limitados. Existen diversos instrumentos de gestión y prácticas adoptados por algunos gobiernos subnacionales que han demostrado ser efectivos en generar una reducción en los niveles de violencia y un aumento de la seguridad ciudadana, logrando cambios sociales con equidad y sostenibles en beneficio de toda la población. Pero la falta de diálogo entre gobiernos

¹Con una tasa promedio de 23.7 homicidios cada 100.000 habitantes (2013). Fuente: Global Study of Homicide. UNO-DC, 2013.

subnacionales, y entre estos y los nacionales, frena el intercambio de experiencias y la cooperación sur-sur entre ellos en el sector de la seguridad ciudadana. Es por tanto clave impulsar nuevos espacios que permitan la identificación y diseminación de estas prácticas innovadoras y exitosas para consolidar la gestión a nivel subnacional en el sector.

Para ello, el BID lanzó en 2013 dentro del concurso “GobernArte: el arte del buen gobierno” una categoría sobre la gestión de la seguridad ciudadana denominada “Gobierno Seguro”,² con el propósito de diseminar a nivel regional buenas prácticas de gestión y gobierno de la seguridad ciudadana, permitiendo que los gobiernos subnacionales las conozcan de manera ágil y a bajo costo. Un concurso de buenas prácticas es un medio adecuado para incrementar aprendizajes replicables e interesantes de buenas prácticas en programas de seguridad ciudadana, dado que permite identificar y compartir estrategias, conocimientos y prácticas de gestión exitosas para abordar problemáticas particulares de violencia o crimen, contribuyendo a generar un acervo de conocimiento fundado en el trabajo empírico.

A través de GobernArte, el BID ha buscado: **identificar y premiar** experiencias innovadoras en la gestión de la seguridad ciudadana que promuevan la creatividad y las iniciativas orientadas a la reducción del crimen y la violencia; **documentar y diseminar** estas innovaciones para avanzar en la agenda de la seguridad ciudadana en la región, y **promover la cooperación sur-sur** entre gobiernos de segundo nivel administrativo, profundizando el conocimiento de experiencias y expandiendo su diseminación a actores interesados.

La categoría de gobierno seguro de GobernArte estuvo abierta durante el mes de julio del 2013 para la postulación de gobiernos subnacionales del segundo nivel administrativo –Estados, provincias, departamentos u otra clasificación según el país– de estructuras federales de gobierno. El concurso fue

ampliamente difundido en toda la región, y especialmente en aquellos países que cuentan con estructuras federales de gobierno, a través de la oficina de relaciones externas del BID (EXR), que realizó un importante trabajo de divulgación en los medios y en las redes sociales, así como también por el Centro de Estudios de seguridad ciudadana de la Universidad de Chile (CESC), que colaboró a través de su red de contactos y su página web.³ En esta categoría de seguridad ciudadana se recibieron un total de 21 postulaciones provenientes de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú.

Para seleccionar a las iniciativas ganadoras, se creó un panel de expertos externo al BID formado por Michel Shifter, Claudio Beato, Antanas Mokus, Hugo Fruhling y Elkin Velásquez. Este jurado evaluó las propuestas en base a los siguientes criterios: **Resultado y/o Impacto:** la iniciativa cuenta con resultados o impactos demostrables en base a indicadores objetivos de corto, mediano y/o largo plazo; **Sostenibilidad:** la iniciativa demostró capacidad para lograr la perduración en el tiempo de los cambios positivos producidos en los beneficiarios; **Adaptabilidad:** la innovación presenta características que hacen posible su aplicación en otros contextos (gobiernos) de la región; **Incorporación de la participación ciudadana:** el diseño e implementación de la innovación fueron diseminados para contar con los comentarios o sugerencias de los ciudadanos o empresas. Por ejemplo, se realizaron audiencias públicas, publicaciones en medios de comunicación, en medios institucionales, etc.; **Inclusión social:** la iniciativa orientó su acción a una diversidad de actores, en particular a los más excluidos y expuestos a un alto riesgo de violencia: mujeres, niños, jóvenes, ancianos y grupos étnicos; y familias y comunidades social, cultural y económicamente vulnerables. Se incluyen también iniciativas de prevención del delito dirigidas a mejorar los niveles de inclusión social a través de estrategias de inserción laboral o, al menos, de capacitación para

² El Concurso tiene otra categoría sobre gestión pública, denominada “Gobierno inteligente”.

³ www.comunidadyprevencion.org

el trabajo, así como de estrategias productivas de generación de ingresos desde y para los beneficiarios. La iniciativa debió haber sido implementada en pleno respeto de los derechos humanos y se considera su promoción.

En función de las evaluaciones realizadas por el jurado, las tres propuestas ganadoras fueron: *El Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida*, de Pernambuco, Brasil; *El Programa Provincial Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito* de Santa Fe, Argentina; y *La Red de Asistencia de seguridad pública para la Lucha contra*

la Violencia Doméstica y Familiar de Rio Grande do Sul, Brasil. Los ganadores fueron premiados con un reconocimiento especial del BID; una placa conmemorativa, que fue entregada a los Gobernadores y Ministros/Secretarios de Seguridad en una ceremonia especial de premiación, llevada a cabo el 15 de enero de 2014 en la sede del BID en Washington DC, y con la elaboración de esta Nota Técnica.

En las siguientes secciones de este trabajo se presentan estas iniciativas ganadoras, brindando información clave para su diseminación y posible replicabilidad en otras provincias y Estados de la región.

Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida

Pernambuco, Brasil

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro⁴

2.1 La unión del Modelo de Gestión por Resultados con el Programa Pacto por la Vida

El propósito de este documento es presentar el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida, partiendo de un análisis socio-histórico de su proceso de constitución y funcionamiento, y de las posibilidades y límites de su replicación en otras realidades. Para ello se han evaluado los documentos que fundamentan tal práctica gubernamental, las transcripciones de las entrevistas semiestructuradas realizadas entre los días 11 y 13 de diciembre de 2013 con actores clave de dicho proceso y la observación directa del funcionamiento del comité gestor de la política. Los resultados indican que una parte de la efectividad del modelo está en la mayor gobernanza que ha introducido en las organizaciones policiales, logrando que estas se hicieran más responsables de los resultados de sus respectivas

áreas, principalmente en lo que se refiere a la cantidad de crímenes violentos letales e intencionales. Sin embargo, entre las limitaciones de la política pública se destacan los bajos niveles de vinculación con la población en general, tanto en la cuestión de la transparencia y difusión de información referente al plan, como en la ausencia de mecanismos de control externo de su funcionamiento.

En este sentido, el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida, como el propio nombre lo indica, se basa en dos pilares fundamentales: por un lado, la idea de gestión por resultados y, por el otro, la idea de pacto entre diversas organizaciones con el objetivo de salvar vidas. En esta primera sección, se presentarán estas dos ideas y, además, la forma mediante la cual ambas se articulan en la política pública que se analiza.

El nacimiento del Modelo de Gestión de Pernambuco

Desde mediados de la década de 1990 en Brasil, el Gobierno federal ha ido desarrollando una serie de acciones tendientes a cambiar la orientación de la estructura gubernamental hacia resultados establecidos a priori (efectividad), incluyendo una mayor

⁴ Profesora del Departamento de Sociología (DSO) e investigadora del Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP), ambos de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Correo electrónico de contacto: ludmila.ribeiro@crisp.ufmg.br

responsabilidad en relación con los gastos públicos considerando los objetivos propuestos (eficiencia) y, por consiguiente, una mayor capacidad de transformar la realidad social a partir de intervenciones que, de hecho, modifiquen la calidad de vida de los individuos. El Estado Nacional tiene el papel de inducir cambios en los Estados federados, especialmente mediante los condicionamientos de transferencias de recursos. Desde que el Gobierno Federal adoptó el principio de la administración pública gerencial a mediados de la década de 1990, distintos Estados brasileños han intentado desarrollar nuevos modelos de gestión que dieran como resultado una mayor eficiencia y efectividad de las políticas públicas.

De acuerdo con los documentos estudiados y las entrevistas realizadas, la primera medida tomada por el gobernador Eduardo Campos, no bien asumió su mandato para el período 2007-2010, fue reunir un equipo de administradores profesionales que sería responsable del desarrollo, la implementación, el monitoreo y la evaluación de un nuevo modelo de gestión. Dichos profesionales, por su parte, desarrollarían su trabajo en una nueva estructura administrativa, en la que se destaca la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG), pieza fundamental en la política pública, cuya historia aquí se resume.

La primera medida adoptada por los gestores que acababan de asumir la dirección de la SEPLAG fue comprender el poder ejecutivo del Estado federado como una organización compleja, que puede ser definida como un sistema intervinculado por metas y estructuras jerárquicas, con funcionarios que operan de acuerdo con sus deberes específicos, orientados por procesos de decisión que tienden, asimismo, al establecimiento de políticas y al redireccionamiento de la burocracia rutinaria (Borges y Araújo, 2000).

A partir de este supuesto, el equipo de gestores de la SEPLAG buscó articular un modelo de gestión que considerase las diferentes herramientas de administración gerencial disponibles en el mercado brasileño, así como las especificidades de la administración pública pernambucana. De esta manera, en lugar de adoptar solamente una de dichas

vertientes, el resultado final del emprendimiento fue la sumatoria de cuatro modelos que resultaron clave para atender los principales problemas encontrados en el gobierno del Estado federado: la ausencia de cultura de planificación, la dificultad en la definición de metas y objetivos, la carencia de herramientas para monitoreo y evaluación y la inexistencia de indicadores que facilitarían el realineamiento constante de la estrategia de acción.

Con el objetivo de subsanar el problema de la ausencia de cultura de planificación, se han utilizado los conceptos básicos del PDCA, sigla que popularmente traduce la idea de círculo virtuoso de planificación y acción desde la retroalimentación de conceptos como “planifique” (*Plan*), “haga” (*Do*), “verifique el funcionamiento” (*Check*) y “actúe” (*Action*).

Para asistir en la definición de objetivos y metas se utilizó la idea de Marco Lógico que, según Rodrigues (2001), puede ser entendido como el término que identifica los modelos de gestión que asocian objetivos organizados de manera jerárquica (general, específico, de producto y de actividades) con indicadores, metas, fuentes de verificación y supuestos (hipótesis de causa y efecto). Sin embargo, en el caso de Pernambuco, esa matriz de cuatro por cuatro fue modificada, convirtiéndose en una matriz de cinco por tres, pues, como se verá en el momento de analizar el Pacto por la Vida, se incorporó un objetivo de resultado y, en cierta medida, se suprimieron los supuestos.

Para el establecimiento de herramientas de monitoreo y evaluación, la idea de Gestión por Resultados fue puesta en funcionamiento de modo que fuera posible establecer cuáles serían los criterios que orientarían la acción de cada uno de los sectores del poder ejecutivo del Estado federado y de qué manera se haría un seguimiento de su desempeño, lo que representa una ponderación o valoración de sus resultados.

Finalmente, con el objetivo de constituir indicadores que permitieran la redefinición de estrategias, se utilizaron los conceptos que componen el término Balanced Score Card que, en última instancia, se refiere a tarjetas con puntuación (*scores*) para cada

Gráfico 1. Modelo de Gestión por Resultados de Pernambuco



Fuente: ICEC (2013).

área de la empresa, que logran que todos los sectores comiencen a tener pesos similares en el análisis del desempeño final de la organización.

La integración de estas cuatro ideas principales se daría a partir del liderazgo del propio gobernador, que comenzaría a seguir los indicadores de proceso y de resultado de cada área en reuniones semanales con los ministros, en las cuales se les exigiría a los gestores un mayor compromiso con las metas y los procesos, así como también con información actualizada de cada área.

No obstante, en una localidad en la cual la cultura de producción de información destinada al monitoreo y a la evaluación aún no existía, la única forma de lograr que se pudiera sostener dicha concatenación de cuatro modelos gerenciales distintos era desde el empoderamiento de funcionarios especializados en producción y análisis de datos. Con tal fin, se creó la carrera de analista de planificación y gestión (Ley Complementaria 118, de 2008), cuya atribución específica es suministrar a las reuniones semanales de monitoreo y evaluación información específica sobre el desempeño de cada una de las áreas de la agenda gubernamental de Pernambuco.

Por la tanto, considerando la descripción realizada en esta sección, el modelo de gestión del Estado

de Pernambuco puede ser representado de la siguiente forma (gráfico 1).

Para que este modelo pudiera funcionar adecuadamente, se realizó, a principios de 2007, un amplio diagnóstico técnico que tocó los más diversos aspectos de la vida pernambucana. Este diagnóstico contó con el apoyo de la Universidad Federal de Pernambuco en la identificación de los profesionales especializados en cada temática a ser trabajada en el modelo de gestión y, asimismo, de aquellos que serían responsables del análisis de datos y producción de documentos técnicos. A partir del documento final generado por este amplio proceso, los especialistas sugirieron propuestas de intervención que, en conjunto, pasaron a componer el Plan de Gobierno del Estado, denominado "*Todos por Pernambuco: gestión democrática con foco en resultados*".

En julio de 2007, este documento de propuesta fue presentado en seminarios temáticos realizados en todas las regiones administrativas del Estado (12), con el propósito de legitimar las propuestas frente a la población. En dichos eventos, el gobernador abría la sesión destacando el objetivo de este trabajo y, a continuación, se organizaba a los presentes en doce talleres temáticos que resumían las áreas de actuación del gobierno. El propósito radicaba en lograr

que los técnicos debatieran con la población el diagnóstico y las propuestas de intervención y, junto con los presentes, formularan nuevas acciones. Estas, por su parte, se presentaban en el plenario final y, después de ser aprobadas por los presentes, pasaban a formar parte de los objetivos y metas del Plan Plurianual (PPA).⁴

Todos los años, una vez clausurado el PPA, la SE-PLAG coordina el proceso del mapa de objetivos, estrategias y prioridades con las demás instituciones del poder ejecutivo del Estado federado, como también el convenio del mapa de estrategias, en el cual se definen los indicadores de proceso y de resultado a través de los cuales se monitoreará y evaluará su desempeño y, si fuera el caso, se bonificará a cada una de las organizaciones.

De esta manera, el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida incluye la lógica del modelo de gestión por resultados descrito en esta sección, aplicada al proceso de constitución y funcionamiento de la política pública de seguridad del Estado de Pernambuco. La próxima sección trata de describir cómo se constituyó este modelo y cuáles son sus bases de operación.

El nacimiento de Pacto por la Vida

Pacto por la Vida es el nombre que se le dio al plan de seguridad pública del Estado de Pernambuco, formulado en el año 2007 de acuerdo con la misma lógica que orientó la constitución de "Todos por Pernambuco". El punto de partida de este documento es la elevada tasa de muertes violentas del Estado, que superaba con creces el promedio nacional del período (26 muertes violentas por cada 100.000 habitantes) y, aún más ampliamente, la tasa considerada epidémica por la Organización Mundial de la Salud (10 muertes

violentas por cada 100.000 habitantes), situación reflejada con claridad en la siguiente cita:

Las fuentes oficiales indican que, en el intervalo de 10 años comprendido entre 1996 y 2005, aproximadamente 42.000 pernambucanos fueron asesinados. Solo en 2005, se contabilizaron 4.460 muertes (Secretaría de Defensa Social del Estado de Pernambuco), lo que representa una tasa de 53 crímenes violentos letales por cada 100.000 habitantes. Con pequeñas fluctuaciones anuales, desde 1998 (año en que la tasa de muertes por agresión alcanzó los 60/100.000), más de 4.000 personas mueren violentamente por año en el estado, y las tasas se mantienen arriba de 50/100.000. Estos datos evidencian una tendencia a un incremento de la violencia en Pernambuco en niveles superiores al promedio nacional. (Gobierno de Pernambuco, 2007, pp. 26-27)

En el contexto de esta difícil situación de violencia homicida, las muertes violentas en Pernambuco eran atribuidas, entre varias razones, a la inexistencia de una política de seguridad transversal e integrada entre las organizaciones que componen el Sistema de Justicia Penal (SJC, por sus siglas en portugués)⁵ con otros poderes/esferas del poder público y de la propia sociedad. Este vacío institucional acarrearía una serie de ausencias (gráfico 2) que, por su parte, contribuirían a la expansión del crimen y de la violencia en el estado de Pernambuco.

Considerando este escenario, Pacto por la Vida estableció estrategias de acción, cuyo objetivo era solucionar los problemas existentes, tomando como punto de partida el desarrollo de acciones integradas entre los distintos entes gubernamentales (Estado Nacional, Estados Federados y Municipios), con el fin de mejorar la situación de seguridad ciudadana y aumentar la eficiencia del Sistema Jurídico Penal.

En principio, las intervenciones de seguridad pública se articularon en seis temáticas específicas, a

⁴ El PPA tiene vigencia a lo largo de cuatro ejercicios económicos. Su proyecto debe enviarse a la Asamblea Legislativa para su aprobación no después del 31 de agosto del primer año de cada mandato del gobernador del Estado, para que su ejecución comience el segundo año de dicho mandato, con finalización el primer año del mandato del siguiente gobernador (Calmon y Gusso, 2009).

⁵ El sistema de justicia penal (SJC) puede definirse como el conjunto integrado por la Policía Militar, la Policía Civil, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los Tribunales de Justicia y el Sistema Penitenciario con el objetivo de registrar los crímenes ocurridos, identificar a los responsables y responsabilizarlos en el menor período posible.

Gráfico 2. Diagnóstico de las causas de aumento de las tasas de delitos y violencia en Pernambuco

Ausencia de alternativas a la subcultura del delito

- Ausencia de acciones de prevención

Incapacidad de identificación de los responsables de un delito

- Bajas tasas de prisión in fraganti
- Bajas tasas de instauración y conclusión de sumarios

Fragilidad del aparato institucional de procesamiento del responsable del delito

- Baja capacidad del Ministerio Público para el ofrecimiento de denuncias
- Baja tasa de ejecución de los mandatos de prisión
- Baja capacidad de juicio de los procesos

Ausencia de mecanismos de disuasión del delincuente

- Déficit de vacantes en la Custodia Provisoria
- Déficit en la Custodia Definitiva

Inexistencia de políticas de reintegración del individuo rotulado como delincuente

- Ausencia de acciones de resocialización

Aislamiento

- Bajo diálogo con otros poderes y esferas
- Incapacidad de articulación con líderes comunitarios

Fuente: Gobierno de Pernambuco (2013). Presentación Pacto por la Vida (diapositiva 1).

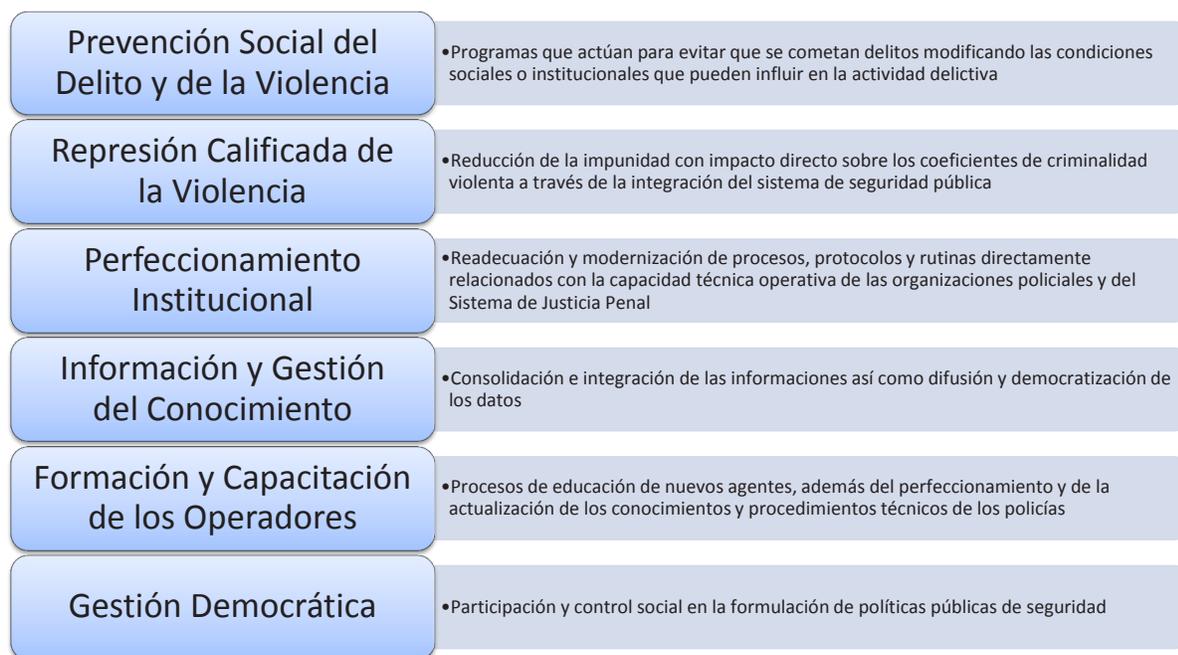
saber: 1) la prevención social del delito y de la violencia; 2) el control calificado; 3) el perfeccionamiento institucional; 4) la información y gestión del conocimiento; 5) la formación y capacitación de los operadores del sistema, y 6) la gestión democrática de la seguridad. Los objetivos que se pretendían alcanzar con cada una de tales acciones se resumen en el gráfico 3.

Aun en el marco de formulación de Pacto por la Vida, cada una de esas seis áreas temáticas debería ser detallada en programas, subprogramas y proyectos, cada uno de ellos con objetivos, metas, acciones, gestores y socios específicos. La idea era lograr que los responsables del monitoreo y la evaluación de dichas áreas delinearan qué actividades se desarrollarían, de qué manera se haría su seguimiento y cuáles eran los resultados esperados. En este proceso se estipularon las metas a ser alcanzadas (gráfico 4), las cuales fueron organizadas en tres niveles. La principal era la reducción del 12% de las muertes violentas letales hasta que la tasa de Pernambuco se equiparase, primero con Brasil y, después, con los mejores estándares internacionales. Tal propósito fue denominado *Meta Qualis* (gráfico 4).

Para que este sistema de metas pudiese funcionar, los policías civiles y militares comenzaron a ser responsabilizados por el desempeño en su área de actuación, y, para ello, dichas áreas fueron delimitadas de forma más clara. De esta manera, el territorio del Estado de Pernambuco –que tiene un área de 94.515 km², con una población de 8.663.833 habitantes, distribuida en 184 municipios– fue dividido en 26 Áreas Integradas de Seguridad (AIS).

Para cada una de las 26 AIS se constituyó un comité gestor, compuesto por el comisario y por el comandante de la Policía Militar responsables del área, quienes comenzaron a ser responsables también de la cantidad de delitos ocurridos en su territorio en las reuniones semanales del comité gestor de Pacto por la Vida. El coordinador de esta estructura es el Secretario de Defensa Social (SDS), quien tiene la misión de garantizar la gobernanza de las organizaciones policiales. Debajo de él, se encuentran cuatro Directores de Áreas Integradas, de los cuales uno pertenece a la Región Metropolitana, dos al interior del Estado y uno a las unidades de policía especializadas.

Gráfico 3. Objetivos a ser alcanzados con cada una de las acciones estructurantes de Pacto por la Vida



Fuente: Gobierno de Pernambuco (2007). Presentación Pacto por la Vida.

En 2010, dos años después del inicio del proceso de implementación de Pacto por la Vida, se estableció un sistema de premiación pecuniaria semestral con el objetivo de aumentar el compromiso de los policías con el alcance de la meta de reducción del 12% de los Crímenes Violentos Letales e Intencionales (CVLI). Es decir, todos los policías civiles y militares son galardonados con el Premio de Defensa Social (PDS) siempre y cuando el Estado, como un todo, haya experimentado reducciones en los CVLI. Sin embargo, el valor del premio está en función de la contribución del Área Integrada a la que pertenece el policía al alcance de este resultado, como lo indica el gráfico 5:

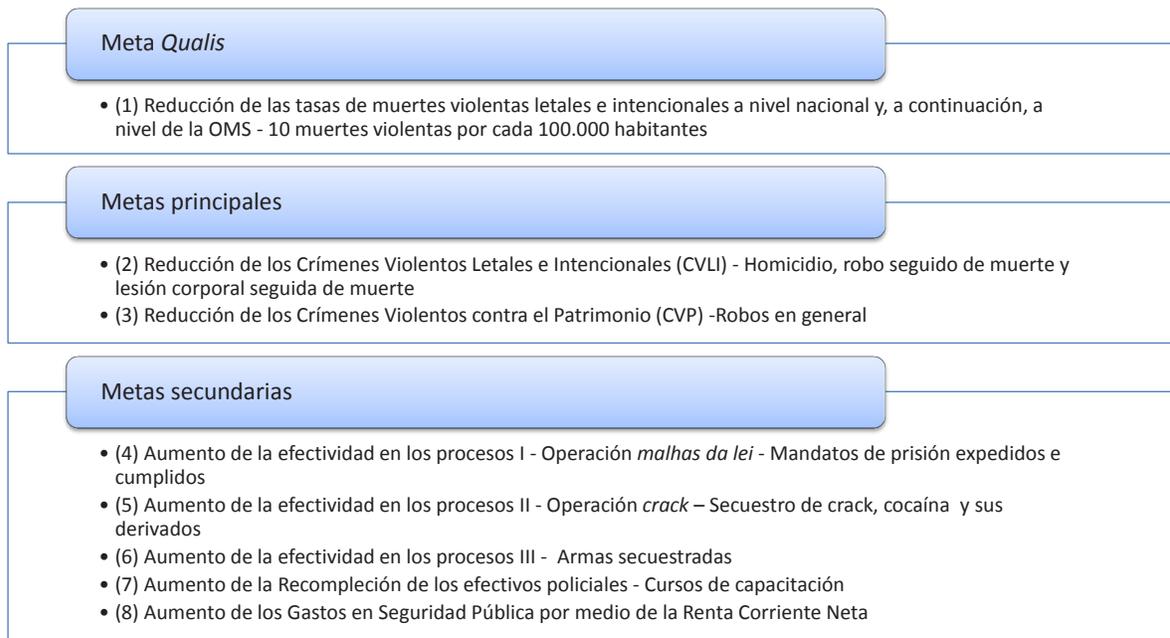
Siguiendo esa misma lógica de premiar el desempeño de los policías, en el año 2011 se instituyó la Gratificación del Pacto por la Vida (GPPV), que se les concede mensualmente a las 26 AIS o a los ocho Grupos de Unidades Operativas (GUO), (unidades especializadas) que hayan contribuido a alcanzar las demás metas de Pacto por la Vida por medio del decomiso de drogas, del cumplimiento de mandatos de prisión o de aprehensión de un menor infractor.

En la asignación de la gratificación, inicialmente todas las AIS y GUO se organizan en orden decreciente en relación con el alcance de las metas,⁶ y se les asigna el premio global a las unidades de acuerdo con su posición en el *ranking*. El valor recibido debe ser dividido entre un mínimo de 10 y el máximo de todos los policías asignados al área, de acuerdo con el aporte de cada profesional al resultado de la unidad.

En estos términos, el rol que desempeña el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida es el de monitorear semanalmente los indicadores de proceso (que orientan la GPPV) y de resultado (que orientan el PDS), de modo que sea posible construir propuestas de intervención más efectivas y eficientes en el proceso de prevención del delito y reducción de la violencia, así como responsabilizar a los gestores de AIS y GUO cuando sus desempeños son poco satisfactorios. La próxima sección está dedicada a la descripción de esta política pública.

⁶ Observando los máximos y mínimos de cada una de las tres metas, establecidos en la Ley 14.320 del 27 de mayo de 2011.

Gráfico 4. Metas del Pacto por la Vida establecidas en 2010



Fuente: SEPLAG (2013, p. 12), Pernambuco.

El nacimiento del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida

Según se ha destacado anteriormente, el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida nace de la concatenación del modelo de gestión del Estado de Pernambuco (descrito en la sección 1.1) con Pacto por la Vida (descrito en la sección 1.2). Dicha conexión se volvió operativa a partir de cuatro ejes conceptuales específicos, a saber: gobernanza, infraestructura, arreglo intelectual e integración.

La gobernanza es definida como la capacidad de planificación y ejecución, gestión y gobierno de las acciones por parte del gobierno, contemplando la pluralidad de actores sociales. Por ese mismo motivo, se dice que la gobernanza está estrictamente relacionada con la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos, ya que busca implementar políticas públicas incorporando visiones de los diversos segmentos de la sociedad (Sapori y Andrade, 2009).

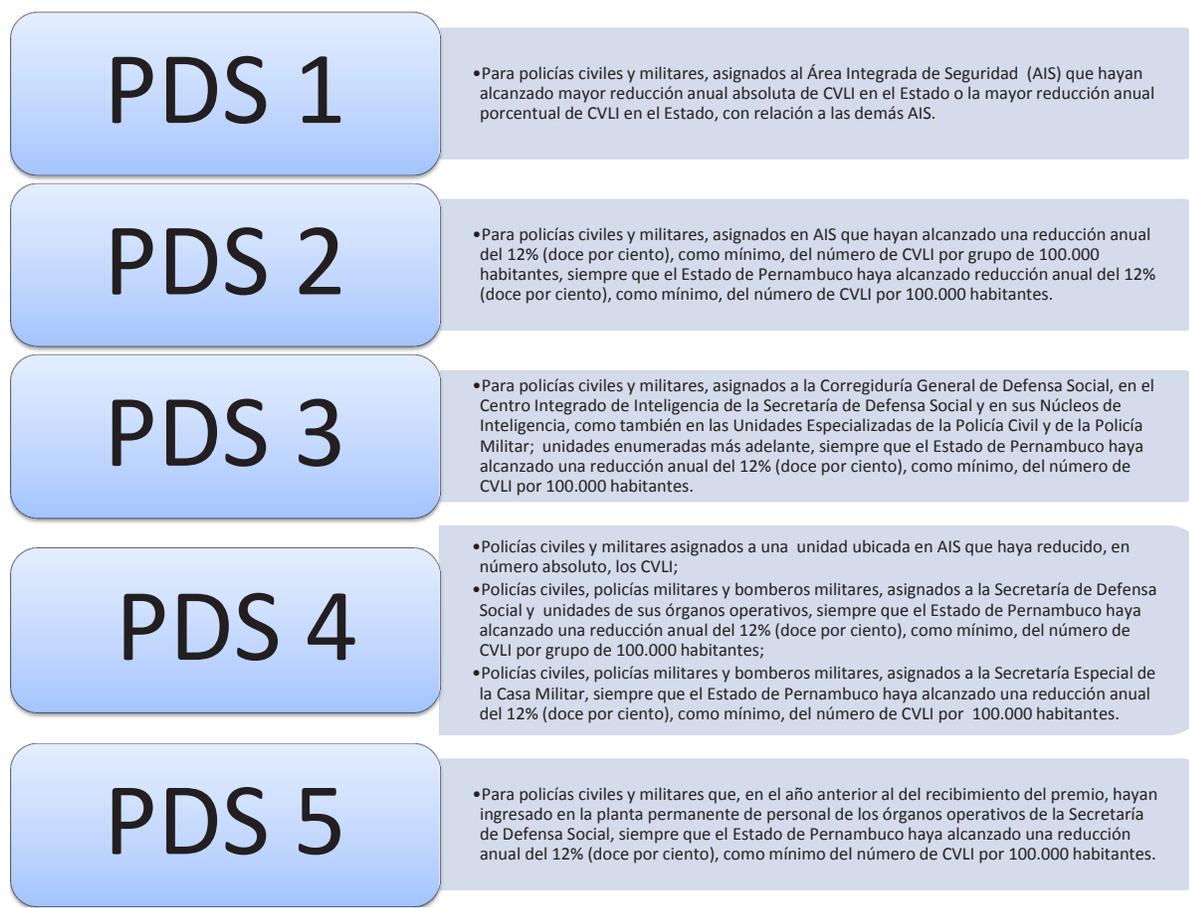
En el caso del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida, la gobernanza está garantizada por dos instancias de responsabilidad de los profesionales de base (AIS), a partir del

monitoreo y evaluación de su desempeño, a saber: i) las cámaras técnicas, coordinadas por actores de la seguridad pública y destinadas al mapeo de los problemas y desarrollo de estrategias de intervención; ii) el comité gestor de Pacto por la Vida, coordinado por el gobernador, como instancia reservada a la evaluación de los objetivos estratégicos del área de seguridad pública en ciclos de 12 semanas.⁷

La infraestructura se refiere a la creación de un lugar específico para el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida. En este punto, conviene recordar que, de acuerdo con el art. 144 de la Constitución Federal Brasileña, la seguridad pública es responsabilidad de los gobiernos de los Estados federados y debe ser satisfecha en la medida en que se logre que dos organizaciones policiales se vuelvan operativas, a saber: la Policía Militar, responsable de las actividades de policía y preservación del orden ciudadano, y la Policía Civil, que realiza las funciones de policía judicial y de investigación de infracciones penales, salvo las militares.

⁷ Este arreglo se detallará en la parte destinada a la descripción del método de funcionamiento del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida.

Gráfico 5. Sistema de adjudicación del Premio de Defensa Social (PDS), tal como lo establece la Ley 14.024/10



Fuente: Art. 3.º de la Ley 14.024/10.

De esta manera, para que el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida pudiera contar con un espacio propio, este se ubicó física e institucionalmente en el ámbito de la SEPLAG, órgano que coordina las acciones del gobierno como un todo y no solo en el ámbito de la seguridad pública. La sala destinada a dicha política pública no es otra cosa que una sala de situación, destinada a las reuniones que le dan vida al eje gobernanza. Así, se trata de una estructura compuesta por: i) una mesa, alrededor de la cual se sientan las máximas autoridades de la SDS, SEPLAG y Organizaciones Policiales, así como los responsables de las cámaras técnicas; ii) cuatro conjuntos de sillas, en las que se sientan los responsables de las AIS y otras autoridades que actúan en el proceso de monitoreo y evaluación del Pacto por la Vida; iii) tres pantallas que proyectan las resoluciones emanadas de las reuniones.

El eje “arreglo intelectual” está a cargo del Núcleo de Gestión por Resultados, que es el órgano de la SEPLAG especialmente constituido para que los analistas de planificación, presupuesto y gestión asesoren a las áreas afines en el diagnóstico de sus problemas y el diseño de sus estrategias de acción. Los analistas son responsables de realizar el diagnóstico: i) de la criminalidad, a partir de la elaboración de los Mapas de Kernel,⁸ que indican los lugares con mayor concentración de determinados delitos, así como los horarios en los que tal incidencia es mayor; ii) de la capacidad de respuesta generada por las organizaciones policiales, a partir del éxito de las investigaciones, medido por la tasa en que dichas

⁸ Los mapas de Kernel son un sistema operativo que permite la georreferenciación, práctica nacida en la salud pública varias décadas atrás y puesta en uso por las agencias de seguridad ciudadana desde la década de 1980 en nuestra región.



La fotografía ilustra la infraestructura del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida.

Fuente: Trabajo de Campo

investigaciones se convierten en procesos judiciales y por la tasa de detenciones efectuadas como resultado de este instrumento judicial; iii) de la calidad de la información, a partir del cruce de los datos intercambiados por las organizaciones policiales, y iv) de los gastos en seguridad pública.

Finalmente, el eje integración se da a través del sistema de constante intercambio de información entre las AIS, las Cámaras Técnicas y el Comité Gestor, posibilitado por el trabajo de consolidación de informaciones realizado por el Núcleo de Gestión por Resultados presentado en la infraestructura especialmente creada para la materialización de las dimensiones de gobernanza descritas.

A continuación se describe el funcionamiento de esta política pública de la base a la cima, es decir, desde la prestación del servicio por parte de las organizaciones policiales hasta el proceso de evaluación de la efectividad de esta actividad por parte del gobernador.

2.2 Funcionamiento del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida

Según se ha destacado anteriormente, en Brasil la seguridad pública es una atribución de los Estados

miembros, que la ejercen a través de dos organizaciones policiales: una militar y otra civil, que depende de los gobernadores de cada estado. Tradicionalmente, por tener objetivos distintos, dichas instituciones cuentan con modelos de acción diferenciados y, por lo tanto, sus áreas de prestación de servicios no suelen coincidir. Así, el Área Integrada de Seguridad (AIS) no es otra cosa que una racionalización de las formas de división del territorio llevada a cabo por policías militares y civiles, lo que hace que el espacio geográfico que abarca el Batallón de Policía Militar pase a ser exactamente el mismo que el de la Comisaría de la Policía Civil. Sin embargo, dicha reorientación espacial promovida por la AIS tiene como resultado una mayor articulación de las actividades desempeñadas por dichas organizaciones, que dejan de actuar en una lógica de competencia por recursos y legitimidad en el área, para operar de manera complementaria, dedicándose la Policía Militar al patrullaje preventivo y visible y la Policía Civil, a la investigación de los autores de los delitos y a la aplicación de las órdenes judiciales.

Con el fin de que las acciones realizadas de manera articulada por las diferentes policías en las AIS fueran más efectivas en el proceso de contención de la tasa de crímenes violentos letales e intencionales (*Meta Qualis*), se adoptó el paradigma de presencia

policial en puntos calientes, que consiste en la utilización de un *software* que posibilita el geoprocesamiento de los hechos policiales para identificar dónde se concentran espacialmente y, de esta manera, dirigir hacia esos puntos la presencia policial. En esos términos, es posible afirmar que la herramienta principal de la AIS es el Mapa de Kernel elaborado por los analistas del Núcleo de Gestión por Resultados, el que requiere que todos los hechos policiales se transfieran diariamente a ese registro.

Es por tanto posible afirmar que la base del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida es el servicio policial que, en virtud del nuevo plan de seguridad, pasa a ser organizado territorialmente dentro del concepto de Área Integrada de Seguridad Pública.

En el segundo nivel del modelo, y quizás como uno de los aspectos más innovadores del programa, se encuentran las Cámaras Técnicas, que serían instancias especializadas para el delineamiento de planes de acción de prevención de los servicios policiales. En el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida existen seis cámaras: Defensa social; Administración carcelaria; Prevención social; Articulación con el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública; Enfrentamiento al crack; y Prevención de la violencia contra la mujer.

Es importante destacar que en este segundo nivel del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida hay una cierta apropiación del espacio físico creado para esta iniciativa, ya que sus Cámaras Técnicas se reúnen semanalmente. Asimismo, cabe destacar el rol de las organizaciones policiales en el ámbito de dichas cámaras técnicas, ya que la Policía Militar y la Policía Civil son las únicas instituciones que participan en todas ellas, toda vez que la gestión de policía, incluso la especializada de acuerdo con la temática, es una estrategia clave dentro del modelo.

En este contexto es posible afirmar que el segundo nivel está dominado por la idea de una gestión policial orientada a la solución de problemas que, por tener un carácter proactivo, busca comprender las causas de determinados problemas (como los de

violencia contra la mujer o la reincidencia de liberados, entre otros) y, a continuación, intervenir en los factores situacionales que generan oportunidades para que surjan problemas sustantivos y, por consiguiente, más complejos para la misma policía (Souza, 2008). En este contexto es importante destacar que las organizaciones policiales pueden, incluso, contribuir a la implementación de políticas no referidas exclusivamente a las actividades de gestión policial, sino a todas aquellas orientadas a potenciar la tarea de prevención y control del delito.

En el tercer nivel del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida, se encuentra el comité gestor de la propia política, que tiene como base el modelo *Compstat*, que fue el arreglo instituido por la policía de Nueva York en el año 1994, con el objetivo de responsabilizar a los comandantes de los delitos cometidos en sus áreas de actuación (Wendel y Curtis, 2002). En el Programa, esta es la instancia coordinada por la SEPLAG, que se encarga de reunir semanalmente a todos los responsables de las AIS y Cámaras Técnicas para realizar el monitoreo y la evaluación de los indicadores pactados por las mismas organizaciones policiales, tanto de proceso como de resultado.

Con relación a los indicadores, el indicador de resultado se reduce a la cantidad de CVLI en el área. Por su parte, los indicadores de proceso se rigen por períodos: a) los semanales: cantidad de armas secuestradas, individuos arrestados, puntos de crack descubiertos, operaciones de apaciguamiento realizadas, establecimientos abordados para la reducción de riesgo y rescate de vidas, y b) los mensuales: cantidad de crack secuestrado (en gramos), de casos de CVLI y de crímenes violentos contra el patrimonio cuya autoría fue esclarecida, de mandatos de prisión expedidos por el juez, de mandatos de prisión cumplidos y de operaciones contra amenazas realizadas.

Por lo tanto, en todas las reuniones del Comité Gestor se presentan los indicadores de proceso y de resultado para cada AIS y GUO, y los responsables de la unidad –policías militares y civiles– deben explicar los resultados, ya sean buenos o malos. El comandante de la Policía Militar y el comisario de la Policía

Civil rinden cuentas del desempeño de la AIS en términos de CVLI en el área y, en ese momento, acuerdan un nuevo resultado para la semana siguiente.

Al observar el funcionamiento del Comité Gestor, es posible afirmar que este opera según la metodología IARA, también orientada a la solución de problemas en cuatro etapas principales: Identificación, Análisis, Respuesta y Evaluación. En la etapa de identificación se describen los problemas a través del análisis estadístico y del geoprocesamiento de datos. Es por ello que en todas las reuniones del comité se presentan los mapas con el desempeño de la AIS en cuestión. A continuación, en la etapa de análisis, se compara el desempeño de las AIS, así como las estrategias de gestión policial diseñadas para cada una. En la etapa de respuesta, los policías con desempeño inferior al esperado se comprometen a realizar nuevas operaciones y, por consiguiente, a presentar un resultado más satisfactorio la semana siguiente. Finalmente, en la semana subsiguiente se realiza la evaluación de lo que se hizo, verificando la capacidad de los policías responsables de la AIS de reducir la cantidad de CVLI.

La cuarta y última instancia del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida es el Comité de Gobernanza de Pacto por la Vida, coordinado por el propio gobernador. En este nivel se reúnen los secretarios de todas las carteras para realizar una evaluación del desempeño de cada sector, incluyendo entre las temáticas revisadas, la de seguridad pública.

2.3 Innovaciones que presenta el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida

La descripción del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida recuerda, en cierta medida, los cambios implementados por William Bratton en Nueva York en su intento por contener la escalada de crímenes violentos en la ciudad a lo largo de la década de 1990. Tal como ocurre en Pernambuco, su primera acción fue la utilización de los registros policiales para el mapeo de las áreas

consideradas problemáticas por la concentración de incidentes policiales y que, por ello, debían ser el objetivo principal de la vigilancia de la policía y de sus acciones investigativas y especializadas (tales como homicidios y narcóticos). Según destaca Zimring (2012, p. 118), el foco de esta metodología está, en gran medida, en el intento de controlar situaciones potencialmente peligrosas como una forma de aumentar la percepción de seguridad de las personas residentes en el área.

En el caso de Pernambuco, la forma de acción policial en los puntos calientes sigue esa misma lógica y, por ello, no puede prescindir de la articulación entre la Policía Militar y la Policía Civil. Así, una de las principales innovaciones del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida fue la creación de las Áreas Integradas de Seguridad Pública (AIS), que pasan a constituir la base para el desarrollo de planes de acción de seguridad pública y, por consiguiente, de la evaluación del desempeño en la prevención y control del delito. Es importante destacar, no obstante, que a pesar de que se considere que esta nueva organización geográfica es una innovación en el Estado analizado, en Brasil no es una novedad, ya que los Estados de Rio de Janeiro y Minas Gerais adoptaron esa forma de división territorial hace más de una década. En esos términos, la novedad del modelo radica en la forma de orientación de la acción policial en base a los Mapas de Kernel que elabora el núcleo gestor y, por sobre todo, en la mayor interfaz con las demás agencias del sistema de justicia penal.

Una vez más, esta descripción recuerda mucho la era de William Bratton en Nueva York, principalmente el modelo *Compstat* que, según Zimring (2012, pp. 119 y 129) puede ser descrito como “el uso de estadísticas para los propósitos de planificación y también como un método de evaluación del desempeño del patrullaje hecho por la policía”. Estos mecanismos deberían usarse con tres finalidades: 1) prevención del delito; 2) asignación de recursos a las áreas identificadas como puntos calientes para controlar el problema, y 3) acción policial enérgica en las áreas focales.

Sin embargo, como bien lo destaca el autor, este sistema solo puede producir los resultados esperados si es acompañado de un sistema de rendición de cuentas a través del cual los policías puedan rendir cuentas de sus actividades en reuniones semanales ante la autoridad máxima de su institución. De acuerdo con los analistas de este modelo, esta autoridad desde arriba hacia abajo (*top-down*), junto con las reuniones semanales de rendición de cuentas, explicaría la mejora en el desempeño de las acciones de prevención y control del delito. Así, tales medidas introdujeron una mayor coordinación de la policía y, asimismo, un elemento de refuerzo de la responsabilidad policial individual y de grupo, ya que el éxito del modelo *Compstat* radicaba en su dimensión de exigir la rendición de cuentas (*enforcing accountability*).

El Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida parece presentar los elementos estructuradores del modelo *Compstat*, pero con un nuevo ropaje. Esto es así porque, a pesar de que los registros policiales son utilizados tanto en la construcción de las estrategias de la policía como en la evaluación de los resultados esperados, medidos por los indicadores de proceso y de resultado, el sistema de autoridad estructurado en el modelo desde arriba hacia abajo para Pernambuco presenta distintos componentes. En definitiva, a los responsables de las AIS se les exigen resultados en el ámbito de las Cámaras Técnicas, del Comité Gestor y del Comité de Gobernanza, responsabilizándolos de su desempeño en todas las instancias y, muchas veces, de maneras diversas. En el nivel de la Cámara importa más la percepción del problema específico, en el ámbito del Comité Gestor los indicadores de procesos y de resultados semanales son más relevantes y en el nivel del Comité de Gobernanza, el énfasis está en los indicadores de proceso y de resultados mensuales.

A pesar de los inequívocos avances y de las significativas innovaciones presentadas por este modelo, se observan algunas limitaciones que serán mencionadas en la próxima sección.

2.4 Problemas verificados en el ámbito del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida

Según se ha destacado en la sección anterior, el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida avanza en la dimensión de asignación de responsabilidades a las organizaciones policiales por su desempeño en un área determinada (AIS), lo cual ha sido posible por dos elementos centrales: 1) un mayor uso de los registros policiales como fuente de información para la identificación de puntos calientes y la evaluación del desempeño del proceso y del propio resultado y 2) la creación de un arreglo de gobernanza política y técnica que aumenta la coordinación de la propia política y, por consiguiente, la propia efectividad del proceso de exigencia de resultados.

A pesar de estos innegables avances, se han verificado dos limitaciones en este arreglo: el uso exclusivo de informaciones policiales para monitoreo y evaluación del desempeño de las propias instituciones y la ausencia de participación popular en la concepción y gestión del plan.

El primer problema se desprende de la verificación de que tanto la orientación de la acción policial como la evaluación de su desempeño se construyen en base a informaciones que la propia organización policial produce. Dichas informaciones, por su parte, padecen una serie de limitaciones, la principal de las cuales es el hecho de que no todos los eventos criminales llegan a conocimiento de las policías, ya que se les ofrece a las víctimas la posibilidad de optar por denunciar los delitos o no. Es por ello que distinguidos estudiosos de la seguridad pública y gestores públicos utilizan más de una fuente de información para evitar las trampas de los registros policiales, especialmente en lo que se refiere a las denuncias de delitos no hechas.

Dicha ausencia de fuentes adicionales de información para monitoreo y evaluación de los resultados generados por el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida revela la

segunda limitación del modelo en análisis: su incapacidad de incorporar a la población como instancia con poder de agenda y veto. En principio, se informó que la inclusión de la participación popular tendría lugar de tres formas principales, a saber:

- i) Ciclo de los Seminarios Regionales Todos por Pernambuco, que contaría con la presencia del Secretario de Defensa Social (representante del Comité Gestor) y analistas de la Secretaría de Planificación y Gestión, donde se debatirían con la población los principales problemas de la seguridad pública y, a continuación, se identificarían comentarios o sugerencias de los ciudadanos para las acciones de gobierno relacionadas con la seguridad pública.
- ii) Cámaras Técnicas específicas, destacándose la Cámara de Prevención Social, la Cámara de Enfrentamiento al Crack y la Cámara para el Enfrentamiento de la Violencia de Género Contra la Mujer, que deberían mantener un vínculo con la sociedad a través de sus actividades y programas, y procurar incorporar la participación popular registrando sugerencias y necesidades de los ciudadanos en el ejercicio de tales actividades. Su foco sería la prevención primaria a través de la educación, la socialización del ciudadano y el ofrecimiento de oportunidades por parte del poder público, y tenderían a abordar no solo la prevención de la delincuencia, sino también sus consecuencias.
- iii) La página www.pactopelavida.pe.gov.br, en la cual la población contaría con un espacio para publicar aportes vinculados a las acciones de seguridad y prevención de la delincuencia y gestión. Los aportes pasarían por un proceso de selección realizado por un analista que identificaría el tenor de la publicación y se los remitiría a la respectiva Cámara Técnica o al Comité Gestor para que se ocuparan de ellos.

El trabajo de campo reveló una realidad muy diferente, pues dejó en evidencia que estas tres formas de inclusión de la población en el proceso existen de manera formal, pero no sustantiva. Los seminarios tuvieron lugar solamente en 2007 y 2011 para

redactar el Pacto por la Vida, sin ningún tipo de comunicación posterior a los individuos participantes en cuanto a la efectividad de las acciones propuestas por ellos. En el caso de las Cámaras Técnicas, los líderes comunitarios no tienen ningún tipo de inserción formal ni canal establecido de comunicación y queda a criterio del técnico representante incluir o no a los residentes del área en la realización de acciones de prevención social. Por último, la página de Pacto por la Vida, si bien presenta los boletines trimestrales de delincuencia y los folletos promocionales del programa, no posee un espacio para críticas y sugerencias. En caso de que el individuo desee opinar, reclamar o recibir más información, debe ingresar a la página de la Defensoría General del Estado que, en algún momento, le enviará la solicitud de ese ciudadano a la Secretaría de Defensa Social y no al Comité Gestor de Pacto por la Vida.

2.5 Cambios desde el inicio del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida

De acuerdo con las informaciones puestas a disposición por los gerentes del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida, hay dos grandes cambios en el ámbito de la seguridad pública que pueden ser atribuidos a esa política pública: la integración operativa entre las Policías Militar y Civil y la reducción de los Crímenes Violentos Letales e Intencionales.

En los estudios sobre políticas de seguridad pública en Brasil hay una cierta unanimidad en reconocer que uno de los principales problemas que deben enfrentarse en las políticas públicas de prevención y control del delito es el arreglo organizativo que establece funciones diversas, aunque complementarias, para las Policías Militar y Civil.

Como cada una de ellas posee una jerarquía de comando propia, con cursos de formación específicos, reglamentos disciplinarios distintos y remuneraciones diferenciadas, son pocos los Estados que logran que dichas corporaciones de hecho trabajen de manera integrada. En definitiva, como sus

atribuciones no coinciden, como ya hemos explicado, en principio no existiría ningún tipo de incentivo para tomar acciones más coordinadas. Esta separación de atribuciones entre ambas instituciones puede observarse en la forma en que dividen el territorio. Como cada una opera de acuerdo con su misión institucional, no existe ninguna posibilidad de intercambio de informaciones y, por consiguiente, de acciones integradas que puedan, simultáneamente, prevenir y controlar el delito. En base a la verificación de los límites que planteaba la forma diferenciada de división del espacio urbano entre las organizaciones policiales para la prevención y el control del delito, una de las primeras medidas adoptadas por el Pacto de Gestión fue la reestructuración de este modelo partiendo de la creación de las Áreas Integradas de Seguridad Pública (AIS).

No obstante, para que esta nueva división territorial pudiera, de hecho, consustanciarse en una acción más coordinada de las Policías Militar y Civil, la segunda medida adoptada fue la institucionalización de la planificación de acción y de la evaluación del desempeño por AIS, responsabilizando o premiando simultáneamente al coronel de la Policía Militar y al comisario de la Policía Civil por los hechos ocurridos en su área de actuación. Para ello se estableció una compleja ingeniería de cambio que tuvo como punto de partida la obligatoriedad de compartir informaciones para la elaboración de Mapas de Kernel, que permiten la identificación de los focos de acción en general y de los *qualis*, es decir, las áreas en las que se concentran las muertes violentas letales e intencionales.

A continuación, las corporaciones deberían desarrollar modelos de acción compatibles con el estándar de actividad y la coparticipación en responsabilidades, partiendo de instrucciones dadas a policías militares por comisarios de la Policía Civil y a policías civiles por comandantes de la Policía Militar. Finalmente, las instituciones dejarían de ser evaluadas de forma individual y se comenzaría a considerar, con fines de gratificación y premiación, el desempeño colectivo, y, de esa manera, si los resultados fueran buenos, todos los policías asignados allí serían

premiados. A pesar de esta cadena de pesos y contrapesos como forma de hacer viable la institucionalización, de acuerdo con los policías entrevistados, en un primer momento, hubo bastante resistencia a este nuevo modelo de gestión.

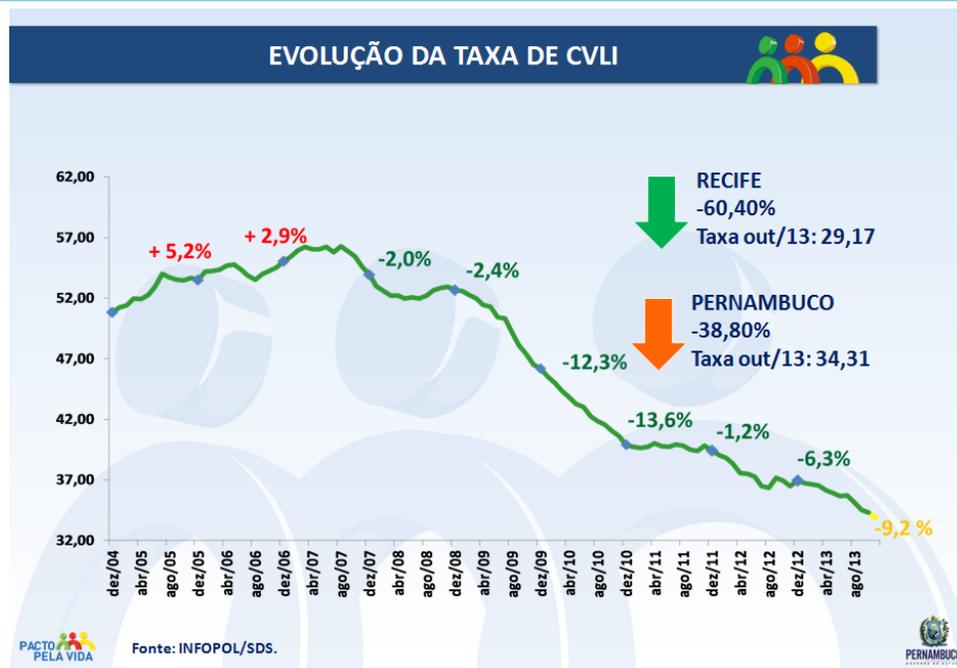
Sin embargo, con el paso del tiempo y la persistencia de las reglas establecidas para la evaluación del desempeño policial (por AIS, y ya no por institución), los comandantes de las comisarías y de los cuerpos policiales comenzaron a actuar de acuerdo con lo que preveía el Plan. Como esta acción era mejor planificada, ya que se enfocaba en los puntos calientes de los mapas de Kernel, y también mejor coordinada desde el punto de vista de la prevención y el control, los resultados fueron apareciendo y, con ello, fue ganando fuerza el argumento de que era necesario cambiar para alcanzar los premios y las gratificaciones concedidas a la AIS con el mejor desempeño.

En ese momento se corroboró, también, la importancia de una mayor integración con las demás agencias que componen el sistema de justicia penal. De esta manera, los entrevistados creen que la mayor integración entre las organizaciones policiales en su modo de operación, la exigencia de resultados por AIS y ya no por la institución y la mayor articulación del sistema de justicia penal son los elementos que determinan la reducción de los crímenes violentos letales e intencionales en el Estado, hecho que se viene verificando desde el año 2007, cuando se puso en marcha el Pacto por la Vida (gráfico 6).

El gráfico 6 parece presentar claramente la cantidad de vidas que se han podido salvar, en principio, en virtud de Pacto por la Vida, ya que la tasa de CVLI baja de 51 muertes por cada 100.000 habitantes a 33.

A pesar de la inexistencia de evaluaciones más detalladas sobre las causas que han llevado a estos resultados, de acuerdo con los entrevistados, el responsable del cambio de trayectoria en la dinámica de violencias y delitos es el nuevo modelo de gestión. Al fin y al cabo, esta estructura institucional aumenta la gobernanza sobre las organizaciones policiales por medio de un complejo sistema de metas de proceso y de resultados, medidos por indicadores

Gráfico 6. Tasa de crímenes violentos letales e intencionales, por trimestre, en Pernambuco (diciembre de 2004 a agosto de 2013)



Fuente: Gobierno de Pernambuco (2013), Resumen Pacto por la Vida (diapositiva 45).

establecidos de común acuerdo. Estos, por su parte, son monitoreados en primera instancia por el Secretario de Planificación y Gestión y, en segunda instancia, por el propio gobernador, condicionando de esta manera la responsabilidad de los comandantes de la AIS.

Es por ello que los entrevistados fueron unánimes al afirmar que el gran cambio introducido por el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida fue la integración entre las organizaciones policiales, y entre ellas y las demás que componen el Sistema de Justicia Penal, y que este cambio en la estructura institucional es lo que produjo la reducción de las muertes violentas letales e intencionales.

2.6 Consideraciones finales

El objetivo del presente documento fue exponer, de un modo sintético, el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida. Para ello, en un primer momento se presentaron las particularidades de las dos partes que componen dicha política, a

saber: el modelo de gestión pernambucano y Pacto por la Vida.

A continuación se exhibió el proceso de constitución del arreglo institucional del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida, destacándose la innovación que el mismo trajo aparejada, tanto desde el punto de vista de las políticas tradicionales de seguridad pública implementadas en Brasil, con serios déficits de gobernanza sobre las policías, como desde el punto de vista del propio modelo en el que se basó dicha experiencia –el *Compstat*– que no diferenciaba entre la gobernanza técnica y política.

En este aspecto se ha buscado destacar cómo el cambio en la base dado por la creación de las Áreas Integradas de Seguridad (AIS) fue el que encontró mayor resistencia por parte de las instituciones policiales y cómo pudo apenas implementarse cuando comenzó a constituirse una unidad de análisis para el desempeño de los planes de acción policial y, por consiguiente, una unidad de análisis de la efectividad de las acciones implementadas. Es por ello que los cambios operados en este nivel fueron igualados

a los de aquellos propuestos por la categoría conceptual “acción policial en puntos calientes”.

El trabajo realizado por las AIS tiene como objetivo (e impacto directo) las actividades de las cámaras temáticas, que intentan integrar agencias diversas a las policiales, como también actores externos a la política de seguridad pública, para el diagnóstico, diseño e implementación de propuestas de intervención social que actúen sobre las causas directas de la delincuencia. Lo paradójico y problemático en este nivel de gestión del modelo es que una gran parte de las decisiones que se toman parecen estar orientadas por criterios de gestión policial especializada que asumen la terminología policial –como patrulla escolar o como patrulla de prevención de la violencia de género–, lo que al final contribuye a la diseminación de la percepción de que el problema del delito es, de hecho, un problema de la policía. Considerando esta situación, los cambios operados en ese nivel constituyeron la categoría conceptual denominada “acción policial orientada a la solución de problemas”.

El tercer nivel de la arquitectura institucional del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida es el denominado gobernanza técnica, que consiste en reuniones semanales destinadas al monitoreo y la evaluación del desempeño de las AIS y, por consiguiente, la identificación de responsables, en casos de malos rendimientos, o premiación de los policías (militares y civiles) que llevaron a buenos resultados. Sobre este nivel se encuentra la gobernanza política, rol desempeñado por el gobernador en ciclos de 12 semanas, con el objetivo de hacer un seguimiento de la evolución de la AIS en el tiempo y, de esta manera, materializar la idea de controles y equilibrios (*checks and balances*) desde un complejo sistema de sanciones y recompensas a aquellos que parecen no adecuarse a los nuevos parámetros de esta política pública.

El cambio institucional operado por el Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida es señalado por los entrevistados como el responsable de la reducción del 38,8% de las tasas de crímenes violentos letales e intencionales en

el período que va desde abril de 2007 a agosto de 2013. Sin embargo, la ausencia de evaluaciones que contemplen un diseño experimental con ideales de grupo de tratamiento y de control, o que contemplen modelos econométricos aptos para establecer relaciones de causa y efecto y, aun, identificar fenómenos que impidan esa relación, no permite la inferencia de dicha cadena causal y solo permite indicar que las acciones del modelo parecen tener como resultado la reducción de las tasas de CVLI.

A ello se suma el hecho de que todas las evaluaciones realizadas sobre los impactos del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida consideran única y exclusivamente las informaciones producidas por las organizaciones policiales, las cuales padecen de una serie de problemas derivados de la forma en que la población percibe y acciona el servicio policial.

De esta forma, como no existen investigaciones en la realidad pernambucana que busquen detallar tales fenómenos, la relación de causa y efecto establecida entre Pacto por la Vida y las tasas de delitos puede llegar a percibirse como inexistente de aquí a algunos años. Para que ello no suceda, es indispensable construir sondeos de opinión de la población residente en las 12 secciones regionales, de manera que sea posible comprender los estándares de victimización por delito en cada una de ellas, así como la percepción que ellas poseen en cuanto al modo de actuación de las policías y los cambios introducidos por Pacto por la Vida.

En este punto es importante destacar, asimismo, la incapacidad del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida para incorporar la participación popular debido a la inexistencia de mecanismos que efectivamente resulten en una mayor interfaz entre la población y el área técnica de defensa social. Los mecanismos que se han propuesto para esta finalidad son: 1) esporádicos, infrecuentes y solo tienen lugar al inicio del mandato del gobernador; 2) inoperantes, incapaces de incorporar la participación efectiva de líderes comunitarios, ya que son dependientes de la percepción que los profesionales representantes tienen de las

potencialidades y los límites de tal interacción y, también, 3) completamente ineficaces, dado que cuentan con una tecnología que no siempre se encuentra disponible y, además, no producen ningún tipo de interacción en tiempo real, en razón de la extensa cadena de transferencia de información que tiene cualquier comunicación.

A pesar de las dos limitaciones verificadas en el ámbito del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida, es sin embargo cierto que este Programa ha permitido avanzar en la constitución de un arreglo de responsabilidad más efectivo de las organizaciones policiales desde el punto de vista de la coordinación de acciones de prevención y control del delito.

2.7 Referencias

- Borges, Djalma Freire, y Maria Arlete Duarte de Araújo. 2000. "Reforma do Estado, universidade pública e organizações sociais". *Revista Ensaio-avaliação e políticas públicas em Educação* (Rio de Janeiro: CESGRANRIO), 1(1): 28-46.
- Calmon, Kátia Maria Nasiaseni, y Divonzir Arthur Gusso. 2009. "A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, 25.
- Ferreira, Sérgio Guimarães. 2011. "Segurança pública nas grandes cidades". *Brasil: A nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC.
- Gobierno de Pernambuco. 2007. "Informe estadístico".
- Pereira, Luiz Carlos Bresser. 1997. "Estratégia e estrutura para um novo Estado". *Revista de Economia Política*, 17(3): 24-38.
- Rodrigues, Maria Cecília Prates. 2001. "Marco Lógico y Balanced Scorecard: um mesmo método e uma velha idéia". *Anais do XXV ENANPAD*. Campinas: septiembre.
- Sapori, Luís Flávio, y Scheilla Cardoso P. de Andrade. 2009. "Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública". *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 8(3).
- Sherman, Lawrence W., et al. 1998. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. Research in Brief. National Institute of Justice.
- Souza, Elenice. 2008. "Explorando novos desafios na polícia: o papel do analista, o policiamento orientado para o problema ea metodologia IARA". *A Análise Criminal e o Planejamento Operacional*, pág. 92.
- UNODC, 2013. "Global study on homicide".
- Wendel, Travis, y Ric Curtis. 2002. "Tolerância zero: a má interpretação dos resultados". *Horizontes Antropológicos*, 8(18): 267-278.
- Zimring, Franklin E. 2012. *The City that Became Safe: New York's Lessons for Urban Crime and Its Control*. Oxford University Press.

Programa Provincial VÍNCULOS para la prevención social de la violencia y el delito en gobiernos locales

Santa Fe, Argentina

Enrique Andrés Font
(en colaboración con Eugenia Cozzi y
María Eugenia Mistura)

3.1 Introducción y metodología

El presente informe presta especial atención a los aspectos innovadores del *Programa Provincial VÍNCULOS para la Prevención Social de la Violencia y el Delito en Gobiernos Locales*, llevado a cabo por la provincia de Santa Fe, Argentina. Comienza con una descripción y análisis del contexto institucional y gubernamental en el cual se originó este programa, continúa con la descripción y análisis de su diseño e implementación, indicando sus fortalezas y debilidades, y termina con la identificación de los retos pendientes en cuanto a la sostenibilidad, ampliación y mejora de la innovación, especificando su potencial de adaptabilidad a otros contextos. De igual manera, se señalan las recomendaciones detectadas para perfeccionar el modelo de gestión implementado, sobre la base del diagnóstico y experiencia internacional. Como insumo para este informe se utiliza documentación, normativa y material recolectado y sistematizado durante la consultoría. Además, se analizan las distintas entrevistas realizadas a

funcionarios provinciales y locales que participaron en el programa.

Es importante mencionar que cuando se recopiló la información para este trabajo (noviembre-diciembre de 2013), el Plan Operativo Anual 2013 del programa aún se encontraba en ejecución, por lo que el informe se concentra solo en las etapas ya implementadas al momento de realizar el estudio de campo, a saber:

1. Proceso de adhesión al programa por parte de los gobiernos locales, municipios y comunas.
2. Etapa de capacitación a los gobiernos locales, considerando tres aspectos fundamentales: convocatoria, contenidos y transferencia de conocimiento.
3. Etapa de elaboración de proyectos locales en materia de prevención del delito y la violencia, teniendo en cuenta tres momentos centrales: la elaboración de los diagnósticos locales “amplios y participativos” y los proyectos locales por parte de los gobiernos locales adherentes; la evaluación de aquellos por parte del Equipo

Técnico Provincial; y la reelaboración de los mismos, por parte de los gobiernos locales, a partir de las recomendaciones, sugerencias y pedidos de aquel.

3.2 Descripción y análisis de la innovación y el diseño

Existen en el contexto argentino diversos antecedentes de iniciativas en materia de prevención social de la violencia y el delito, la mayoría de las cuales involucró, en distintos grados, a gobiernos locales, y se enmarca en una tendencia global y regional que otorga creciente relevancia a la dimensión preventiva de las políticas de seguridad pública.

En Argentina, esta tendencia se inició a fines de los años noventa, y se ha materializado en un conjunto de iniciativas legislativas y programas de gobierno, entre las que se encuentra el *Plan Nacional de Prevención del Delito* (PNPD) del año 2000, impulsado de manera significativa desde el ámbito federal. Dicho plan, tenía como meta “contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana en Argentina, promoviendo la reducción de la criminalidad y la sensación de seguridad, a través de la puesta en marcha de mecanismos preventivos más allá del sistema penal que apuntan al fortalecimiento del sistema democrático, a través de esquemas de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales y la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil” (PNPD, 2003, citado en Font, Ales y Schillagi, 2008). Si bien se desarrolló en varias ciudades del país –Ave llaneda, Neuquén, Morón, Moreno, San Isidro, Tres de Febrero, Lanús– tuvo en la ciudad de Buenos Aires un mayor avance.⁹ La implementación del PNPD se realizó de manera interjurisdiccional, involucrando a diferentes agencias del Estado federal, de las provincias y de los municipios. En algunos casos, la implementación se llevó a cabo, incluso directamente, entre el nivel federal y el local.

⁹ Para una descripción más detallada véase: www.mariano-ciafardini.com.ar/descargas/ComVulnerables.pdf.

Como experiencias previas al PNPD, podemos destacar aquellas realizadas por la provincia de Santa Fe y que también involucraron a gobiernos locales:

En diciembre de 2007, Hermes Binner asumió como gobernador e impulsó una serie de reformas en seguridad, entre las que se destaca la creación del Ministerio de Seguridad, lo que constituyó un paso fundamental para el gobierno político de la seguridad a nivel provincial,¹⁰ el cual estuvo organizado originariamente en cuatro secretarías¹¹ lideradas por funcionarios políticos que eran, en su gran mayoría, expertos en la materia y con experiencia en gestión.

A partir del inicio de la gestión de Antonio Bonfatti como gobernador, en diciembre de 2011, comenzó un proceso de ampliación de la estructura ministerial.¹² La planta de funcionarios políticos aumentó significativamente, pasando de 27, en diciembre de 2009, a más de 90 en la actualidad,¹³ lo cual serviría para profundizar el gobierno político y el control sobre la institución policial y el servicio penitenciario. Además, se creó una quinta secretaría (de Criminalidad Compleja) y se multiplicaron las subsecretarías y direcciones. Tal es el caso de la Dirección de Programación Territorial de la Secretaría de Seguridad Pública, responsable del diseño e implementación del programa VÍNCULOS.

El Decreto n.º 1199/2013 estableció la creación del Programa VÍNCULOS en el marco de la emergencia en seguridad declarada por la Ley Provincial

¹⁰ Ley n.º 12817, Ley de Ministerios, sancionada el 29 de noviembre de 2007, Dcto. 3074/07. El Ministerio de Seguridad tiene por competencia la planificación, coordinación y ejecución de la política provincial en materia de seguridad pública; la organización y régimen de la policía provincial y la formulación de programas de participación ciudadana en la prevención del delito, entre otras.

¹¹ Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Comunitaria, Secretaría de Control de las Fuerzas de Seguridad y Secretaría de Asuntos Penitenciarios.

¹² Entre las numerosas secretarías, subsecretarías y direcciones, se crea la Dirección provincial de Programación Territorial, en la órbita de la Secretaría de Seguridad Pública, de la cual depende el Programa Vínculos.

¹³ Véase la Nómina de autoridades del Ministerio de Seguridad en http://www.santafe.gov.ar/transparencia/Nomina_Autoridades_Provisoria.pdf

Cuadro 1. Experiencias previas

Iniciativa	Período	Características	Ejecutor
Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria. ¹¹	1996-2000	Estrategia de participación de la sociedad civil, con vocación de prevención integral y abordaje multiagencial	Ministerio de Gobierno
Proyecto de Cooperación Internacional "Intervención Multiagencial para el Abordaje del Delito en el Ámbito Local"	2008-2010	Se buscaba promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención, reconociendo la complejidad, multicausalidad y especificidad local de la problemática abordada. Se seleccionó como problema prioritario el fenómeno de la violencia altamente lesiva, debido a la alta tasa de homicidios en la ciudad. Se realizó un exhaustivo diagnóstico previo con dinámicas participativas, que involucró a agencias de los tres niveles del Estado, así como también organizaciones y actores de los barrios en los que se intervino. ¹²	Secretaría de Seguridad Interior de la Nación ¹³ en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (PNUD)
Programa de Inclusión Sociocultural con jóvenes para la prevención del delito y reducción de la violencia. ¹⁴	2009-2011	Su objetivo era la reducción de los niveles de violencia altamente lesiva, en sectores populares con altas tasas de homicidios, en los que se identificaron "bandas" de jóvenes que participaban de manera fluctuante en actividades delictivas, con quienes se trabajó prioritariamente. El trabajo se orientó desde las nociones más abarcoradoras acerca del delito y promovía modos de prevención, en los que la inclusión sociocultural resultaba un punto decisivo. Se buscaba la minimización de las intervenciones policiales en relación al abordaje con los jóvenes, problematizando prácticas policiales de hostigamiento hacia ellos, propiciando intervenciones específicas orientadas por una idea de distribución igualitaria de la seguridad por medio de una política de prevención multiagencial, desarrollada de manera articulada por el Estado y organizaciones de la sociedad civil.	Secretaría de Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Seguridad, en el marco del Gabinete Social provincial
Consejos Asesores en Convivencia y Seguridad Ciudadana	2009-2011	Se asistió a gobiernos locales en la formación y gestión de los Consejos Asesores, cuya función principal consistió en formar un espacio participativo y plural de análisis, coordinación e implementación de diferentes iniciativas de prevención del delito y la violencia. ¹⁵	Secretaría de Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Seguridad
Programa Juventudes Incluidas: Programa de Inclusión Sociocultural de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social	2012-2014	Se buscaba contacto con grupos de adolescentes y jóvenes generalmente asociados a actividades delictivas, apuntando al fortalecimiento de su confianza a través del involucramiento de los mismos en actividades culturales y recreativas, para luego ofrecerles la posibilidad de participar en espacios destinados a la capacitación en diversos oficios, desde una lógica productiva laboral. ¹⁶	Secretaría de Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Seguridad

Fuente: Elaboración propia.

¹ Véanse detalles del funcionamiento en Sagarduy y Rosúa (1999).

² PNUD-SSI (2009).

³ La Secretaría de Seguridad Interior de la Nación dejó de existir al crearse el Ministerio de Seguridad de la Nación, en el mes de diciembre de 2010.

⁴ Véanse más detalles en Bereciartua, Cozzi y Mistura (2010).

⁵ Incluido en el Programa de Gobierno del Frente Progresista Cívico y Social, provincia de Santa Fe, 2011-2015. Véanse más detalles del programa en el Informe Final de Gestión de la Secretaría de Seguridad Comunitaria, en Ministerio de Seguridad (2011).

⁶ [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/150558/\(subtema\)/119738](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/150558/(subtema)/119738).

n.º 13.297 y en cumplimiento de las competencias del Ministerio de Seguridad establecidas por la Ley de Ministerios n.º 12.817. Además, el Anexo n.º 1 de dicho decreto establece que el programa se encuentra enmarcado en la línea estratégica de Calidad Social propuesta por el Plan Estratégico Provincial - Visión 2030.

El trabajo de elaboración y diseño del programa comenzó a fines de 2012 y estuvo a cargo de Sergio Rojas, Director de Programación Territorial, y Matías Drivet, Secretario de Seguridad Pública. En el inicio del desarrollo de la innovación se apuntó a cambiar la lógica del discurso imperante en seguridad para que no sea exclusivamente reactivo, promoviendo, además, la prevención social de la violencia y el delito. Paralelamente, se trató de involucrar a los municipios y las comunas en la cuestión de la seguridad.¹⁴

El marco conceptual en el que se basó el diseño del programa, fue el enfoque de ONU-HABITAT, plasmado en las guías ONU-HABITAT.¹⁵ Este enfoque, fue transferido por su principal referente, el experto Franz Vanderschueren, quien ya había participado como consultor externo en el Proyecto SSI-PNUD.

La implementación del Programa VÍNCULOS no implicó cambios organizacionales, ni modificaciones en la estructura orgánica del Ministerio de Seguridad, sino que asignó la responsabilidad de la conducción y ejecución del Programa a la Secretaría de Seguridad Pública. A su vez, dentro de esta Secretaría se asignó la coordinación del programa a la Dirección de Programación Territorial, originariamente con otras funciones. En cuanto a cambios de regulación, la creación del Programa VÍNCULOS se formalizó a través de un decreto del Poder Ejecutivo de la provincia,¹⁶ que además otorga a la iniciativa fondos específicos para su financiamiento.

En relación con los gobiernos locales, la implementación del programa se instrumentó a través de convenios entre estos y el gobierno provincial. Estos

convenios-marco de colaboración, asistencia y adhesión al programa, eran un requisito para poder participar del mismo, "cuyo horizonte sea el de la coproducción de Programas Locales para la prevención social de la violencia y el delito". Este sistema de adhesión promueve un proceso de involucramiento y corresponsabilidad de los gobiernos locales, con un enfoque en la prevención del delito y la violencia.

El Programa VÍNCULOS promueve el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas locales en materia de seguridad democrática y prevención social de la violencia y el delito. Según indica el decreto de creación del programa, este tiene como objetivo "brindar herramientas para el fortalecimiento de las capacidades necesarias e indispensables en los funcionarios y miembros de gabinete de los gobiernos locales e integrantes de la sociedad civil organizada para el diagnóstico, diseño, formulación y seguimiento de políticas públicas en materia de seguridad democrática y prevención social de la violencia y el delito, para posteriormente elaborar e implementar proyectos locales de seguridad democrática y prevención social de la violencia y el delito, mediante el financiamiento y el acompañamiento técnico del gobierno provincial a través de la afectación específica de recursos provenientes del Fondo para la Asistencia a la Seguridad Pública y Prevención Ciudadana".

Menciona además que darán prioridad a proyectos "que tengan una política activa de promoción y garantía de los derechos humanos, poniendo énfasis en aquellos que contemplen la participación, inclusión y transversalización de infancias, juventudes, perspectivas de género y gestión democrática del espacio público". Asimismo, establece que "se alentará el trabajo en ámbitos geográficos de mayor vulnerabilidad, barrios y regiones que registren mayores niveles de violencia, en los que el gobierno local intervenga de manera participativa, convocando a vecinos, organizaciones comunitarias y especialmente a las juventudes, de manera de garantizar (SIC) la efectiva participación y representación de la multiplicidad de perspectivas".

¹⁴ Informe Reunión con el Secretario de Seguridad Pública Matías Drivet, el Director de Desarrollo Territorial Sergio Rojas y Pilar Suárez, integrante de la misma dirección, 13-11-2013.

¹⁵ ONU-HABITAT (2009, 2010a y 2010b).

¹⁶ Decreto n.º 1199/2013.

Para realizar su propósito, el Programa VÍNCULOS organizó una herramienta de gestión destinada a financiar un máximo de 95 proyectos locales de prevención social de la violencia y el delito. Propuso como metodología para las políticas públicas locales de prevención social de la violencia y el delito “la coproducción de la seguridad entre todos los actores vinculados: gobiernos en sus distintos niveles (provincial y municipal/comunal), organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos interesados, miembros de las fuerzas de seguridad provincial y beneficiarios de las políticas a diseñarse e implementarse”, seleccionando cinco líneas estratégicas de acción, como temáticas específicas que cada gobierno local debía elegir para elaborar sus proyectos locales: 1) Prevención social de la violencia: coproducción de la seguridad; 2) Gestión democrática del espacio público y prevención de la violencia; 3) Juventudes y participación: ser protagonistas del cambio; 4) Violencia de género: manifestaciones, caminos y propuestas para un abordaje preventivo e integral, y 5) Seguridad vial y convivencia social.

El programa diseñó tres grandes instancias de trabajo. En primer lugar, un ciclo de jornadas de formación que se replicó en las 5 regiones de la provincia de Santa Fe, con el objetivo de transferir conocimientos y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales para la elaboración de proyectos de prevención social de la violencia y el delito. En segundo lugar, la elaboración de diagnósticos participativos y proyectos locales de prevención social de la violencia y el delito, con el asesoramiento técnico de especialistas de distintas áreas del gobierno provincial y del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Por último, la ejecución de los proyectos aprobados. Además, se decidió terminar con un trabajo de evaluación de los resultados de proceso y finales, esperados por los gobiernos locales y por el Programa VÍNCULOS.

Del análisis y sistematización realizados, tanto de las entrevistas como del material documental aportado por los funcionarios encargados de la coordinación del programa, se identifican como fortalezas del diseño sus potencialidades en términos de

concepciones de seguridad y delito, y la metodología de trabajo propuesta.

En la primera se enfatiza la idea de prevención del delito y la violencia reconociendo la complejidad y multicausalidad del fenómeno. Apela, además, al desarrollo de políticas públicas de seguridad que no se concentren exclusivamente en el presente del delito y la reacción al mismo. Positivamente, y tal como lo ha destacado el Jurado Evaluador, la propuesta sintoniza con la lógica de “pluralización de actores”, planteando un abordaje del fenómeno que involucra a distintas agencias del Estado provincial con participación de los gobiernos locales.

En cuanto a la metodología, se destaca la relevancia e importancia que otorga a los actores locales en el desarrollo de políticas de prevención del delito y la violencia, en tanto promueve la capacitación y transferencia de conocimientos y capacidades, y el acompañamiento técnico para la elaboración de diagnósticos locales “amplios y participativos”, así como la selección del problema de seguridad a abordar mediante los proyectos locales. Esta metodología permite responder adecuadamente a la especificidad local del fenómeno, a la realidad de recursos locales existentes y disponibles, y a las efectivas posibilidades de articulación política, institucional y territorial entre los distintos niveles de gobierno.

3.3 Descripción y análisis del proceso de implementación

Con relación a la etapa de adhesión, se realizaron dos Jornadas de Presentación del Programa VÍNCULOS en las ciudades de Rosario y Santa Fe. En ambas estuvieron presentes máximas autoridades provinciales y funcionarios provinciales involucrados en la implementación del Programa VÍNCULOS, así como también autoridades y funcionarios de los gobiernos locales.¹⁷ La presentación del programa estuvo a cargo de las autoridades provinciales y del experto Franz Vanderschueren, quien dictó una capacitación.

¹⁷ A pedido de dos municipios –Villa Gobernador Gálvez y Esperanza– la presentación del programa se realizó además en dichas localidades.

Posteriormente, se realizaron dos Jornadas de Adhesión al Programa, el día 25 de junio de 2013 en la ciudad de Rosario, y el día 24 de junio de 2013 en la ciudad de Santa Fe. En ambos actos, participaron máximas autoridades así como funcionarios provinciales involucrados en la implementación del Programa VÍNCULOS, autoridades y funcionarios de los gobiernos locales. Dichos actos contaron, además, con la presencia del experto Alberto Binder, quien brindó una capacitación.

Es importante destacar que la provincia de Santa Fe está integrada por 362 gobiernos locales, de los cuales 112 se adhieron y participaron en el Plan Operativo Anual 2013 del Programa VÍNCULOS, lo cual constituye el 31% del total de gobiernos locales de la provincia. Las razones por las cuales algunos gobiernos locales no se adhieron van desde un desinterés del gobierno local en la temática, hasta cuestiones políticos-partidarias.¹⁸

En cuanto a la etapa de capacitación, el Decreto n.º 1199/2013 de creación del Programa VÍNCULOS, estableció como su objetivo principal brindar herramientas de capacitación para el desarrollo e implementación de políticas públicas de seguridad por parte de los gobiernos locales. Asimismo, el Anexo n.º 1 de dicho decreto precisó, como modalidad para la ejecución del mencionado objetivo, la realización de jornadas de capacitación periódicas en cada uno de los cinco nodos regionales, así como foros y encuentros de debate y discusión. Igualmente, el mencionado texto puso a cargo de esta etapa a funcionarios y especialistas en seguridad de cada una de las áreas que abarcan las diferentes líneas de acción presentadas.

El Plan Operativo Anual 2013 del Programa VÍNCULOS estableció que la etapa de capacitación se concretara en un ciclo de 29 jornadas, que se realizaron en los nodos de las cinco regiones de la provincia durante los meses de mayo a agosto de 2013, y que contaron con la participación de expertos,

funcionarios y equipos técnicos de las áreas participantes del gobierno provincial, autoridades y funcionarios locales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y personal policial. Las jornadas tuvieron una duración de entre cuatro y seis horas, y en general la modalidad fue una exposición de los facilitadores, seguida de la participación de la audiencia en un debate e intercambio de ideas.

Al igual que en la etapa de adhesión, la convocatoria a gobiernos locales para su participación en el ciclo de capacitaciones se realizó a través de los coordinadores regionales, lo cual permitió integrar la política provincial de regionalización con una política provincial de seguridad. Hubo coincidencia por parte de todos los entrevistados en la valoración positiva de esta convocatoria y se destacó la amplia heterogeneidad de los participantes, enfatizando el hecho de que la convocatoria había sido insistente y personalizada.

En relación a la representación de los integrantes de los gobiernos locales, se indicó que la principal intención fue lograr la participación del nivel máximo de decisión a escala local, puesto que la innovación del Programa VÍNCULOS radicaba principalmente en promover el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas locales en materia de seguridad.

Hubo coincidencia por parte de los entrevistados en valorar la amplia participación del personal policial, lo cual se consideró como una oportunidad de integración que no podía desaprovecharse ya que se trataba de capacitaciones especializadas con expertos en la materia.

En el Anexo n.º 1 del Decreto n.º 1199/2013 de creación del Programa VÍNCULOS, se dispuso que la realización de las Jornadas de Capacitación "estará a cargo de funcionarios y especialistas en Seguridad y de cada una de las áreas que abarque cada una de las diferentes líneas de acción presentadas", lo que se concretó con la incorporación de capacitadores expertos en la materia. Así también, se reconoce la participación de funcionarios provinciales a cargo de cada una de las áreas vinculadas a las temáticas específicas y relacionadas a las líneas de acción

¹⁸ La información acerca del signo político-partidario local fue elaborada por el equipo de la Dirección de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad.

planteadas por el Programa VÍNCULOS.¹⁹ Como desafíos en esta materia, cabe señalar, la necesidad de mejorar la caracterización del fenómeno del delito y la violencia en distintas localidades y regiones de la provincia, ya que esto incide en el proceso de selección de la problemática a abordar por los gobiernos locales.

En términos de transferencia de conocimientos, hubo coincidencia por parte de la mayoría de los entrevistados provinciales en evaluar positivamente el proceso, teniendo en cuenta, principalmente, dos cuestiones: por un lado, la aparición en los debates y discusiones de las distintas concepciones sobre las problemáticas existentes y las diferentes modalidades de atención; y, por el otro, la manifestación, a lo largo de las exposiciones, de las concepciones que traían los representantes de los distintos gobiernos locales que llegaron a ser debidamente moduladas y problematizadas. Estas distintas visiones y abordajes quedaron claramente expresados en el proceso de elaboración de proyectos locales.

Para determinar si existe una diferencia entre lo planteado en cada uno de los proyectos locales y lo que efectivamente se está desarrollando actualmente durante su etapa de ejecución,²⁰ habrá que esperar a que se realice la evaluación final del programa, ya que en ella se medirá el impacto real en términos de transferencia de conocimientos. En este sentido, como posible acción para evitar el riesgo identificado, se ensayó un seguimiento intensivo de los gobiernos locales durante la etapa de ejecución por parte de las distintas áreas específicas que participaron en la etapa de capacitación.

En cuanto a las fortalezas de la etapa de capacitación, se destacó, principalmente, el vínculo logrado entre una gran diversidad de actores locales, así

como la posibilidad de hacer visibles determinadas problemáticas. A su vez, se celebraron la interdisciplinariedad e intersectorialidad que propuso el Programa VÍNCULOS en sus distintas etapas.

El Anexo n.º 1 del Decreto n.º 1199/2013 estableció que cada gobierno local debía realizar un diagnóstico “amplio y participativo”. Se definió que el cumplimiento de esta instancia se realizaría una vez finalizada la etapa de capacitación y como paso previo a la elaboración del proyecto local, para lo cual el equipo provincial encargado de la implementación del programa puso a disposición de los gobiernos locales la “Guía para la Presentación de los Proyectos Locales de Prevención Social de la Violencia y el Delito”.

Dicha herramienta, fue elaborada por el equipo técnico de la Subsecretaría de Planificación y Descentralización de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, y tiene por objeto desarrollar conceptos básicos acerca de la elaboración de diagnósticos, diagnósticos participativos y proyectos en general.

De acuerdo al Plan Operativo Anual 2013 del Programa VÍNCULOS, los gobiernos locales debían realizar estas actividades durante el mes de septiembre de 2013, debiendo presentar los formularios de los Proyectos Locales el 7 de octubre de 2013. Para presentar dichos proyectos se debía:

- Haber firmado el Convenio de Colaboración, Asistencia y Adhesión al Programa VÍNCULOS.
- Acreditar el 80% de participación en las Jornadas de Formación.²¹
- Haber realizado un diagnóstico local “amplio y participativo” que justifique el proyecto a presentarse. Se solicitaba, además, que los proyectos locales presentaran propuestas nuevas, elaboradas a partir del diagnóstico realizado.

Los gobiernos locales debieron presentar los proyectos locales en la fecha prevista por dos vías complementarias y obligatorias: correo electrónico y copia en papel en sobre cerrado. Los proyectos locales debieron confeccionarse completando

¹⁹ Se destaca la participación de la organización social Asociación Juanito Laguna en algunas Jornadas, no sólo por tratarse de una organización con reconocida experiencia y trayectoria, sino porque, a diferencia de los demás expertos que participaron como expositores en el ciclo de capacitaciones, poseía un profundo conocimiento de la realidad local vinculada al fenómeno a abordar.

²⁰ Esta etapa comenzó en enero de 2014.

²¹ Véase el Apartado B. 2) Etapa de Capacitación.

un “Formulario único para la presentación de proyectos”, elaborado por el equipo técnico provincial encargado de la ejecución del Programa VÍNCULOS.

Al analizar los proyectos presentados, solo un grupo minoritario de ellos realizó diagnósticos de manera completa exhaustiva y participativa. Así, aumentar el número de gobiernos locales que realice estos diagnósticos es un desafío para las próximas versiones del programa.

Caracterización de los proyectos locales presentados. Fortalezas y debilidades

De acuerdo a la información brindada por la Dirección de Programación Territorial, en relación con las líneas estratégicas de acción,²² las siguientes son las principales características de los proyectos presentados, que se ilustran en el gráfico 7:

- El 32% de los proyectos locales estuvieron relacionados con la línea de acción “Prevención social de la violencia: coproducción de la seguridad”, con una fuerte orientación hacia la creación de espacios destinados a incluir a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social (deserción escolar, consumo de alcohol y drogas, conflictos con la ley, desempleo).
- El 29% de los proyectos locales estuvieron relacionados con la línea de acción “Gestión democrática del espacio público y prevención de la violencia”, con una fuerte orientación hacia la creación y/o mejoramiento de espacios públicos (especialmente plazas y playones deportivos), con la participación de los beneficiarios directos, incluyendo actividades sociales, culturales y educativas e intentando eliminar los factores de riesgo que contribuyen a generar sensación y hechos de inseguridad.
- El 24% de los proyectos locales estuvieron relacionados con la línea de acción “Juventudes y participación: ser protagonistas del cambio”,

con una fuerte orientación hacia la creación de espacios y/o iniciativas para promover la participación y protagonismo de los adolescentes y jóvenes, tanto para abordar problemáticas vinculadas con la adolescencia y juventud, como para empoderarlos para la participación activa en la vida social de la comunidad.

- El 7% de los proyectos locales estuvieron relacionados con la prevención de la violencia de género.
- El 7% de los proyectos locales estuvieron relacionados con la promoción de la seguridad vial.

Con respecto a las fortalezas, en la gran mayoría de los casos se advierte una mirada más compleja e integral a las políticas de seguridad, no circunscribiéndolas a la tradicional intervención exclusivamente punitiva de las agencias del sistema penal, propugnando así la “pluralización de actores”. En este sentido, en la elaboración y futura implementación de todos los proyectos locales presentados, se identifica el involucramiento de otras áreas del gobierno local –Desarrollo Social, Salud, Educación– y de organizaciones de la sociedad civil.

El Anexo N° 1 del Decreto n.º 1199/2013 estableció que se debían evaluar los proyectos locales presentados en términos de “factibilidad de su puesta en marcha, como asimismo la posibilidad de su financiamiento, el que se llevaría a cabo a través de la afectación específica de recursos provenientes del Fondo para la Asistencia a la Seguridad Pública y Prevención Ciudadana (Ley n.º 13297, Decreto n.º 113/2013)”. Para la realización de dicha evaluación se definió la constitución de un Jurado de Evaluación, que debía estar formado por los funcionarios provinciales de las distintas áreas estatales involucradas y por los expertos participantes en el Programa VÍNCULOS:

- a. Dirección Provincial de Programación Territorial de la Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.
- b. Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas y Subsecretaría de Planificación y Descentralización, ambas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe.

²² Los datos, información y análisis presentados en el gráfico y en el próximo recuadro fueron elaborados íntegramente por el Equipo Técnico de la Dirección de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad.

Gráfico 7. Porcentaje de proyectos locales presentados por línea estratégica de acción



Fuente: Elaboración propia.

c. Áreas del Gobierno de la provincia de Santa Fe vinculadas con las líneas de acción del Programa Provincial VÍNCULOS:

- Agencia de Seguridad Vial del Ministerio de Seguridad.
- Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad.
- Dirección de Políticas de Género del Ministerio de Desarrollo Social.
- Gabinete Joven del Ministerio de Innovación y Cultura.
- Secretaría de Estado del Hábitat.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales.

La Dirección de Programación Territorial, junto a la Subsecretaría de Planificación y Descentralización del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, centralizó el proceso de evaluación de los proyectos locales. En este sentido, fueron ellos quienes derivaron cada uno de los proyectos locales para ser evaluados por las áreas de gobierno vinculadas con las líneas de acción seleccionadas,²³ las cuales

²³ Participaron, entonces, en esta etapa funcionarios pertenecientes a: Agencia de Seguridad Vial del Ministerio de Seguridad, Secretaría de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad, Dirección de Políticas de Género del Ministerio de Desarrollo Social y Gabinete Joven del Ministerio de Innovación y Cultura, junto al Observatorio de Políticas de

analizaron los proyectos locales respectivos, identificando fortalezas y debilidades. Por último, la Dirección de Programación Territorial elaboró la evaluación final de cada uno de los proyectos locales.

Se estableció además, que los proyectos podían ser **aprobados** o **desestimados**. En los casos de desestimación de proyectos, el Jurado de Evaluación debía comunicar los motivos que argumentaban la decisión tomada, con el fin de que “la participación en el Programa Provincial VÍNCULOS constituya un aprendizaje para todos los participantes”. Las decisiones sobre aprobación, desestimación y selección de proyectos eran irrecusables por los postulantes (Anexo 1 del Decreto n.º 1199/2013). También se establecieron criterios de evaluación y selección de los proyectos locales de prevención de delito y la violencia:

1. Pertinencia con relación a los fundamentos, objetivos y líneas de acción del Programa Provincial VÍNCULOS.
2. Calidad del diagnóstico participativo realizado.
3. Correspondencia entre el proyecto presentado y el diagnóstico realizado.
4. Calidad y sustentabilidad del proyecto.

Juventud. No se cuenta con información acerca de la participación de la Secretaría de Estado del Hábitat y del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, porque no se pudo realizar entrevistas a sus integrantes.

Cuadro 2. Resultados del análisis de los formularios de evaluación

	N	%
Proyectos aceptados	8	10,7
Proyectos aceptados identificando debilidades	5	6,7
Proyectos aceptados provisoriamente, solicitando reelaboraciones	59	78,7
Proyectos desestimados, solicitando reelaborar	1	1,3
Proyectos sin evaluación	2	2,7
Total	75	100

Fuente: Elaboración propia.

5. Integración de más de una línea de acción del Programa Provincial VÍNCULOS.
6. Inclusión de actividades participativas.
7. Impacto del proyecto considerando los beneficiarios directos e indirectos.
8. Coordinación y potenciación de los recursos existentes, considerando los distintos niveles de gobierno y los actores e instituciones de la sociedad civil.
9. Inclusión de aportes de bienes, servicios, recursos humanos y presupuesto propio o producto de alianzas con organizaciones públicas y/o privadas.
10. Posibilidades de sostenibilidad y perdurabilidad del proyecto una vez finalizado el financiamiento del Programa Provincial VÍNCULOS.
11. Cumplimiento de todas las condiciones estipuladas en las presentes bases.

Debido a que el diagnóstico local “amplio y participativo” estuvo presente solo en algunos proyectos, o no estaba suficientemente desarrollado, se tomó la decisión de flexibilizar los criterios de evaluación. Coadyuvó a esta decisión la posibilidad de financiar la totalidad de los proyectos presentados y que esta convocatoria corresponde a una primera versión.

En consecuencia, el equipo técnico de la Dirección de Desarrollo Territorial adoptó, además, una modalidad de aprobación no prevista en el diseño del programa, y por demás pertinente en una primera edición, donde debe primar la flexibilidad y creatividad. Se trató de una **aprobación provisoria**, para el caso de proyectos locales que no reunían los criterios de evaluación positiva establecidos en las bases,

acompañada por un requerimiento de ajuste a los mismos. De este modo, se aprobó el proyecto presentado, pero se solicitaron algunas reelaboraciones a los gobiernos locales. De la sistematización y análisis de la totalidad de los formularios de evaluación realizados, surge lo siguiente:

Se evaluó muy positivamente la etapa de reelaboración de proyectos locales, ya que la mayoría (el 86,7%, es decir, 52 programas) de los gobiernos locales presentaron las reelaboraciones a tiempo y con muy buena disposición. No obstante, se mencionó que las nuevas administraciones locales de dos municipios que cambiaron gobernador durante la ejecución del Programa VÍNCULOS no presentaron reelaboraciones.

3.4 Resultados alcanzados

El equipo técnico provincial elaboró diversas dimensiones e indicadores a fin de medir los principales impactos y/o resultados de la implementación del Programa VÍNCULOS. A la fecha de realización de la consultoría, el Plan Operativo Anual 2013 del programa aún se encontraba en estado de ejecución, por lo que se identifican y analizan los indicadores de resultado que se pudieron evaluar al día de finalización del trabajo de campo de la consultoría (20/12/2013).

Indicadores de resultados

1.- Etapa de adhesión:

Cantidad y porcentaje de municipios de la provincia de Santa Fe que participaron en el Plan Operativo Anual 2013 del Programa VÍNCULOS:

- Total de municipios y comunas en la provincia de Santa Fe: 362
- Total de municipios y comunas adherentes y participantes en el Plan Operativo Anual
- 2013: 112 (31% del total de municipios y comunas). Este 31% de municipios y comunas es significativo, considerando que se trata de una primera edición del programa y por los reducidos plazos previstos para su ejecución, especialmente teniendo en cuenta que, entre los municipios adherentes, se encuentran varios de los de mayor población de la provincia.

2.- Etapa de capacitación:

el Ciclo de Jornadas de Formación del Plan Operativo Anual 2013 estuvo compuesto por 7 capacitaciones que se replicaron en las 5 regiones en que está dividida la provincia de Santa Fe.

Participación:²⁴

- Total de participantes que registró el Ciclo de Jornadas de Formación organizado por el Programa VÍNCULOS: 1.182
- Porcentaje de asistencia de los gobiernos locales participantes en el Ciclo de Jornadas de Formación organizado por el Programa VÍNCULOS:²⁵
- Total de municipios y comunas participantes: 112.
- Total de municipios y comunas que cumplieron el porcentaje de asistencia requerido por el programa para estar en condiciones de presentar proyectos en el concurso del Plan Operativo Anual 2013: 92 (82%). Estos valores configuran un alto porcentaje de asistencia.

²⁴ La información presentada en este punto fue brindada por el equipo técnico provincial del Programa VÍNCULOS. Sin embargo, se remarca que los registros de asistencia a las Jornadas de Formación a los que se accedió, se encuentran incompletos y carecen de sistematización. En consecuencia, no se puede determinar con certeza si los datos brindados son exactos.

²⁵ Se refiere a la asistencia de autoridades y equipos técnicos de los gobiernos locales al Ciclo de Jornadas de Capacitación.

Transferencia de conocimiento: no se señalaron indicadores de resultado específicos para esta dimensión.

3.- Etapa de elaboración, evaluación y reelaboración de proyectos locales:

Totalidad de proyectos locales presentados:

- De los 112 gobiernos locales adherentes, 75 elaboraron y presentaron proyectos locales, es decir un 67% del total de los gobiernos locales adherentes y un 21% del total de los gobiernos locales de la provincia.

4.-Resultados de la evaluación

- Total de proyectos presentados: 75.
- Proyectos locales aceptados: 8 (10,7 % del total de proyectos presentados).
- Proyectos locales aceptados identificando debilidades: 5 (6,7% del total de proyectos presentados).
- Proyectos locales aceptados provisoriamente, solicitando reelaboraciones: 59 (78,8 % del total de proyectos presentados).
- Proyectos locales desestimados, solicitando reelaborar: 1 (1,4 % del total de proyectos presentados).
- Proyectos locales sin evaluación: 2 (2,7 % del total de proyectos presentados).

5.- Resultados de la reelaboración:

- Gobiernos locales que no presentaron reelaboración: 8(13 %)
- Gobiernos locales que presentaron reelaboración: 52 (87 %)
- Proyectos locales en condiciones de ser financiados: 65 proyectos.

Lo anterior implica que el 87 % del total de proyectos presentados están en condiciones de ser financiados, y que el 58 % de la totalidad de los gobiernos locales adherentes, lo que representa el 18% de la totalidad de gobiernos locales (municipios y comunas, de la provincia de Santa Fe), presentaron proyectos en condiciones de ser financiados.

Con respecto a los indicadores en materia de seguridad, se menciona que la ausencia de información de base sobre delito y violencia dificulta la evaluación del impacto y/o de los resultados de la

innovación en términos de prevención social del delito y la violencia.

3.5 Retos pendientes: sostenibilidad, ampliación y mejora de la innovación

Sostenibilidad de la innovación

Todos los funcionarios provinciales entrevistados coincidieron en que se encuentran dadas las condiciones para la continuidad del Programa VÍNCULOS, especialmente porque existe una voluntad política en tal sentido. Se indicaron cuatro factores que contribuirían a la sostenibilidad del mismo y sus objetivos:

El Programa VÍNCULOS se sustenta normativamente por medio del Decreto provincial n.º 1199 del 20 de mayo de 2013. Además, su fuente de financiamiento está garantizada normativamente a través del Decreto provincial n.º 0113/2013. Ambos decretos, surgen como consecuencia de la Ley provincial n.º 13297 de Emergencia en Materia de Seguridad Pública que se promulgó en noviembre de 2012, lo anterior determina la institucionalización del programa como política pública con proyección de continuidad y fortalecimiento. Sin embargo, dicha ley es una norma de emergencia, cuya vigencia está sujeta a prórroga.

Se manifestó que el Programa VÍNCULOS no constituye una política aislada, sino que se encuentra enmarcado en una estrategia integral de optimización de la seguridad en el territorio provincial. Dicha estrategia, conocida como “Bases para una Seguridad Democrática” está en vigencia desde noviembre de 2012.

La Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad propuso al Programa VÍNCULOS “como una herramienta central para empezar a instalar un concepto más amplio de seguridad, íntimamente vinculado a los derechos humanos de 1º, 2º, 3º y 4º generación”. De esta manera, “al promover tal concepto de seguridad, la problemática se amplía para incluir a todas las necesidades humanas, habilitando por lo tanto un abordaje interdisciplinario y multiagencial”. Si bien el programa estuvo

coordinado por la Dirección de Programación Territorial, se trató de una iniciativa que involucró activamente varias áreas de gestión de gobierno, aspecto valorado positivamente por el Jurado Evaluador. Se consideró, además, que tal mecanismo de co-construcción y de co-ejecución de la innovación refuerza la sustentabilidad de la misma, convirtiéndose así en un factor decisivo para lograr la continuidad del Programa VÍNCULOS.

En términos de pertinencia como política pública, se señaló, por un lado, que el Programa VÍNCULOS surgió para dar respuesta a debates y formulaciones originadas en instancias de participación ciudadana. Por otro lado, se destacó que el programa reviste una utilidad práctica para los gobiernos locales, en tanto los mismos encuentran en esta política “una herramienta valiosa para llevar a cabo sus objetivos de gobierno, acorde con las necesidades sentidas por sus comunidades”.

Ampliación y mejora de la innovación

La creación del Programa VÍNCULOS se formalizó a través de un decreto del Poder Ejecutivo de la provincia que, además, otorga a la iniciativa fondos específicos para su financiamiento. Se recomienda, para una próxima edición del programa, su institucionalización a través de una ley provincial, lo que reforzaría la sostenibilidad y continuidad de la iniciativa. Así también, el debate y la construcción de consensos en la Legislatura, agregaría al programa una mayor visibilidad y legitimidad política.

Se recomienda capitalizar, de manera más intensa, experiencias previas en materia de prevención social de la violencia y el delito, desarrolladas tanto a nivel internacional, nacional como en la misma provincia, así como el trabajo en conjunto con gobiernos locales. Asimismo, y si bien se considera valiosa la participación en el diseño de la innovación de funcionarios con extensa experiencia en materia de gestión de políticas de desarrollo social, se recomienda la incorporación de funcionarios especializados en gestión de políticas públicas de seguridad.

Se advierte la necesidad de que la definición de las líneas estratégicas de acción, en las cuales se

enmarcarán los proyectos locales de prevención social de la violencia y el delito, se realice en base a un exhaustivo diagnóstico previo “amplio y participativo”. Se sugiere, que el mismo esté a cargo de un equipo especializado en temáticas de seguridad ciudadana que cuente con insumos imprescindibles tales como información de base sobre delito y violencia en el territorio de la provincia.

Por su parte, los plazos previstos por el cronograma para esta primera edición, resultaron excesivamente reducidos para el desarrollo adecuado de las etapas de adhesión, capacitación –en términos de transferencia de conocimiento– y elaboración de los proyectos locales. Especialmente porque los gobiernos locales tuvieron dificultades para realizar diagnósticos “amplios y participativos” previos a la elaboración de sus proyectos locales y porque no hubo tiempo para una mejor y adecuada realización de consultas previas y de devoluciones que pudieran ser reelaboradas adecuadamente por parte de los gobiernos locales. Se sugiere entonces ampliar los plazos para las distintas etapas de ejecución del programa: convocatoria para adherir, capacitaciones y etapa de realización de diagnóstico previo y elaboración de proyectos locales, como así también, planificar una mayor incidencia del gobierno provincial.²⁶

Con relación a la implementación del programa, sin dejar de reconocer el valioso aporte que los gobiernos locales pueden brindar en lo relativo a la seguridad ciudadana, es necesario tener en cuenta sus características y capacidades para un adecuado desarrollo de la metodología propuesta por el programa. En particular, las escasas capacidades, medios y recursos y el insuficiente desarrollo institucional en gestión política en materia de seguridad que caracteriza a los gobiernos locales del país y de la región dificultan la implementación del programa.

Esta cuestión, además, resultó de suma relevancia para el Jurado Evaluador, el que reconoció la importancia de la transferencia de conocimientos y del fortalecimiento de las capacidades locales de gestión, como una dimensión crucial, poco discutida.

²⁶ Véase más detalle en el siguiente apartado.

Advertió, además, que muchos programas fracasan, no tanto por la falta de recursos, sino por la ausencia de capacidades de los funcionarios locales.

Por tal motivo, para fortalecer la transferencia de conocimiento y el empoderamiento de los gobiernos locales, se recomienda prever un seguimiento técnico intensivo, continuo y calificado, por parte del gobierno provincial, en todas las etapas de ejecución del programa.²⁷ Para lograr tal cometido, se recomienda ampliar el número de integrantes del equipo provincial,²⁸ a los cuales se deben agregar funcionarios con extensa experiencia en materia de gestión de políticas de desarrollo social, y funcionarios especializados en gestión de políticas públicas de seguridad. Asimismo, se sugiere priorizar el desarrollo y/o fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en la gestión política en materia de seguridad, una condición indispensable para el logro de políticas preventivas exitosas. En este sentido, se recomienda alentar y/o fortalecer la creación a nivel local de áreas específicas con funcionarios especializados.

Otro de los puntos relevantes para mejorar la innovación tiene que ver con la construcción de información de base sobre violencia y delito a nivel provincial y local, ya que es un insumo importante y útil para elaborar con mayor precisión el diagnóstico local, para seleccionar el problema de seguridad local

²⁷ Los funcionarios provinciales entrevistados reconocieron estas dificultades. En este sentido, se planteó la posibilidad de prever para el Plan Operativo 2014 un acompañamiento técnico más exhaustivo a los gobiernos locales, para lo cual se tendría en cuenta la heterogeneidad del desarrollo institucional de los mismos y las diversas realidades territoriales. Se indicó, además, que para una próxima edición del programa se podrían implementar diversas intervenciones según la escala de la localidad de la que se trate. A pesar de que aún no se encuentra concretamente definido cómo sería dicho tratamiento diferencial, se planteó la siguiente gradación: localidades grandes (como Rosario y Santa Fe), localidades intermedias y localidades pequeñas. Se estudió, además, la posibilidad de la inclusión de una etapa intermedia en la que se evalúen los diagnósticos locales antes de la presentación de los proyectos locales.

²⁸ Al momento de la consultoría, la Dirección de Programación Territorial estaba integrada por dos personas.

a abordar y para elaborar los proyectos locales. Esa información es, o debería ser, recopilada regularmente por la Subsecretaría de Investigación Criminal del Ministerio de Seguridad de la provincia.

Tal como precisó el Jurado de Evaluación, la metodología propuesta por el programa resulta sumamente valiosa, en el sentido de que sea el propio gobierno local, con apoyo de los ciudadanos y actores clave, de abajo hacia arriba, el que seleccione el problema de seguridad a abordar y realice el diagnóstico previo. Sin embargo, se considera que debe ser una decisión informada, basada en datos empíricos, con criterios válidos y fiables y anclados territorialmente. Se recomienda entonces, que esta información, referida a la específica materialización de los fenómenos del delito y la violencia en distintas localidades y regiones de la provincia, esté presente en el diseño e implementación de la etapa de capacitación, como así también que sea un insumo disponible para que los gobiernos locales seleccionen el problema de seguridad local, realicen el diagnóstico previo “amplio y participativo” y elaboren el proyecto local.²⁹

Asimismo, considerando las debilidades ya mencionadas,³⁰ se recomienda que durante el proceso de elaboración de los diagnósticos locales “amplios y participativos”, los gobiernos locales garanticen la participación de todos los actores relevantes en el problema de seguridad seleccionado. Esta cuestión fue especialmente considerada por el Jurado de Evaluación, el cual valoró como crucial e imprescindible la colaboración y la participación de la ciudadanía en la solución de los problemas a nivel local.

Por otra parte, se recomienda prestar especial atención a la participación de los jóvenes, más aún cuando se los vincula a las problemáticas de

seguridad locales. Esto no es solo necesario para construir un diagnóstico local “amplio y participativo”, sino además es un paso clave para evitar su estigmatización y sobre-criminalización.

Se identifican también en los proyectos locales presentados vinculaciones de la problemática del delito y la violencia a contextos sociales, culturales y económicos más amplios. Sin embargo, no se identifica un análisis más profundo y específico, acerca de cómo, en qué medida, y de qué manera, esos contextos sociales, culturales y económicos más generales inciden concretamente en el fenómeno de la violencia y el delito. La falta de identificación de esa incidencia se da tanto en términos de las vinculaciones socio-estructurales más amplias, así como respecto de su materialización concreta en cada territorio local en relación a cada una de las problemáticas específicas. Se recomienda, que el acompañamiento calificado, continuo e intenso a los gobiernos locales por parte del gobierno provincial también se oriente a precisar esas vinculaciones y, en consecuencia, diagramar abordajes eficaces y no inocuos o contraproducentes en materia de seguridad.

3.6 Potencial de adaptabilidad de la innovación

Se consideró al Programa VÍNCULOS como una experiencia que puede ser replicada por otros gobiernos, ya que resulta sumamente adaptable a diferentes contextos, en tanto que la metodología propuesta por el programa promueve el acompañamiento técnico y la transferencia de conocimiento a gobiernos locales para el desarrollo de políticas públicas locales de prevención social de la violencia y el delito. No obstante, se advirtió que no es un programa “enlatado” y que cada gobierno que implemente una experiencia similar deberá adecuarla a su contexto específico.

Sin desconocer que las experiencias no pueden replicarse mecánicamente, se considera que la metodología propuesta por el programa es adaptable a otros contextos. Sin embargo, resulta

²⁹ Los funcionarios provinciales entrevistados reconocieron estas debilidades y dificultades. En tal sentido, manifestaron que para el próximo año están pensando no solo sumar dicha información como insumo para los gobiernos locales, sino también poder coordinar con el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC).

³⁰ Véase la Sección IV, B, punto 3.

pertinente mencionar dos precauciones o advertencias. En primer lugar, y teniendo en cuenta las capacidades, medios, recursos y el insuficiente desarrollo institucional en gestión política en materia de seguridad que caracteriza a los gobiernos locales del país y la región, se recomienda que el acompañamiento técnico a los mismos sea de carácter continuo, intenso y calificado. En segundo lugar, se sugiere a los gobiernos que repliquen la experiencia de recopilar información de base sobre el delito y la violencia que sirva de insumo para determinar las líneas de acción y elaborar el contenido de las capacitaciones.

3.7 Recomendaciones

- Institucionalizar el programa a través de una ley provincial.
- Capitalizar de manera más intensa experiencias previas en materia de prevención social de la violencia y el delito y de trabajo en conjunto con gobiernos locales, desarrolladas tanto a nivel internacional o nacional como en la misma provincia.
- Incorporar a funcionarios especializados en políticas públicas de seguridad y con experiencia en gestión en el diseño de la innovación.
- Definir las líneas estratégicas de acción y determinar problemas prioritarios de seguridad a abordar en base a un diagnóstico previo “amplio y participativo”, a cargo de un equipo especializado que cuente con insumos como información de base sobre el delito y la violencia en el territorio de la provincia.
- Programar plazos más extensos para el desarrollo de las distintas etapas previstas por el Plan Operativo.
- Incluir, en la etapa de capacitación, contenido específico sobre la caracterización de los fenómenos del delito y la violencia, especificando matices en las distintas localidades y regiones de la provincia.
- Considerar la heterogeneidad existente en cuanto a capacidades, recursos, medios y desarrollo institucional en materia de gestión de políticas de seguridad que caracteriza a los gobiernos locales de la provincia, para el diseño e implementación de la etapa de capacitación.
- Dar continuidad a la participación de funcionarios provinciales a cargo de cada una de las áreas vinculadas a las temáticas específicas y en relación a las líneas de acción planteadas por el programa y de organizaciones no gubernamentales con reconocida experiencia de trabajo social local, como expositores en la etapa de capacitación de expertos en la materia.
- Realizar un acompañamiento técnico intensivo, continuo y calificado por parte del gobierno provincial a los gobiernos locales, en todas las etapas de ejecución del programa.
- Ampliar los integrantes del equipo provincial e incorporar a funcionarios especializados en gestión de políticas públicas de seguridad para la implementación del programa.
- Priorizar el desarrollo o fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en la gestión política en materia de seguridad, alentando y/o fortaleciendo la creación a nivel local de áreas específicas con funcionarios especializados.
- Establecer que los diagnósticos locales “amplios y participativos” partan con información completa y precisa acerca de los problemas de seguridad presentes en cada región; las políticas, planes y programas de seguridad existentes y disponibles en los diferentes niveles; y los actores involucrados.
- Determinar que el acompañamiento calificado, continuo e intenso a los gobiernos locales por parte del gobierno provincial permita precisar e identificar adecuadamente la incidencia del delito y la violencia, en términos de vinculaciones socio-estructurales más amplias, así como respecto a su materialización concreta en cada territorio local, en relación a cada una de las problemáticas específicas, para lograr un abordaje específico y eficaz de seguridad.

3.8 Referencias

- AAVV. 2011. *Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina*. Buenos Aires. Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Bereciartua, Santiago, Eugenia Cozzi y María Eugenia Mistura. 2010. "Avances en las intervenciones de inclusión socio-cultural para jóvenes con una vinculación fluctuante con actividades delictivas y protagonistas de situaciones de violencia altamente lesivas. Ciudad de Santa Fe". II Reunión Nacional de Investigadoras/es en Juventudes Argentina. 13 al 15 de octubre, Salta.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2012. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012. Siglo XXI-CELS*, cap. II, págs. 97-164.
- . 2013. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013. Siglo XXI-CELS*, cap. II, págs. 133-275.
- Ciafardini, Mariano. 2007. *Programa Comunidades Vulnerables*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección Nacional de Política Criminal, abril de 2007, en www.marianociafardini.com.ar/descargas/ComVulnerables.pdf.
- Cozzi, Eugenia. 2013. "De clanes, juntas y broncas". Primeras aproximaciones a una explicación "plenamente social" de la violencia altamente lesiva y su control, entre grupos de jóvenes de sectores populares, en dos barrios de la ciudad de Santa Fe". Tesis de Maestría en Criminología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional del Litoral. Director: Mag. Enrique Font, Codirectora: Dra. María Victoria Pita. Evaluación: 10 (diez). Mimeo.
- . 2012. "Fisuras, tensiones y conflictos en el campo del gobierno de la seguridad. Las prácticas policiales de detención por averiguación de identidad y las estrategias de reducción de violencia con jóvenes en la provincia de Santa Fe, Argentina (2010/2011)". Actas del Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA 2012. Santiago de Chile, 5 al 10 de noviembre. ISBN 978-956-19-0779-9.
- Cuenca Daniel, y Paula Sokol. 2011. "La policía de la provincia de Santa Fe", en AAVV, *Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina*. Buenos Aires. Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Documento de Avance, Proyecto de Investigación. "Análisis cualitativo de la dinámica de homicidios en los barrios Tablada y Las Flores en la ciudad de Rosario, desde 2008 a 2012 y propuestas de intervención". Código del proyecto: 2010-021-12. Director: Mag. Enrique Andrés Font. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario. Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación, provincia de Santa Fe, Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación sobre temas de interés provincial desarrollados por grupos de investigación pertenecientes al Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, con institución adoptante.
- Font Enrique. 2012. "¿Qué hacer ante la crisis en seguridad?". La Capital de Rosario, 30-10-12, http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2012/10/edicion_1455/contenidos/noticia_5000.html
- . 2013. "Un pack básico de soluciones posibles. De la sobre-criminalización y la desprotección a la seguridad democrática". Sección Puntos de Vista, Rosario/12-Página/12, 28-01-13, <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/22-37443-2013-01-28.html>.
- Font, Enrique, Cecilia Ales y Carolina Schillagi. 2008. "Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local". Cooperación Internacional, en Cuadernos de Seguridad N° 7 – 8. Publicación del Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Font, Enrique, Francisco Broglio y Eugenia Cozzi. 2011. "Avances en las Intervenciones de Inclusión Socio-cultural con jóvenes como mecanismos de prevención del delito y reducción de la violencia en dos ciudades de la provincia de Santa Fe", IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria: "Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas". Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. 29 y 30 de septiembre – 1 de octubre de 2011, Buenos Aires.

- González Gustavo. 2007. "Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad en Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana". FLACSO, Ecuador.
- Ministerio de Seguridad. 2011. Informe Final de Gestión de la Secretaría de Seguridad Comunitaria. Provincia de Santa Fe, diciembre de 2011, Nota N.º 157/11.
- Mistura, María Eugenia. 2013. "Broncas y Muertes. Creaciones identitarias de un grupo de jóvenes de un barrio de Rosario". Ensayo Final Beca Estimulo a las Vocaciones Científicas 2012, UNR-Consejo Interuniversitario Nacional. Director Font Enrique, Co-director Daniel Erbetta Mimeo.
- ONU-HABITAT. 2009. "Guía para la prevención local hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana", Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- . 2010a. "Guía para la prevención en barrios hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana", Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- . 2010b. "Guía para la prevención con jóvenes hacia políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana", Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, en copublicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile.
- PNUD-SSI. 2009. Informe Preliminar – Resultados Parciales Trabajo de Campo. Proyecto PNUD-SSI ARG08/012, "Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local", 150 págs.
- Programa de Gobierno del Frente Progresista Cívico y Social, provincia de Santa Fe, 2011-2015. Punto 14: "Santa Fe trabaja por la seguridad pública y ciudadana", pág. 42.
- Reiner, Robert. 1992. *The politics of the police*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Sagarduy, Ramiro, y Fernando Rosúa. 1999. "La Seguridad en el Estado de Derecho. Algunas medidas posibles desde las provincias", en Sozzo Máximo (compilador). Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevas perspectivas. Pensar alternativas teóricas y políticas sobre la cuestión criminal. UNL Ediciones.
- Saín, Marcelo. 2013. "Las grietas del doble pacto". *Le Monde Diplomatique*, 174, diciembre.
- Sozzo, Máximo, Verónica Aimar, Gustavo González y Augusto Montero. 2005. "Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe", en Máximo Sozzo (ed.). *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, UNL Ediciones.

Red de Asistencia de seguridad pública para la Lucha contra la Violencia Doméstica y Familiar

Rio Grande do Sul, Brasil

Fernanda Bestetti de Vasconcellos

4.1 Introducción y metodología

El presente estudio fue elaborado con el propósito de presentar y diseminar la experiencia de la Red de Asistencia de la seguridad pública para la Lucha contra la Violencia Doméstica y Familiar del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil. Los principales objetivos de las actividades de investigación fueron:

- Documentar y analizar la innovación, focalizando el ejercicio en la descripción de su diseño, proceso de implementación y desafíos enfrentados, así como en los resultados alcanzados;
- Identificar los desafíos pendientes, en lo que se refiere a la sustentabilidad del programa y la ampliación o mejora de esta innovación, brindando algunas lecciones aprendidas que puedan ser útiles a futuras administraciones u otros gobiernos locales, estatales o provinciales.

Como objetivos específicos, las actividades de investigación buscaron:

- Describir el programa tomando como base de comparación los esfuerzos de gobiernos anteriores e incluyendo un breve análisis del contexto institucional y gubernamental del gobierno del estado de Rio Grande do Sul;
- Describir la implementación del programa, mencionando datos sobre esta experiencia y las

transformaciones organizacionales resultantes de su implementación, poniendo énfasis en los desafíos enfrentados por el gobierno durante este proceso, así como en los errores cometidos y en las medidas o soluciones que se pueden adoptar para que sean superados;

- Analizar los resultados y el impacto de la innovación, considerando su relevancia en la vida de los ciudadanos y en las actividades del Estado;
- Evaluar el potencial de adaptación de la innovación a otros contextos, enfatizando las buenas prácticas (indicando cómo estas pueden ser diseminadas e implementadas en otros contextos).

Para la elaboración del presente estudio fueron realizadas entrevistas semi-estructuradas con los gestores responsables de las políticas de atención a las víctimas de la violencia doméstica y familiar, especialmente contra la mujer, pertenecientes a los órganos vinculados a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Rio Grande do Sul. Asimismo, se analizaron documentos producidos durante el proceso de diseño e implementación de la política.

Las entrevistas realizadas tuvieron, en promedio, una duración de una hora cada una y fueron realizadas en el siguiente orden:

1. **Teniente-Coronel Nadia Gerhard:** Coordinadora de la Patrulla Maria da Penha de la Policía Militar.
2. **Raquel Arruda:** Jefe de Gabinete del Secretario de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul, Airton Michels, y Coordinadora de las Políticas para las Mujeres de la Secretaría de la Seguridad Pública.
3. **Delegada Anita Klein:** Coordinadora de las Comisarías Especializadas para la Atención de Mujeres de Rio Grande do Sul y Delegada Titular de la *Delegacia Especializada para o Atendimento de Mulheres*³¹ (DEAM) de Porto Alegre.
4. **Mayor Luis Fernando Linch:** Jefe de División de Estadística Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública y Coordinador del Observatorio de la Violencia Contra la Mujer de la misma secretaría.
5. **Andrea Brochier:** Corregidora-General del Instituto General de Pericias y Coordinadora del Proyecto Sala Lilás.

El objetivo principal de las entrevistas realizadas a los gestores fue conocer el proceso de diseño, implementación y funcionamiento de la red de atención a las mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar, en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Pública (en adelante la red), así como indagar sobre los principales problemas y desafíos enfrentados por los actores que desempeñan sus actividades profesionales en los programas que constituyen la red. Además, se buscó comprender cómo es la articulación entre los programas Patrulla Maria da Penha, la Sala Lilás y la Comisaría Especializada para la atención de Mujeres, analizando los vínculos institucionales creados para posibilitar el funcionamiento de la red, así como sus posibles limitaciones.

4.2 Antecedentes brasileños sobre la atención y el tratamiento dados a los casos de violencia contra las mujeres

Las primeras políticas de enfrentamiento a la violencia contra las mujeres comenzaron en el contexto

³¹Comisaría Especializada para el Atendimento de Mujeres.

brasileño en la década de 1980. A partir de denuncias públicas motivadas por el asesinato de mujeres por sus compañeros y la ausencia de respuestas del Poder Judicial para combatir la impunidad de estos agresores, se observa un proceso de organización y movilización de los movimientos feministas, los cuales tenían como principal demanda respuestas estatales que fueran capaces de cohibir la violencia y sancionar a los agresores.

La primera Comisaría Especializada para la Atención de Mujeres (DEAM) fue creada en el año 1985 en São Paulo, constituyéndose en una experiencia pionera que, más tarde, pasó a ser reproducida en otros municipios brasileños. Actualmente existen cerca de 475 unidades en funcionamiento en el país,³² un aumento que puede ser entendido como reflejo de la revitalización de las políticas desarrolladas por la Secretaría Especial de Políticas para Mujeres. Todas las capitales y el Distrito Federal poseen por lo menos una unidad de estas comisarías, aunque su distribución es bastante desigual en el territorio nacional: 6,82% de los municipios brasileños poseen unidades de esta comisaría; 11% están situadas en las capitales; 49% están localizadas en la región Sudeste, que concentra 43% del total de la población femenina, y 32% están en el Estado de São Paulo, que concentra 22% del total de la población femenina del país (Pasinato y Santos, 2008).

Aunque el número de comisarías es bastante extensivo, este valor **aún está por debajo de lo que sería necesario para garantizar de forma efectiva el acceso de las mujeres a la justicia. Asimismo, como** se ha estudiado a partir de las investigaciones nacionales sobre el funcionamiento de estas comisarías (CNDM, informe interno, 2001; SENASP, informe interno, datos de 2004, 2005 y 2007), sus condiciones estructurales y de atención no siempre eran las más favorables, lo que provocaba muchas veces

³²Además de haberse multiplicado en el país, la propuesta de un atendimento policial especializado para mujeres en situación de violencia se ha reproducido en otros países tanto en América Latina (donde modelos parecidos pueden ser encontrados en 13 países), como en Europa.

cuestionamientos sobre la viabilidad de la oferta de servicios.³³

A pesar de eso, la contribución de las DEAM y el relevante papel que desarrollan para la ejecución de la política nacional de enfrentamiento a la violencia no pueden ser minimizados. Uno de los indicadores de esta relevancia puede ser verificado a partir de las encuestas de opinión que vienen de forma consistente mostrando la popularidad que estas comisarías han alcanzado, figurando como principal alternativa cuando se trata de enfrentar a la violencia contra las mujeres.

Aunque la contribución de las DEAM para la visibilidad del tema de la violencia contra las mujeres y el quiebre del tabú en torno a este problema social sean innegables, la literatura especializada también mostró que este reconocimiento no se dio de forma consensual, ni lineal (Pasinato, 2008). En relación a la propuesta política, a lo largo de los años 1980 a 1990 se observaron experiencias de atención a la violencia bastante fragmentadas, centradas especialmente en las DEAM. En algunos municipios, estas comisarías contaban con la colaboración de centros de referencia, pero la mayor parte de las veces tuvieron que actuar de manera

³³ La Ley Maria da Penha incrementó considerablemente el número de investigadores en las comisarías especializadas. Por lo tanto hay una necesidad de que el número de profesionales que trabajan en las oficinas especializadas en ofrecer atención a las mujeres sea compatible con las necesidades derivadas de las nuevas asignaciones. Dada la naturaleza especializada de estas comisarías, los profesionales que actúan en ellas deben desempeñar sus actividades durante un período mínimo de dos años, debido a la inversión que se necesita para su formación y desarrollo.

La atención especializada se debe ofrecer de forma continua, las 24 horas del día, incluidos sábados, domingos y días festivos, especialmente en las unidades que son únicas en la ciudad.

Las Comisarías Especializadas para Atención de Mujeres deben ubicarse preferiblemente en las cercanías de otros servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia que forman la red de servicio conjuntamente con la comisaría, y también deben estar cerca de los servicios de transporte urbano. Sus instalaciones deben ser amplias, con buena iluminación y señalización para facilitar el acceso de la población y observar las especificaciones contenidas en la legislación vigente, en particular en lo que respecta a las condiciones para accesibilidad.

aislada, pues muchas quedaban fuera del flujo institucional, al margen del desarrollo de las políticas de seguridad pública en los Estados (Gregori, 2006). Como efecto más concreto de este aislamiento, lo que se observó fue el desarme de las Comisarías de la Mujer que, además de la falta de condiciones de trabajo adecuadas, también se reflejó en una falta de incentivo para sus profesionales. Recién por la década de 2000, las condiciones de funcionamiento de las DEAM y la atención allí ofrecida empezaron a sufrir cambios significativos (SPM, 2007; Pasinato y Santos, 2008).

La aprobación de la Ley 11.340/2006, conocida como Ley Maria da Penha, representa un punto clave en el extenso proceso histórico de reconocimiento de la violencia doméstica contra las mujeres como un problema social en Brasil (Pasinato, 2008). La nueva legislación introduce cambios sustantivos en el escenario jurídico brasileño. Entre esos cambios, son de interés particular para esta investigación aquellos que se refieren al papel de la policía.

Las funciones de la autoridad policial están reglamentadas en el Capítulo III de la Ley 11.340/2006, artículos 10, 11 y 12. Además de las actividades de policía –registro de incidente policial y averiguaciones policiales–, la autoridad policial también debe actuar para que sean aplicadas las medidas de protección de urgencia,³⁴ siempre que la mujer lo solicite. Estas medidas son, en su mayor parte, de naturaleza

³⁴ De acuerdo con la Ley 11.340, en sus artículos 22, 23 y 24, las Medidas Protetivas de Urgência pueden ser:

I. Suspensión o restricción del porte de armas del agresor, con comunicación al órgano competente en los términos de la Ley 10.826 de 22 de diciembre de 2003.

II. Alejamiento del hogar, domicilio o local de convivencia del agresor con la ofendida.

III. Prohibición de determinadas conductas del agresor, entre las cuales están: aproximación a la ofendida, sus familiares o los testigos, fijando el límite mínimo de distancia entre estos y el agresor; contacto con la ofendida, sus familiares o los testigos por cualquier medio de comunicación; frecuentar determinados lugares con el fin de preservar la integridad física y psicológica de la ofendida.

IV. Restricción o suspensión de visitas del agresor a los dependientes menores, oído el equipo de atendimento multidisciplinario o servicio similar.

V. Prestación de alimentos provisionales o provisorios.

VI. Encaminar a la ofendida y sus dependientes al programa oficial o comunitario de protección o de atendimento.

civil, tales como los pedidos de alejamiento del agresor, pedidos de custodia de hijos y prestaciones de alimentos. Cabe también a la autoridad policial procurar que esta mujer reciba ayuda médica y no corra riesgos, trasladándola a un local seguro y adecuado. Con este cambio, la policía pasó a actuar de inmediato en dos frentes de intervención: a atender la solicitud de medidas de protección de trámite rápido, que una vez registrada debe ser enviada a la justicia de inmediato y, de manera paralela, realizar la averiguación policial del caso y avanzar en el proceso judicial. Otro cambio introducido por la Ley 11.340/2006 se refiere a la posibilidad de encarcelamiento por flagrante delito³⁵ en casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer, procedimiento hasta entonces poco utilizado en las Comisarías de Defensa de la Mujer.

En la práctica las nuevas atribuciones provocaron el aumento del volumen de trabajo para las policías, en especial para las DEAM que, como se mencionó anteriormente, son los organismos más importantes para la atención de mujeres en situación de violencia.

VII. Determinar la reconducción de la ofendida y de sus dependientes al respectivo domicilio, tras el distanciamiento del agresor.

VIII. Determinar el alejamiento de la ofendida del hogar, sin perjuicio de los derechos relativos a bienes, custodia de los hijos y alimentos.

IX. Determinar la separación de los cuerpos.

X. Restitución de bienes indebidamente sustraídos por el agresor a la ofendida.

XI. Prohibición temporaria para la celebración de actos y contratos de compra y venta y locación de la propiedad en común, salvo expresa autorización judicial.

XII. Suspensión de las procuraciones conferidas por la ofendida al agresor.

XIII. Prestación de caución provisoria, mediante depósito judicial, por pérdidas y daños materiales consecuencia de la violencia doméstica y familiar contra la ofendida.

³⁵Entre 1995 y 2006, la mayor parte de los casos registrados en las comisarías de defensa de la mujer era de competencia de la Ley 9099/95. Aunque el volumen de registros fuera elevado, la cantidad de trabajo aplicada por la policía en la confección de los Términos Circunstanciados era bastante reducida. Las prisiones y las averiguaciones policiales, a su vez, eran la excepción y se aplicaban, sobre todo, a los crímenes sexuales.

4.3 Tratamiento de los casos de violencia contra la mujer en Rio Grande do Sul

La primera DEAM de Rio Grande do Sul fue creada en el año 1988, en la ciudad de Porto Alegre. Las prerrogativas de actuación de la unidad estuvieron, desde su implementación, vinculadas con la atención especializada a mujeres víctimas de violencia, en función del registro policial e investigación de los casos.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Maria da Penha, la demanda por atención en la unidad creció exponencialmente, pasando a registrarse anualmente, en promedio, 19.000 casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer en la DEAM de Porto Alegre,³⁶ lo que evidencia un aumento en el volumen de registros policiales anuales en la comisaría de más de un 100%. Tal incremento puede ser explicado por las crecientes campañas informativas llevadas a cabo a partir de la Ley Maria da Penha, orientadas para propiciar el conocimiento de la misma por parte de la población brasileña, en el sentido de dar visibilidad al problema de la violencia contra la mujer e informar a las víctimas sobre sus derechos de atención y protección. Estas campañas pasaron a ser divulgadas, a partir del año de 2007 en diversos medios de comunicación, como radio, televisión, periódicos e Internet, y la atención de la población a las mismas generó un importante aumento de registros policiales de los casos en todo Brasil (Pasinato, 2008).

El sustancial aumento de la demanda por atención en la DEAM de Porto Alegre no fue acompañado de un incremento en el número de profesionales para la realización de las tareas de atención, administración o investigación. En este sentido, es posible afirmar que las actividades profesionales desarrolladas por la unidad pasaron a ser afectadas por la falta de recursos humanos disponibles, generando, como una de sus consecuencias, tanto la insatisfacción de las víctimas que buscaban atención en la

³⁶Durante la realización del presente estudio, la DEAM de Porto Alegre ya había registrado, en el año de 2013, más de 22 mil registros policiales de violencia doméstica y familiar contra la mujer.

unidad, como el descrédito de las mismas unidades por la falta de protección a las mujeres víctimas, protección que debería ser garantizada tras el registro policial de los casos.

Aunque la Ley Maria da Penha haya traído en su contenido legal innovaciones orientadas para la atención, protección y administración de los casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer, se puede decir que existen algunas limitaciones que dificultan que sean puestas en práctica. En la mayoría de los Estados brasileños, la entrada en vigor de la Ley no fue acompañada por el incremento del número de profesionales calificados que desarrollaran sus actividades en las unidades de la policía civil y no se creó una efectiva red de servicios y protección para las víctimas, imposibilitando, así, la garantía de los derechos conferidos a las víctimas por la legislación.

4.4 La Red de Asistencia de la seguridad pública para la Lucha contra la Violencia Doméstica y Familiar

La idea de la creación de una nueva política de enfrentamiento de la violencia doméstica y familiar implementada por los órganos de seguridad pública del gobierno de Rio Grande do Sul fue impulsada a partir del *I Seminario Internacional Mujeres y la Seguridad Pública*, realizado en marzo de 2012, fruto de una unión entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Políticas para las Mujeres.

Interesada en la creación de nuevas prácticas de protección y atención a las mujeres víctimas de violencia y en la reducción en los índices de homicidios cometidos contra mujeres, la Secretaría de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul reunió profesionales de la Policía Civil, la Brigada Militar y el Instituto General de Pericias, para incentivar a esas instituciones a implementar nuevos programas de enfrentamiento de la violencia contra la mujer.

El alineamiento del gobierno de Rio Grande do Sul con el gobierno federal, a través de la adhesión del Estado al Pacto Nacional por el Enfrentamiento a

la Violencia Contra las Mujeres, ya había propiciado, en el año de 2011, la creación de una Secretaría Estadual de Políticas para las Mujeres, orientada a la implementación de acciones de promoción y garantía de los derechos de las mujeres. Es importante destacar que la creación de una red que garantizara la atención humanizada y calificada a las mujeres víctimas de violencia y su protección de aquellas contra el incremento de esta, además de estar orientada por los objetivos promovidos desde el gobierno federal, ocupó el lugar vacío dejado por la inexistencia de programas y/o políticas que dieran efectividad a la Ley Maria da Penha.

La planificación para la creación de la red surgió a partir de estudios producidos por la División de Estadística Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública. Los datos sobre homicidios contra mujeres ocurridos durante los cinco primeros años de la entrada en vigor de la Ley Maria da Penha, acompañados por las tasas verificadas mensualmente de otros crímenes, fueron fundamentales para la creación de una política de atención y protección a las mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar.

Dichos estudios analizaron las estadísticas criminales sobre violencia homicida contra las mujeres ocurridos en el ámbito doméstico y familiar y permitieron caracterizar ese grupo de homicidios como crímenes anunciados, debido a que, en más del 80% de los casos investigados, la víctima ya había realizado la denuncia policial de violencia practicada por el agresor. Además, gran parte de las víctimas de estos homicidios anunciados poseía medidas de protección solicitadas al juez. Otro importante dato que pasó a ser conocido a partir del análisis de las estadísticas criminales demostró que la mayoría de los homicidios contra mujeres ocurre en un período de tres meses después de la fecha del último registro policial de denuncia existente hecho por la víctima ante las autoridades.

El análisis de las estadísticas criminales permitió concluir que la fiscalización del cumplimiento de las medidas de protección de urgencia era importante, pues era una posible forma de prevención de la violencia las víctimas, así como de los homicidios. En

este sentido, el foco central de la política de prevención parecía estar orientado hacia la elaboración de un programa que fuera capaz de acompañar a las víctimas desde el registro policial de los casos, protegiéndolas de un posible aumento de la violencia a través de la verificación del cumplimiento de las medidas de protección de urgencia solicitadas al juez.

La red fue inaugurada por la Secretaría de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul, en colaboración con la Secretaría de Políticas para las Mujeres, el 20 de octubre de 2012. Su formación y articulación se da a partir de acciones realizadas por la Policía Militar (a través del programa Patrulla Maria da Penha), por la Policía Civil (partir de la atención a mujeres víctimas en las DEAM) y por el Instituto General de Pericias (por intermedio del programa Sala Lilás). La actuación de las instituciones que forman la red se mide por el nivel de solicitud de medidas de protección de urgencia solicitadas a los jueces y por la atención humanizada y calificada a las víctimas de la violencia. Además de las tres instituciones vinculadas a la Secretaría de Seguridad Pública arriba citadas, las actividades desarrolladas en la red son apoyadas por los datos elaborados por el Observatorio de la Violencia Contra la Mujer, creado por el Departamento de Estadísticas Criminales, y el Departamento de Enseñanza y Entrenamiento, ambos órganos de la Secretaría de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul.

Las atribuciones institucionales de los órganos que forman parte de la red son distribuidas de la siguiente forma:

1. La Policía Civil realiza el registro de las ocurrencias policiales y le hace llegar al juez las solicitudes de medidas de protección de urgencia realizadas por las víctimas. Durante este proceso, se identifican los casos de mayor gravedad, los cuales son informados a la Policía Militar, para que el cumplimiento de las medidas de protección solicitadas sea fiscalizado.
2. La Brigada Militar, a través de la Patrulla Maria da Penha, realiza visitas a los domicilios de las víctimas para verificar el cumplimiento de las medidas de protección de urgencia solicitadas, aclarar dudas y dirigir el proceso hacia las unidades del
3. El Instituto General de Pericias recibe a las mujeres víctimas de violencia doméstica en la Sala Lilás, creada para ofrecerles una atención calificada y humanizada. En la Sala Lilás, se realizan los estudios psicosociales y los exámenes periciales, físicos y psíquicos.
4. El Departamento de Enseñanza y Entrenamiento de la Secretaría de Seguridad Pública organiza y dicta cursos de formación y capacitación para los servidores que participarán en los programas de la red y protección, con el objeto de prepararlos para el ejercicio de sus funciones.
5. El Observatorio de la Violencia Contra la Mujer recibe los datos generados por las instituciones de seguridad pública que componen la red y realiza análisis que permiten la evaluación y el monitoreo de los resultados obtenidos a través de la actuación de la red.

Es importante destacar el papel de la agenda de gobierno del actual gobernador de Rio Grande do Sul, Tarso Genro, para la creación de la red, como política de seguridad pública. La elaboración del programa de gobierno contó desde el inicio con la participación de representantes de la sociedad civil (movimiento feminista, académicos y ONG vinculadas a la causa de la promoción y garantía de los derechos humanos) y de servidores estatales (profesionales del área de la seguridad pública y técnicos administrativos), con el objetivo de construir conjuntamente un proyecto de gobierno orientado a la atención de las demandas de grupos vulnerables.

El interés en crear políticas de atención a estos grupos vulnerables llevó a la realización de un foro de discusión permanente, con el objetivo de debatir cuestiones que permitan guiar acciones para el fortalecimiento de la equidad de género y raza/etnia. Así, en el inicio de la gestión del gobierno de

Tarso Genro, se creó el Foro Pro-Equidad de género y Raza/Etnia, el cual pasó a promover encuentros periódicos con profesionales en todas las secretarías estatales, en el sentido de promover un proceso de transformación de las culturas institucionales que forman parte de los servicios ofrecidos por las instituciones participantes del foro. Asimismo, los encuentros del grupo buscan debatir cuestiones vinculadas a las propias prácticas institucionales de gestión, las cuales parecen sufrir la influencia de una cultura machista y patriarcal.

Además de atender de forma más calificada la demanda de la sociedad civil, el gobierno de Tarso Genro parece preocuparse también por la equidad entre empleados del sexo femenino y masculino que desempeñan sus actividades profesionales en el área de la seguridad. En este sentido, el gobierno buscó atender demandas antiguas de estas profesionales de sexo femenino, orientadas a mejorar sus condiciones de trabajo: compra de chalecos femeninos a prueba de balas, transferencia de las profesionales a actividades administrativas durante el período gestacional, disminución del tiempo de trabajo necesario para jubilarse para las profesionales que desempeñan actividades potencialmente nocivas para la salud, etc.

La posibilidad iniciar un proceso de transformación de la cultura institucional de los órganos de seguridad pública a través de una mejor y mayor transparencia y la legitimación de las profesionales fue considerada un importante marco para el desarrollo del proyecto de creación de la red. Antes de su creación, la Brigada Militar no poseía ninguna profesional del sexo femenino ocupando un puesto superior en su configuración jerárquica, a pesar de que contaba con 31 coroneles del sexo masculino. En la Policía Civil, la realidad era similar en los cargos más elevados: de los 75 delegados de cuarta clase,³⁷ solo tres eran

del sexo femenino, y de los 131 delegados de tercera clase, apenas 24 eran mujeres.

Otro punto importante a destacar está vinculado a los cargos de gestión de la red ocupados por profesionales del sexo femenino, las cuales poseen una trayectoria profesional orientada hacia cuestiones ligadas a la defensa y garantía de los derechos humanos. La elección de las profesionales también estuvo pautada por la necesidad de que los cargos de gestión fueran ocupados por servidoras con perfiles caracterizados por el conocimiento técnico necesario para el desempeño calificado de las actividades relacionadas con los servicios ofrecidos por cada programa.

4.5 La Patrulla Maria da Penha y la fiscalización del cumplimiento de las medidas de protección de urgencia

Antes de la creación del programa, la Brigada Militar no contaba con un servicio orientado hacia la atención específica de los casos abarcados por la Ley Maria da Penha, y tampoco existía un procedimiento/protocolo de atención a las víctimas, lo cual se presentaba como una limitación para la realización de un trabajo eficaz y capaz de prevenir nuevos casos por parte de esta institución.

Asimismo, antes de la creación de la Patrulla Maria da Penha, el contacto de las policías militares con las mujeres víctimas de violencia, así como con los agresores, ocurría solo a partir de las llamadas telefónicas al número 190, central telefónica para la atención de casos de emergencia. El procedimiento utilizado en estos casos era dirigirse al lugar del hecho y llevar a los involucrados en el caso a una comisaría de la Policía Civil, para el registro formal del incidente policial. En este sentido, la Brigada Militar no desempeñaba ninguna actividad de prevención, y su actuación se reducía al traslado de víctimas y agresores a las unidades de la Policía Civil.

La articulación entre el trabajo desarrollado por la Policía Civil y el desarrollado por la Policía Militar con la Resolución del Ministerio de Trabajo en la Clasificación Brasileña de Ocupaciones.

³⁷ Los delegados de la policía civil tienen un plan de carrera, que empieza por la "primera clase" cuando el profesional que tiene grado en Derecho es aprobado en un concurso público para el cargo. Las competencias del cargo son compatibles con el ejercicio de los actos de investigación y la prerrogativa exclusiva de las funciones judiciales, de acuerdo

era prácticamente inexistente; no compartían información sobre los casos denunciados en las comisarías, ni sobre los nuevos registros conducidos por la Policía Militar. Además de eso, cuando respondían a los llamados de emergencia que llegaban a la central 190, los policías militares no contaban con antelación con información respecto de la situación de las víctimas y agresores.

La Patrulla Maria da Penha fue creada con el objetivo de perfeccionar la atención a las víctimas a partir de una mayor articulación con otros órganos de seguridad pública y asistencia social. La Patrulla pasó de esta manera a acompañar el cumplimiento de medidas de protección urgentes encaminadas al Juzgado de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer de la ciudad de Porto Alegre.

La coordinación de la Patrulla es realizada por la Teniente-Coronel Nadia Gerhard, comandante del 19.º Batallón de la Policía Militar, localizado en la ciudad de Porto Alegre. Para la realización de las visitas, el programa cuenta con cuatro automóviles identificados con el logotipo de la Patrulla Maria da Penha en el vidrio trasero, distribuidos en cuatro unidades operacionales de la Brigada Militar: 20.º Batallón, localizado en el barrio Rubem Berta; 1.º Batallón, localizado en el barrio Santa Tereza; 21.º Batallón, localizado en el barrio Restinga, y el 19.º Batallón, localizado en el barrio Partenon. Además de coordinar las actividades desarrolladas por la Patrulla en la ciudad de Porto Alegre, la Teniente-Coronel Nadia Gerhard, también coordina las unidades existentes en las ciudades del interior del estado.^{38,39}

Los equipos que actúan en el programa están formados por profesionales de ambos sexos, todos capacitados para el desarrollo de actividades en el programa, a través de un curso ofrecido por el Departamento de Enseñanza y Entrenamiento de la Secretaría de Seguridad Pública. Los cursos duran una

semana y son ofrecidos para servidores de todas las instituciones vinculadas a la red de atención y protección. Con el propósito de promover la integración entre todos los profesionales, asisten a esas clases policías militares, policías civiles y servidores del Instituto General de Pericias y de las instituciones vinculadas al área de asistencia social y administración.

La matriz curricular del curso de capacitación incluye la sensibilización de los profesionales sobre casos de violencia doméstica y familiar; el conocimiento de la Ley Maria da Penha (en lo que se refiere a sus disposiciones legales, contenido jurisprudencial y aplicación); las atribuciones y el funcionamiento de cada servicio ofrecido a las víctimas y agresores en las instituciones de seguridad pública, asistencia social y salud, y la metodología de abordaje, entre otras. Las disciplinas son dictadas por profesionales y gestores de las instituciones y por técnicos y académicos del área del derecho, psicología y asistencia social.

La actuación de la Patrulla se da a partir de la colaboración con la DEAM.⁴⁰ En función de informes diarios elaborados por la Policía Civil, la Brigada Militar pasó a tomar conocimiento de todos los pedidos de medidas de protección de urgencia realizados por las víctimas en el momento del registro de las ocurrencias policiales, acompañando los casos identificados por la Policía Civil como más graves y observando el cumplimiento de las medidas por parte de los agresores y las víctimas.

La Patrulla también encamina los casos hacia las instituciones de asistencia social que forman parte de la red, y ofrece a las víctimas información sobre sus derechos y deberes y sobre los procedimientos. Este apoyo busca suplir necesidades materiales de las víctimas, muchas de ellas económicamente dependientes de los agresores, además de posibilitar el acceso a servicios de atención en el área de la salud y asistencia jurídica.

³⁸ Canoas, Esteio y Charqueadas.

³⁹ La Teniente-Coronel Najara Santos Silva asumió el cargo de coordinadora del Programa Patrulla Maria da Penha en abril de 2014, una posición anteriormente ocupada por la Teniente-Coronel Nadia Gerhard, desde la implementación del proyecto.

⁴⁰ Hasta el momento de la elaboración de este informe de investigación, la articulación entre DEAM y la Patrulla Maria da Penha ocurría de modo informal, y no existía ninguna reglamentación oficialmente creada que orientase a las instituciones.

Tras la realización de cada visita a los hogares de las víctimas, los policías militares de la Patrulla elaboran informes, los cuales orientan la identificación de los casos de violencia más graves. Los informes son posteriormente remitidos a la Policía Civil, para que esta los anexe a los documentos del proceso de investigación policial. Los profesionales de la Patrulla acompañan a las víctimas hasta que la amenaza de nueva agresión y violencia haya finalizado.⁴¹

A partir de un esfuerzo de la red, el Tribunal de Justicia de Rio Grande do Sul incluyó en su dirección digital⁴² datos sobre los pedidos concedidos de las medidas de protección de urgencia, posibilitando que la consulta sea realizada a partir del nombre completo de las víctimas solicitantes. El servicio, que aún necesita ser perfeccionado,⁴³ facilita el acceso a los datos tanto por parte de las instituciones de seguridad pública, como de las víctimas, las cuales, muchas veces, carecen de recursos materiales para ir hasta los espacios físicos del Poder Judicial. Asimismo, el creciente número de casos atendidos por la Patrulla Maria da Penha creó la necesidad de iniciar un banco de datos que permitiera la organización de toda la información recopilada. Por tales motivos, a partir de agosto de 2013, la Brigada Militar pasó a contar con un *software* disponible en la red digital interna de la institución, en el cual se ingresan diariamente los datos y se los vuelca en informes producidos al final de cada visita realizada por los profesionales.

⁴¹ Las percepciones de que la amenaza de sufrir una nueva lesión o violencia ha finalizado se infiere de la mayor sensación de seguridad de las víctimas, causada por el respeto de los infractores a las medidas de seguridad de protección establecidas por el poder judicial para proteger a las víctimas.

⁴² Disponible en: <http://www.tjrs.jus.br/site>. Acceso en diciembre de 2013.

⁴³ Los datos todavía no pueden ser consultados a través de los datos personales de los agresores, lo que facilitaría el trabajo de las instituciones de seguridad pública, en el sentido de que podrían ser consultadas informaciones sobre el historial de medidas de protección de urgencia solicitadas por otras víctimas. Este historial podría informar sobre el grado de peligrosidad de los agresores.

El balance realizado por la Secretaría de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul, al año del inicio de las actividades del programa, muestra que 1.971 mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar fueron atendidas en las ciudades de Porto Alegre, Canoas, Esteio y Charqueadas. De estos casos, 537 pasaron a ser seguidos de manera más intensiva por los profesionales de la policía militar, con el propósito de prevenir nuevas violencias. Además, en 216 de los casos, las víctimas y los agresores restablecieron sus relaciones.

El trabajo de verificación del cumplimiento de las medidas de protección de urgencia realizado por la Patrulla Maria da Penha alcanzó, en su primer año de actividades, el principal objetivo propuesto en su proyecto de creación, ya que no hubo ningún caso de homicidio entre las víctimas que el programa seguía. La eficacia de las actividades desarrolladas por los policías militares, en lo que se refiere a su carácter preventivo, también puede verse a través de la inexistencia del registro de nuevas ocurrencias policiales por parte de las víctimas atendidas por la Patrulla.

Para la implementación del programa Patrulla Maria da Penha, el gobierno federal otorgó a la Secretaría de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul un total de 3,5 millones de reales, a través de la Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres. Hacia el final de 2014, el programa se implementará en 21 ciudades más del Estado.⁴⁴

La Policía Civil y las comisarías especializadas para la atención de mujeres

La Policía Civil acompaña a las víctimas al Instituto General de Pericias (Sala Lilás), y cuando se elaboran pedidos de medidas de protección de urgencia, informan a la Brigada Militar para la acción de la Patrulla Maria da Penha. Los casos más graves registrados

⁴⁴ Santa Cruz do Sul, Caxias do Sul, Passo Fundo, Vacaria, Santo Ângelo, Lajeado, Bento Gonçalves, Rio Grande, Pelotas, Bagé, Novo Hamburgo, Gravataí, Erechim, Santa Rosa, Cruz Alta, Ijuí, Santa Maria, Viamão, Alvorada, São Leopoldo, Uruguaína y Santana do Livramento.

son informados a la Brigada Militar, para que se los trate con mayor atención, evitando, así, el incremento y/o nuevos casos de violencia.

Se puede decir que el funcionamiento de la red no generó modificaciones sustanciales en lo que se refiere a las dinámicas de las actividades realizadas en las DEAM. Las modificaciones ocurridas en la rutina de las unidades están relacionadas con la elaboración de los informes para el conocimiento de la Brigada Militar y con la priorización de la investigación de los casos atendidos por la Patrulla Maria da Penha.

La creación de la red permitió la integración de algunas actividades realizadas por la Policía Civil y la Brigada Militar, configurándose en una práctica innovadora y, de cierta manera, osada (consideradas las disputas históricas existentes entre las policías civiles y militares brasileñas). En cuanto a los cambios estructurales en las DEAM, los mismos fueron iniciados un año antes de la creación del proyecto de implementación de la red. En 2011, el gobierno estadual creó la coordinación de las DEAM, cuya función principal era gerenciar la calidad de atención en los 36 órganos especializados (Comisaría Especializada de Atención a la Mujer y Puestos de Atención a la Mujer) de la Policía Civil en el Estado. Dentro de las atribuciones de la Coordinación, se encuentran las actividades de asesoramiento sobre las políticas públicas de seguridad pública de la mujer, brindar acompañamiento permanente a las DEAM, orientar a los profesionales que actúan en las DEAM y seguir el desarrollo de los casos más graves atendidos por las DEAM, dialogando con otras instituciones vinculadas en la atención, entre otras.

Rio Grande do Sul posee 16 DEAM y 20 Puestos de Atención a la Mujer en Comisarías de Policía de Pronta Atención, tres de las cuales fueron inauguradas tras la creación de la Secretaría de Políticas para las Mujeres. En 2013, la Secretaría de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul recibió del gobierno federal, a través de la Secretaría de Políticas para las Mujeres, un monto de 654.000 reales para la creación de otras tres DEAM, las cuales deberán estar en actividad hacia el final de 2014.

El Instituto General de Pericias y la Sala Lilás

La atención a las mujeres víctimas de violencia que ofrece el Instituto General de Pericias, a través del Departamento Médico-Legal (DML) pasó a ser realizada en un espacio inaugurado en septiembre de 2012, denominado Sala Lilás. La creación de la Sala Lilás surgió debido a la necesidad de evitar procesos de revictimización de las mujeres que necesitan realizar exámenes periciales, ofreciendo a las usuarias un espacio orientado para acoger a las mismas mientras aguardan la pericia clínica, psíquica y la atención del servicio psicosocial. La elaboración del proyecto para la creación del programa Sala Lilás estuvo orientada por la necesidad de humanización de los procedimientos de atención a las mujeres víctimas, a través de la sensibilización de los servidores que allí actúan.

Recién a partir de la creación de la Sala Lilás, las mujeres víctimas de violencia doméstica y/o sexual pasaron a aguardar la realización de los exámenes periciales en un local privado. Anteriormente aguardaban en un espacio común para todas las personas que necesitan hacer los exámenes, y ocurrían, incluso, casos en que víctima y agresor esperaban atención en el mismo zaguán. Además de eso, el Departamento Médico Legal pasó a recopilar datos sobre el origen de la violencia sufrida para la producción de análisis estadísticos de los casos de violencia doméstica y/o sexual contra la mujer.

El programa Sala Lilás también fue responsable por crear una norma en la recolección de material biológico encontrado en las ropas íntimas de víctimas de agresión sexual: a partir del programa, todos los puestos que realizan exámenes periciales pasaron a utilizar un mismo modelo de kit (conteniendo ropa íntima desechable que se ofrece a la víctima a cambio de la utilizada hasta el momento de la realización del examen pericial). El material recogido, compuesto por las ropas íntimas y tres láminas con muestras para el análisis del material genético, se envía a un laboratorio.

Además de la norma de recolección de material genético para la pericia en el laboratorio, el Instituto General de Pericias utiliza un *software* para el almacenamiento de datos genéticos de agresores sexuales en un banco, el cual permite la identificación de agresores sexuales con múltiples víctimas.

Para la implementación del programa Sala Lilás, el Departamento Médico Legal pasó a contar también con un sistema de información que permite recrear rostros de sospechosos de crímenes por medio de un programa de tratamiento de imágenes, conocido como Retrato Hablado Digital o Sistema de Representación Facial Humana. A partir de los relatos de las mujeres víctimas de violencia, el sistema posibilita la reproducción con calidad fotográfica de las características faciales de los sospechosos. La utilización del sistema tiene como objetivo acelerar el proceso de construcción de retratos hablados, a fin de atenuar el sufrimiento de las víctimas.

La Sala Lilás también realiza exámenes de pericia psíquica y brinda asistencia psicosocial, anteriormente no disponible en el Departamento Médico Legal. Los exámenes psíquicos son realizados para la elaboración de pruebas periciales en crímenes de origen sexual que no pueden ser comprobados materialmente. Las pruebas son obtenidas a través de técnicas de entrevistas, buscando la comprobación de señales y síntomas de sufrimiento psíquico provenientes de traumas.

El servicio psicosocial fue implementado con la finalidad de acoger a las mujeres víctimas de violencia doméstica y/o sexual y encaminarlas hacia el tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico y los servicios de asistencia social existentes en la comunidad. Las actividades del servicio psicosocial son desarrolladas en colaboración con las facultades de Psicología y Asistencia Social de la Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Actualmente, el programa Sala Lilás está en funcionamiento en tres ciudades del Estado de Rio Grande do Sul: Porto Alegre, Caxias do Sul y Santa Ana do Livramento. En 2013, el Gobierno Federal otorgó un total de 1,4 millones de reales para la ampliación del programa, la cual debe ser realizada antes

de finalizar 2014, a través de la creación de nuevas unidades en otras 11 ciudades.⁴⁵

4.6 Consideraciones finales

El proyecto para la construcción de la red de atención y protección a las mujeres víctimas de violencia doméstica se implementó por la necesidad de terminar con trabas históricas vinculadas a una cultura institucional machista, la cual dificulta las actividades ejercidas por los servidores de los órganos de seguridad pública en el Estado de Rio Grande do Sul (y en todos los Estados del territorio brasileño), para sensibilizar a esos servidores y para la articulación entre las instituciones policiales.

Como fue mencionado, la articulación entre servidores de los órganos de seguridad pública permitió la elaboración de un proyecto para la construcción de la red, el cual obtuvo, desde el primer momento, el respaldo institucional del gobierno estadual. Se buscó la creación de servicios orientados tanto hacia la disminución de los homicidios contra las mujeres, como hacia la prevención de la violencia y la humanización de los servicios ofrecidos a este segmento de la población, delineando la construcción de una política que atendiera a un grupo vulnerable y marcado por características específicas, hasta entonces casi olvidado por parte de la amplia mayoría de las instituciones de seguridad pública.

Si bien la construcción de la primera comisaría especializada para la atención a mujeres en Rio Grande do Sul data de 25 años atrás, las instituciones de seguridad pública continúan siendo administradas, en los más altos cargos, por servidores del sexo masculino. Se sabe que el número de profesionales del sexo femenino que desempeñan actividades en estas instituciones se elevó en estos últimos años, sin embargo, persiste la percepción de que el trabajo que realizan los profesionales que actúan en los cargos más altos es una actividad masculina.

⁴⁵Las nuevas unidades del programa Sala Lilás deberán ser creadas junto a los Puestos Médico-Legales de las ciudades de Cruz Alta, Erechim, Ijuí, Lajeado, Passo Fundo, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santa Rosa, Bagé y Vacaria.

La designación de una mujer para la coordinación de la Patrulla Maria da Penha constituyó una novedad para la Brigada Militar: hasta entonces, ninguna mujer había ocupado un cargo de comando en la institución. Asimismo, la administración policial de los casos de violencia intrafamiliar no se caracteriza por ser una actividad de prestigio, ya que, por su naturaleza, ocurre mayoritariamente en el ámbito privado, fuera del espacio público, y no tiene la visibilidad de las actividades de control y prevención típicamente relacionadas con la acción de las policías militares, como las rondas policiales dedicadas al control de la criminalidad conectada al tráfico de drogas, robos u homicidios, entre otros delitos.

A pesar de lo extraño que parezca, la incorporación del concepto de la violencia doméstica como un problema, en una cultura institucional como la policial, sigue siendo un verdadero reto y debe ocurrir de manera gradual. Es necesario tener en cuenta que la Brigada Militar es una institución con más de cien años de existencia, constituida históricamente por una mayoría masculina, y que el debate sobre la violencia contra la mujer surgió en Brasil solo hace cerca de 30 años, y que, más aún, la ley específica para el tratamiento de estos casos recién fue expedida hace siete años. Hasta ese momento, los acontecimientos marcados por la violencia vividos en el ámbito doméstico no eran mirados con respeto por la policía, ni por la justicia, ni el vecindario o la comunidad. Elementos como conservadurismo, patriarcalismo y sexismo permitían que se mantuviera una barrera casi impenetrable entre el espacio público y el espacio privado (Vasconcellos, 2013).

La necesidad de sensibilización de los profesionales que actúan en actividades tanto técnicas como administrativas sobre el problema de la violencia doméstica, especialmente contra la mujer, también puede presentarse como un desafío en este proceso de implementación. Históricamente, las políticas públicas de seguridad desarrolladas en todo Brasil estuvieron ligadas a la necesidad de reducir el número de homicidios, crímenes contra el patrimonio y enfrentamientos al narcotráfico, en tanto que la administración de los conflictos violentos interpersonales no

estaba priorizada. La visión de los cuadros institucionales de asumir la prevención y el enfrentamiento de la violencia doméstica contra la mujer como una actividad de gran importancia para la disminución del crimen y la violencia también constituye un desafío.

La implementación de la Patrulla Maria da Penha puede ser considerada como una importante innovación, debido a que el programa ocupó un vacío existente entre el registro del incidente policial y las medidas de protección de urgencia, verificando su cumplimiento.

La realización de un trabajo conjunto entre la Brigada Militar y la Policía Civil, a través de la implementación de la red también constituye una práctica innovadora, teniendo en cuenta las históricas disputas entre ambas instituciones vinculadas a las atribuciones formales de cada una de ellas. La creación, por lo tanto, de mecanismos para una real actuación conjunta de las instituciones de seguridad se manifiesta como una importante estrategia de prevención de la violencia contra la mujer. Sin embargo, la articulación entre las policías, necesita pasar por un proceso de formalización institucional para que las actividades realizadas puedan tener la continuidad garantizada a largo plazo. Para ello, es importante desarrollar protocolos oficiales de operación y coordinación que ordenen y/u organicen las prácticas de la Patrulla Maria da Penha realizadas a través de la articulación entre la Policía Civil y la Brigada Militar.

La eficacia del trabajo de acompañamiento de la Patrulla Maria da Penha, en lo que se refiere al cumplimiento de las medidas de protección dispuestas por el juez, depende de la buena voluntad de la delegada titular de la DEAM, la cual elabora informes diarios con datos de los pedidos y denuncias de incidentes policiales registradas. Por lo tanto, es necesaria la creación de un proceso de formalización institucional de las atribuciones y articulaciones entre las instituciones que componen la red, lo cual contribuiría además a darle sostenibilidad a la misma ante posibles cambios gubernamentales. Únicamente a partir de la formalización institucional de la red es posible el proceso de transformación de una política del gobierno en política del Estado.

En lo que se refiere a las actividades desarrolladas por los servidores de la Policía Civil, uno de los principales desafíos enfrentados está ligado a la calificación y entrenamiento de los mismos. La posibilidad de calificación de los servicios de atención ofrecidos por las comisarías especializadas para la atención de mujeres parece estar conectada a la capacitación y entrenamiento de estos profesionales, en lo que se refiere tanto a la sensibilización de los mismos sobre temas de conflictos intrafamiliares violentos, como al aprendizaje de técnicas de acogida, escucha e intermediación, en los casos traídos a la comisaría por las víctimas de violencia que buscan una forma de administrar sus conflictos. Asimismo, el empleo de profesionales con perfil adecuado para los cargos o funciones de atención directa al público en las DEAM, parece configurar una importante medida, ya que, además de realizar procedimientos formales de registros policiales y otras diligencias, estos profesionales reciben demandas de acogida, escucha y de consejos.

Diferentes estudios publicados vienen demostrando la necesidad de que las mujeres víctimas de violencia doméstica sean escuchadas por profesionales especializados y servicios de apoyo formal dedicados a la atención de este tipo de situaciones. Las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar que buscaron asistencia de estos servicios señalaron mayor satisfacción con los servicios prestados en aquellos casos en que pudieron relatar sus experiencias: relatar el abuso permite que la víctima encuentre nuevos significados o sentimientos en relación a lo ocurrido y es una cuestión central, ya que gran parte de las mujeres que no buscaron servicios de apoyo formales, acabaron buscando ayuda en familiares o amigos próximos (Leviore, 2005; Johnson y Dawson, 2011; Gregori, 1993).

El trabajo realizado por los servidores que actúan en el programa Sala Lilás, en el ámbito del Instituto General de Pericias enfrentó dificultades iniciales relativas tanto a la necesidad de un proceso de sensibilización por parte de los profesionales responsables de la acogida de las mujeres víctimas, como por la necesidad de recursos financieros para

la adquisición de materiales que permitieran la ampliación y calificación de los servicios ofrecidos. La sensibilización de los profesionales se logró mediante la capacitación ofrecida por el Departamento de Enseñanza de la Secretaría de Seguridad Pública, como un esfuerzo dirigido a promover entre los servidores la percepción de la necesidad de humanizar los servicios.

Las trabas derivadas de la poca disponibilidad de recursos tanto para la implementación de las primeras sedes de la Sala Lilás como para la ampliación del programa son enfrentadas a través de la búsqueda de recursos federales. Asimismo, la experiencia de implementación del programa en las dos primeras ciudades del interior del Estado donde se crearon sedes de la Sala Lilás, demostró el interés de las comunidades locales y la percepción de la necesidad de mejorar todos estos servicios de acogida, fortaleciéndolos con recursos de donación (como tinta, cemento y ladrillos, entre otros) para tornar el programa más viable y sostenible. El acercamiento de la institución a la comunidad parece configurar una estrategia óptima para la gestión de los servicios ofrecidos, ya que se generan beneficios mutuos: de un lado, la comunidad auxilia materialmente la implementación del programa y se siente involucrada con la prevención y el control de la violencia doméstica y, por otro lado, se ponen a disposición de la comunidad servicios de acogida y atención calificados y humanizados, con mayores niveles de difusión y aceptación.

Otro punto clave de este programa es su fácil replicabilidad en otros Estados brasileños. La existencia de una estructura institucional similar en el ámbito de las secretarías de seguridad pública brasileñas en relación a sus atribuciones e instituciones vinculadas, permite la articulación de una red constituida por características similares a la experiencia implementada en Rio Grande do Sul. La existencia de la ley nacional Maria da Penha posibilita, además, la utilización de los mismos marcos legales, en lo que se refiere a las prácticas de lucha contra la violencia doméstica, especialmente la ejercida contra la mujer.

Asimismo, la adaptación de esta experiencia a otros contextos brasileños será posible en la medida

que otras limitaciones mencionadas sean vencidas, como las barreras provocadas por las disputas institucionales entre las policías civil y militar, la existencia de culturas institucionales machistas y la visión del problema de la violencia contra la mujer como una cuestión de poca importancia.

Finalmente, la creación de una nueva red, responsable de desempeñar actividades paralelas a la seguridad pública, constituida a partir de la articulación entre instituciones promotoras de servicios de asistencia social y salud, se presenta como una necesidad central para el desarrollo de actividades de prevención de nuevos casos de violencia doméstica. Los mayores desafíos que se presentan son el fortalecimiento de las instituciones ya existentes y la organización y calificación de los servicios ofrecidos, así como su adecuación a las demandas de atención recibidas.

4.7 Referencias

- Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli, y Fernanda Bestetti de Vasconcelos. 2013. "A Administração Judicial de Conflitos de Gênero e a Lei 11.340/2006". En: *Sensibilidades Jurídicas e Sentidos da Justiça na Contemporaneidade*. (1.a ed.) Rio de Janeiro: Editora da UFF, v. 1, págs. 121-140.
- Bonetti, Aline, Luana Pinheiro y Pedro Ferreira. 2008. "Violência contra as mulheres e Direitos Humanos no Brasil: uma abordagem a partir do Lige 180". Paper. Fazendo Gênero 8 – Corpo Violência e Poder. Florianópolis, 25-28 de agosto.
- CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. 2001. *Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres: Relatório final*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Ministério da Justiça. Disponible en: www.cfemea.org.br.
- Giuliane, Érika Andrade Souza. 2008. "Feijoada completa: reflexões sobre a administração institucional e dilemas nas Delegacias de Polícia da Cidade do Rio de Janeiro". Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense.
- Gregori, Maria Filomena. 1993. *Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- . 2006. "Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos". Debert, Guita G., Maria Filomena Gregori y Adriana Piscitelli (orgs). *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças*. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP, págs. 57-87.
- Johnson y Dawson. 2011. *Violence Against Women in Canada*. Research and Policy Perspectives.
- Johnson, Holly, y Jennifer Fraser. 2011. *Specialized Domestic Violence Courts: Do They Make Women Safer? Community Report: Phase I*. Ottawa: Department of Criminology University of Ottawa.
- Kant de Lima, Roberto. 1995. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: Seus Dilemas e Paradoxos*. (2.ª ed.) Rio de Janeiro, Forense.
- Lage, Lana, et al. 2010. "As delegacias especializadas de atendimento à mulher no Estado do Rio de Janeiro na visão de suas delegadas". En: Lima, Roberto Kant, Lucia Eilbaum y Lenin Pires (orgs.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Lievore, D. 2005. *No Longer Silent: A Study of Women's Help-seeking Decisions and Service Responses to Sexual Assault*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- OBSERVE. 2010. Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal. Salvador: Observe-Observatório da Lei Maria da Penha. 233 pág.
- Pasinato, Wânia. 2004. "Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: mulheres, violência e acesso à justiça". XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS. Caxambu, Minas Gerais, 26 a 28 de octubre.
- . 2008. "Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão".

- Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 70 (janeiro-fevereiro): 321-360.
- , 2012. *Acesso a Justiça e Violência contra a Mulher em Belo Horizonte*. São Paulo: Annablume/FAPESP.
- Pasinato, Wânia, y Cecília M. dos Santos. 2008. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. PAGU/UNICAMP. CEPLAES/Equador. IDRC. Disponible en: <http://www.ceplaes.org.ec/Accesso-Justicia/ceplaes-perfil-es.html>.
- , 2009. *Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços*. Pesquisa de Opinião com as Mulheres de Belo Horizonte. Campinas: PAGU/UNICAMP/CEPLAES/IDRC.
- SPM. 2006. *Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher*. Brasília: SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República. Disponible en: www.presidencia.gov.br/spmulheres.
- , 2007. *Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Balanço das Ações. 2006-2007*. Brasília: SPM - Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República. Disponible en: www.presidencia.gov.br/spmulheres.
- UNODC. 2011. *Respostas para a Violência Baseada em Gênero no CONE SUL: Avanços, desafios e experiências regionais*. Relatório Regional. DF: UNODC/ONU Mulheres.
- Vasconcellos, Fernanda Bestetti de. 2013. "A família, a violência e a justiça: conflitos violentos familiares, Lei Maria da Penha e concepções jurídicas no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul". *Revista Civitas*, 13(1). Dossiê Violência e sociedade. Disponible en: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/12590>.

Conclusiones

A lo largo de esta Nota Técnica se buscó documentar y diseminar las innovaciones que fueron premiadas en el concurso GobernArte, dentro de la categoría Gobierno Seguro, permitiendo a su vez promover la cooperación sur-sur y el intercambio de conocimiento y experiencias entre gobiernos de segundo nivel administrativo, para contribuir de manera indirecta a la reducción de los índices de crimen y violencia que presentan los países de América Latina y el Caribe en la actualidad.

Los programas seleccionados han ayudado a incrementar el caudal teórico que evidencia cuáles pueden ser los factores de éxito de programas de prevención del crimen y la violencia, y dentro de los cuales se encuentran: la convocatoria a diversos actores, no solo las fuerzas de seguridad; el desarrollo de indicadores con líneas de base y metas a cumplir; la generación y el intercambio de información confiable y oportuna; la importancia de la voluntad política, y la focalización y territorialidad de las intervenciones (Alda y Beliz, 2007).

La premiación del Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida de Pernambuco se vincula principalmente con los resultados encontrados, dado que a partir de este Programa se han logrado disminuir los índices de crimen violento en uno de los Estados más violentos de Brasil. Si bien no se ha elaborado una evaluación de impacto que permita evidenciar dicha afirmación, el aprendizaje que este estudio ha permitido extraer es que este Programa ha contribuido en gran parte a

esta reducción. No obstante, también fue premiado por otras características innovadoras que de hecho fueron clave para alcanzar la reducción en estos indicadores y que lo convierten en un Programa digno de ser replicable. Entre estos aspectos, vale la pena mencionar la generación de información clave para el análisis delictual desarrollada a partir del Compstat implementado originariamente en Nueva York en 1994, lo cual ha permitido una mejora en la calidad de la información, tanto de registros estadísticos como de indicadores intermedios y de procesos. El monitoreo constante y la evaluación de las acciones llevadas a cabo (buscando alcanzar los resultados comprometidos a través de diferentes indicadores y metas), los niveles de responsabilidad asignados a las totalidad de los actores involucrados, los sistemas de premiación utilizados, etc., son todos factores clave del éxito. Se observa por lo tanto un foco claro en el cumplimiento de metas, analizando también los obstáculos que se van generando, de manera tal que es posible tomar decisiones reorientadoras y agilizar las acciones en marcha.

Asimismo, se destacan los altos niveles de coordinación entre los diferentes organismos involucrados, que no solo abarcan a los órganos de seguridad del Estado, sino también al Poder Ejecutivo y Judicial, y particularmente a la integración operativa de la Policía Militar y la Policía Civil que tienen una trayectoria de mucho distanciamiento e, incluso, rivalidad en Brasil. El aspecto innovador se vincula además con la utilización del paradigma de gestión policial en

puntos calientes⁴⁶ que es muy utilizado a nivel extra-regional, pero que en América Latina recién hace algunos años se comenzó a implementar.

Este Programa es por lo tanto un claro ejemplo de cómo incrementando la capacidad institucional de los organismos involucrados a partir de un modelo de gestión por resultados que comúnmente se utiliza en otras áreas de la gestión pública, es posible disminuir los índices de crimen y violencia.

El Programa VÍNCULOS parte de un enfoque sobre prevención social primaria de la violencia, que involucra la prevención de la violencia juvenil, la violencia de género y la violencia a nivel de la comunidad y seguridad vial. Fue premiado por ser un programa innovador para la región, dado que promueve el desarrollo de capacidades con un enfoque *botton-up*, es decir desde abajo hacia arriba, e incorpora a gran cantidad de sectores del gobierno para evitar que los aspectos burocráticos interfieran demasiado en la ejecución del programa reduciendo su eficiencia y efectividad. Asimismo, el Gobierno Provincial en vez de centralizar los recursos en este nivel administrativo, decidió promover un proceso de descentralización que permite que los municipios manejen los recursos, diseñando, ejecutando y evaluando los proyectos, pero transfiriéndoles conocimiento y capacidades desde el nivel administrativo más alto. Este último aspecto es clave para que los recursos sean utilizados en forma eficaz y se contribuya a la sostenibilidad de los programas. Otra característica destacable es, además, la participación ciudadana, dado que el Programa pudo apoderarse de la idea de que a medida que desciende el nivel administrativo, aumentan las probabilidades de que la ciudadanía colabore, apoye y se apropie de las iniciativas gubernamentales. Este es otro factor que,

tal como fue mencionado, contribuye al éxito de un programa gubernamental, y especialmente de seguridad ciudadana, que es un tema que preocupa especialmente a las comunidades.

VÍNCULOS fue premiado no tanto por sus resultados e impactos actuales, sino por ser un Programa promisorio que involucra diversas dimensiones de la gestión de seguridad ciudadana, que comúnmente contribuyen al éxito de los programas. Es una iniciativa que promete cumplir con sus objetivos y resultados concretos si se implementa adecuadamente. GobernArte de esta manera buscó no solo mirar hacia atrás, sino hacia adelante, buscando potenciales soluciones efectivas que contribuyan a prevenir el crimen y la violencia.

Por su parte, el Programa “Red de Asistencia de la seguridad pública para la Lucha contra la Violencia Doméstica y Familiar” desde el espectro de la prevención social de la violencia, tiene un foco en la violencia doméstica contra la mujer. Ha sido premiado no solo por sus resultados concretos –a pesar de haber comenzado su implementación hace relativamente poco tiempo–, sino también por su carácter innovador y por diversos factores que lo llevan a que sea un programa fácil de replicar, particularmente en el contexto brasileño.

El Programa se caracteriza por la constante capacitación de sus profesionales, la participación de la comunidad, la transversalidad en los servicios ofrecidos por las instituciones y la efectiva coordinación de acciones entre diferentes poderes del Estado, particularmente entre el Ejecutivo y el Judicial y, de igual manera, entre la Policía Civil y la Policía Militar, que al igual que en el caso de Pernambuco, han demostrado que son capaces de trabajar en forma coordinada y exitosa. El Programa se destaca, además, por el empoderamiento que le da a la mujer, promoviendo su inclusión social a través de políticas de seguridad ciudadana. Es decir, se trata de un Programa en donde predomina la perspectiva de la mujer víctima de la violencia. Desde el diseño, el Programa está centrado en la mujer, en sus necesidades, perspectivas y visiones. Asimismo, no deja de lado al victimario, de manera tal que se trabaja también sobre los

⁴⁶ Este paradigma parte de la idea de que se logrará tener mayor efectividad de la policía focalizando sus intervenciones en las áreas donde el crimen se concentra, se repite un número de víctimas y está el mayor número de perpetradores (Sherman y Rogan, 1995). También, se aumentará el riesgo de ser detenido, a través de intervención en prevención situacional y mantenimiento de los espacios públicos (casos exitosos de prevención situacional; véase Clarke, 1997).

orígenes de la agresión. Es clave, por último, el esfuerzo del Estado en el cumplimiento de la Ley María da Penha a partir de responsabilidades muy precisas asumidas tanto por los organismos involucrados como por la propia ciudadanía. Constituye un ejemplo sobre la manera como debe promocionarse y ejecutarse el contenido de una ley.

En este sentido, los tres programas presentan características similares entre sí, manteniendo sus rasgos específicos distintivos. Tienen su génesis todos, en asuntos que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, pero definen su particularidad en los distintos focos poblacionales y territoriales y las metodologías implementadas, como es el caso de la violencia doméstica del Programa “Red de Asistencia de la seguridad pública para la Lucha contra la Violencia Doméstica y Familiar”. Asimismo, el o los marcos teóricos que hay detrás del diseño de cada Programa también poseen especificidades en cada caso, como por ejemplo, el “Modelo de Gestión por Resultados del Programa Pacto por la Vida” que adopta entre

otros el paradigma de “puntos calientes”. De esta manera, los tres han sido premiados por diversos motivos, por sus resultados concretos, su carácter innovador para el contexto latinoamericano, sus prácticas promisorias o sus factores de éxito. Todo eso nos permite concluir que no existe una única solución o receta para reducir el crimen y la violencia, ni tampoco una única área de trabajo para enfrentar este flagelo que se manifiesta en las más diversas formas.

Referencias

- Alda, Eric, y Gustavo Beliz. 2007. *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D.C.:BID.
- Clarke, R.V. (ed.). 1997. *Situational crime prevention: Successful case studies* (2.a ed). Nueva York: Harrow and Heston.
- Sherman, L., y Rogan, D. 1995. “Effects of gun seizures on gun violence: “Hot spots” patrol in Kansas City”. *Justice Quarterly*, 12(4): 673-93.



www.iadb.org