

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

# ¿Cuál es la salida?

**La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana**

**Erik Alda y Gustavo Beliz**  
**Editores**

*Página en blanco a propósito*

# ¿Cuál es la salida?

La agenda inconclusa  
de la seguridad ciudadana

*Erik Alda*  
*Gustavo Beliz*  
*Editores*

Banco Interamericano de Desarrollo

Publicación del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.

**Gerente:** Antonio Vives

**Subgerente:** Marco Ferroni

La Oficina de Relaciones Externas del BID se encargó de la producción editorial de la publicación.

**Dirección editorial:** Rafael Cruz

**Editor principal:** Gerardo Giannoni

**Editora de producción:** Claudia M. Pasquetti

**Corrección de estilo:** Charo Quesada

**Lectura de pruebas:** Carmen Crouzeilles

**Diagramación:** The Word Express, Inc.

**Diseño de portada:** Ultradesigns.com

**Impresión:** Williams LEA

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

¿Cuál es la salida? : la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana / Erik Alda, Gustavo Beliz, editores.

p.cm

Includes bibliographical references.

ISBN: 1597820490

1. Offenses against public safety—Latin America. 2. Offenses against public safety—Caribbean Area. 3. Crime prevention—Latin America. 4. Crime prevention—Caribbean Area. 5. Violence—Press coverage—Latin America. 6. Violence—Press coverage—Caribbean Area. 7. Youth and violence. 8. Violence in women. I. Alda, Erik. II. Beliz, Gustavo. III. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept.

HV6810.5 .P27 2007

364.4 P27--dc22

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

IDB Bookstore

1300 New York Avenue, NW

Washington, DC 20577

Estados Unidos de América

Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

# Índice

Prólogo .....	v
Agradecimientos .....	vii
Sobre los autores .....	ix
Introducción .....	xiii
<i>Erik Alda y Gustavo Beliz</i>	
<b>Capítulo 1</b>	
¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana? . . . . .	1
<i>Gustavo Beliz</i>	
<b>Capítulo 2</b>	
Sistemas de información en los programas de prevención de violencia .....	119
<i>Rodrigo Guerrero</i>	
<b>Capítulo 3</b>	
Violencia de género: el desafío de la prevención .....	149
<i>Soledad Larraín</i>	
<b>Capítulo 4</b>	
Juventud y violencia .....	189
<i>Franz Vanderschueren</i>	
<b>Capítulo 5</b>	
Prevención de la violencia a través del sistema escolar .....	239
<i>Erik Alda y Wanda Engel</i>	
<b>Capítulo 6</b>	
Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso .....	281
<i>Hugo Frühling</i>	

**Capítulo 7**

Prevenición situacional en América Latina y el Caribe . . . . . 311  
*Macarena Rau*

**Capítulo 8**

El papel de los medios de comunicación en la prevención  
de la violencia en América Latina y el Caribe . . . . . 341  
*Suzanne Stutman, Laura Weisbein y Stephanie L. Martin*

## Prólogo

La precariedad de la paz y seguridad ciudadana constituye uno de los grandes desafíos de desarrollo para América Latina y el Caribe. La violencia y la criminalidad amenazan la consolidación de los procesos democráticos, afectan el clima de negocios e inversiones, y en última instancia imposibilitan la cohesión social.

Frente al Estado democrático la violencia plantea la necesidad de construir capacidades de gestión que, comprendiendo un enfoque transversal y multidimensional, deben incluir también a la sociedad civil, al mundo empresarial y privado, a los medios de comunicación, a las organizaciones del tercer sector y a las diferentes agencias públicas encargadas de la prevención y del control.

La tarea es múltiple y requiere respuestas integrales. El Banco Interamericano de Desarrollo ha venido trabajando conjuntamente con los países de la región para generar capacidades institucionales que prevengan la violencia, en el marco de la promoción del crecimiento, la reducción de la pobreza y la inclusión social.

Después de una década de variadas experiencias, creemos que es el momento de realizar un balance. Los contenidos de este libro están encaminados en esta dirección. Reflejan el esfuerzo que en materia de seguridad ciudadana se ha venido realizando en América Latina y el Caribe en los últimos diez años. Contienen lecciones aprendidas, experiencias comparadas, ensayos y errores, prospectivas y perspectivas. Y expresan un común denominador como conclusión: a pesar de haber realizado avances significativos, existe todavía una ardua tarea por delante.

El gran desafío es consolidar de modo eficaz una agenda de respuestas sostenibles y enfocadas en la prevención de la violencia y del crimen. Resignarse podría abrir camino al fracaso del proyecto democrático de justicia y libertad.

Luis Alberto Moreno

*Presidente*

*Banco Interamericano de Desarrollo*

*Página en blanco a propósito*



## Agradecimientos

Este libro es el fruto de un trabajo teórico y práctico cuyo proceso de elaboración comprendió discusiones y análisis conceptuales y metodológicos, así como también visitas en el terreno donde las diversas políticas públicas se ponen en marcha. Es el producto de entrevistas, consultas, estudios comparados y compilación de datos que han tenido como fuente a una gama amplia de actores y especialistas en el campo de la seguridad y convivencia ciudadana y de la prevención de la violencia. A todos ellos, que generosamente han prestado tiempo y atención para posibilitar la elaboración de este material, quisiéramos expresarles nuestro reconocimiento. Vaya de la misma manera nuestra gratitud a quienes participaron del I Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, organizado por el BID en Medellín, Colombia, en septiembre de 2005, que dio origen a un fructífero intercambio de desafíos y lecciones aprendidas en esta área.

La conceptualización y producción de esta obra fueron posibles gracias al liderazgo y compromiso de Marco Ferroni (subgerente del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID) y de Wanda Engel (jefa de la División de Programas Sociales del mismo departamento), así como también gracias al apoyo financiero y humano de la División de Cooperación Técnica Regional del Departamento de Integración y Programas Regionales.

Los detallados y constructivos aportes de los expertos que participaron en la revisión de los textos –Carlos Bastón Maio, Lucia Dammert, Tracy Betts y Alberto Concha Eastman– también han resultado de suma importancia. Asimismo, la orientación conceptual de nuestro colega del BID, Ian MacArthur, contribuyó especialmente a la calidad del temario tratado en la publicación. Nuestro reconocimiento también comprende, en materia de producción editorial, a la Oficina de Relaciones Externas del Banco.

No quisiéramos tampoco olvidar el aporte de todas aquellas autoridades nacionales y locales que nos permitieron acceder a documentación, información y visitas de campo relevantes, para mejor evaluar y estudiar los diversos planes y experiencias de seguridad ciudadana puestos en marcha en la región.

Finalmente, deseáramos hacer una mención especial de todos los colegas del BID que trabajan en el área de seguridad y convivencia ciudadana y prevención de la violencia, por cuanto sus aportaciones a nivel operativo han contribuido a darles contenido práctico a estas páginas, así como también a generar un valioso conocimiento sobre el impacto de los programas y políticas públicas en la región.

*Página en blanco a propósito*

## Sobre los autores

### **Erik Alda** (España)

Es especialista en prevención de la violencia, seguridad ciudadana y temas de juventud de la División de Programas Sociales del Departamento de Desarrollo Sostenible en el Banco Interamericano de Desarrollo. Anteriormente, ha sido consultor para el Banco Mundial y Naciones Unidas en temas de juventud en riesgo y violencia y para gobiernos en África sub-sahariana en temas de seguridad y comercio.

### **Gustavo Beliz** (Argentina)

Es especialista de la División de Modernización del Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Ha sido Ministro del Interior, Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y Secretario de Estado de la Función Pública del Gobierno de Argentina. Presidió el Instituto Nacional de la Administración Pública. Autor de 12 libros publicados sobre temas de políticas públicas. Desempeñó la docencia e investigación universitaria durante ocho años.

### **Wanda Engel** (Brasil)

Es Superintendente Ejecutiva del Instituto Unibanco en Brasil. Anteriormente fue Jefa de la División de Programas Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo y Ministra de Estado para Asistencia Social del Gobierno de Brasil.

### **Hugo Frühling** (Chile)

Es profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de dicho Instituto. Fue Secretario Ejecutivo del Consejo Coordinador de Seguridad Pública del Gobierno de Chile y asesor del Ministro del Interior. Ha publicado extensamente sobre derechos humanos, reforma policial y judicial en América Latina, y ha sido consultor de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en materias de su especialidad.

### **Rodrigo Guerrero** (Colombia)

Cofundador de la Corporación VallenPaz, una entidad sin fines de lucro cuyo objetivo primordial es contribuir al restablecimiento de la convivencia pacífica mediante la recuperación del tejido social y el desarrollo de nuevos sistemas

productivos en las zonas de conflicto del sur-occidente colombiano. Fue Director General del Hospital Universitario del Valle y Secretario de Salud de Cali, Decano de la Facultad de Medicina y Rector de la Universidad del Valle y Director de la Fundación Carvajal. En 1992 fue elegido Alcalde de Cali, donde desarrolló el plan DESEPAZ que aplicó principios epidemiológicos en el área de la violencia. Ha sido asesor de la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Interamericano de Desarrollo en programas de convivencia y seguridad.

**Soledad Larraín** (Chile)

Es consultora de UNICEF en los programas de género, maltrato infantil y abuso sexual, comercio y explotación sexual y en los estudios “La voz de los niños”. Es docente de la Universidad de Chile en diplomados de “Familia y mediación”, de la Universidad Diego Portales en Máster de Psicología jurídica y en cursos de formación a jueces de familia. Ha sido consultora del Banco Interamericano de Desarrollo desde en programas de seguridad ciudadana, violencia doméstica, infancia y familia. Ha realizado numerosos estudios y publicaciones en el área de derechos humanos, violencia de género, familia y maltrato infantil.

**Stephanie L. Martin** (Estados Unidos)

Es Directora de Desarrollo de DC Goodwill en Washinton, D.C. Anteriormente fue Directora del Instituto para Iniciativas en Salud Mental de la Escuela de Salud Pública de la Universidad George Washington.

**Macarena Rau** (Chile)

Es Directora de ICA para Latinoamérica y el Caribe y Presidenta de la Corporación CPTED Chile. Ha trabajado como asesora del Banco Mundial difundiendo la metodología en diversos países de la región y como consultora para el Banco Interamericano de Desarrollo. También trabajó en el Ministerio del Interior en Chile, diseñando la Política Nacional de Prevención Situacional, y ha sido la primera arquitecta de la región especialista en CPTED.

**Suzanne Stutman** (Estados Unidos)

Es Directora Ejecutiva del Institute for Mental Health Initiatives (IMHI), una organización sin fines de lucro de la que fue cofundadora. IMHI utiliza el enfoque de la salud mental y las herramientas innovadoras de la comunicación para fortalecer la salud mental y bienestar emocional de niños, familias y comunidades. Ha diseñado programas de prevención y campañas nacionales sobre manejo de la violencia, promoción del control, desarrollo emocional temprano y desarrollo del potencial infantil.

**Franz Vanderschueren** (Bélgica)

Es Director del Programa de Seguridad Urbana y profesor en la Universidad Jesuita A. Hurtado en Chile. Asesor y consultor internacional de varias ciudades sobre el tema de seguridad ciudadana y autor de varias publicaciones sobre el tema. Fue Coordinador del programa “Ciudades más Seguras” de las Naciones Unidas.

**Laura Weisbein** (Estados Unidos)

Ha trabajado con organizaciones de medios de comunicación (Time, Inc.; Children’s Television Network, entre otras) implantando programas de alfabetización para niños. Ha realizado trabajos de consultoría para el Institute for Mental Health Initiatives de la Universidad George Washington.

*Página en blanco a propósito*

# Introducción

*Erik Alda y Gustavo Beliz*

• Es posible impulsar una nueva generación de reformas en materia de prevención de la violencia y la seguridad ciudadana en la región? ¿Qué nueva frontera de conocimiento y de intervenciones de políticas públicas se requiere alcanzar para dar eficiente respuesta a la creciente demanda ciudadana por construir sociedades más pacíficas y con menos violencia? ¿Cómo salir, en definitiva, del laberinto que aprisiona a la ciudadanía democrática en esta cuestión?

La búsqueda de conclusiones para este conjunto de preguntas ha sido el fin de los trabajos que aquí presentamos. El propósito de este libro consiste, por tanto, en reseñar un estado de la problemática de la prevención de la violencia y de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe tras una década de implementación de diversos proyectos e iniciativas para contener la incesante exigencia ciudadana sobre este particular.

El análisis sobre diversas experiencias nacionales y locales y en torno a un amplio campo de áreas temáticas se ha sustentado en la exploración transversal de un conjunto de dimensiones que conforman las claves para un buen diseño y un buen gobierno de planes de seguridad ciudadana: i) la formulación de políticas integrales para superar concepciones simplistas o inmersas en un *populismo punitivo* que pone énfasis en la mera sanción de leyes penales más duras; ii) la convocatoria de actores múltiples —estatales y sociales— involucrados en su ejecución e implementación, sobre la base de claras líneas de las respectivas responsabilidades; iii) el establecimiento de indicadores de base y mecanismos de evaluación apropiados que midan, no sólo los procesos formales, sino especialmente los impactos sustantivos de las intervenciones; iv) la generación e intercambio de información oportuna y confiable, a partir de su recolección de múltiples fuentes, tanto cuantitativas como cualitativas; v) la importancia de los contextos políticos, sociales y culturales que condicionan el éxito de los programas, entre los cuales se cuenta en primer orden la voluntad política capaz de otorgar sostenibilidad a las iniciativas puestas en marcha; vi) la relevancia de los ámbitos jurisdiccionales de aplicación de los programas, así como también de la focalización y territorialidad de las intervenciones, a partir de claras prioridades de gestión; vii) la necesidad de diseñar las intervenciones como parte de un proceso temporal, que incluya la obtención de resultados en el corto, mediano y largo plazo, con metas claras e indicadores de desempeño.

En consecuencia, la lógica conceptual de este trabajo, además de analizar el pasado y el presente de este campo desde un plano teórico, tiene sobre todo el propósito de vislumbrar la construcción de un futuro que ofrezca más y mejores respuestas a partir del estudio práctico de las experiencias que han funcionado o fracasado a lo largo de la última década.

En efecto, es evidente que a pesar de los esfuerzos realizados y de los avances registrados —especialmente a partir de ciertas realidades parciales y locales—, el drama de la inseguridad se ha convertido en una agenda inconclusa e irresuelta que sigue exigiendo superlativos esfuerzos en cuanto a intervenciones de políticas públicas eficaces. En este mismo plano, es evidente que se registra un importante *vacío de gestión de conocimiento* en el área, ya que esta problemática se suele enfocar bajo una mirada exclusivamente policial o militar y se posterga la necesidad de crear un cuerpo de funcionarios de gestión pública civil, con especialistas integrados como hacedores y ejecutores de políticas profesionales, científicas, rigurosas y continuas.

El balance institucional arroja un déficit importante desde la perspectiva de la modernización del Estado y de la gestión pública. Los problemas que se presentan de forma general en los aparatos administrativos (escasa profesionalización, culturas rutinarias, excesiva rigidez y centralización, opacidad presupuestaria, incentivos perversos y politización indebida, entre otros) se expresan con mayor nitidez en el área de la seguridad ciudadana, por cuanto el fracaso de las políticas de seguridad a menudo va acompañado del fracaso de los intentos por construir un Estado más integrado y en red, que resulte flexible para articular sectores variados a partir de una concepción estratégica común. Se genera así una suerte de *hemiplejía* del Estado —conceptual y operativa— a partir de una lógica binaria y excluyente. Según un determinado punto de vista, sólo se podría garantizar seguridad a partir de la construcción de sociedades idealmente más justas, con menos pobreza y mejor distribución del ingreso. Otro sector opina que sólo se podría generar seguridad a partir de la aplicación efectiva de castigos penales más rigurosos. Ambos polos (que podrían sintetizarse en el dilema “mano dura versus garantismo”) excluyen mutuamente al contrario, generándose una discusión confinada exclusivamente en torno a los niveles de fuerza que el Estado debe administrar. Desplazar el debate del ámbito de la *fuerza* al ámbito de la *calidad* y la *inteligencia* de las intervenciones estatales debería constituir un punto focal de preocupación.

## **IMPACTO OBJETIVO Y SUBJETIVO SOBRE LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA**

Tras los procesos de recuperación democrática y pacificación institucional consolidados en la mayoría de los países de la región durante las décadas 1980 y 1990,



parece haberse acumulado como sedimento toda suerte de violencias —que no pueden catalogarse bajo la etiqueta de un estado de guerra formal—, pero que suman ingente cantidad de víctimas a través de diversas expresiones visibles e invisibles.

Esta agenda pendiente continental podría expresarse —a pesar de la precariedad estadística ostensible a nivel mundial y particularmente a nivel de la región— en algunas cifras contundentes que ubican a América Latina y el Caribe a la cabeza de las regiones más violentas del mundo. Según las últimas estadísticas disponibles de la Organización Panamericana de la Salud (Situación de salud en las Américas, Indicadores básicos, 2005) América Latina y el Caribe exhiben una tasa de 25,1 homicidios por cada 100.000 habitantes<sup>1</sup>, por encima de la tasa de 22,1 verificada en África en 2003 por la Organización Mundial de la Salud (Informe mundial sobre violencia y salud) y del promedio mundial de 8,8.<sup>2</sup> Si la estadística se enfoca en la población de 15 a 29 años, la región tiene también claramente un triste liderazgo mundial, por cuanto la tasa se eleva a 68,6 por cada 100.000 habitantes (alcanzando a 89,7 en aquellos países de ingresos bajos y medianos). Aún más, si los números se enfocan a nivel de grandes conglomerados urbanos, en varias ciudades (Medellín, Caracas, Rio de Janeiro, San Salvador, ciudad de Guatemala, por citar algunos ejemplos), las tasas superaron los 50 homicidios por cada 100.000 habitantes durante la década de 1990.

Desde el plano de la percepción social, la opinión pública también ha manifestado una curva ascendente de preocupación con respecto a la agenda de la seguridad ciudadana. De hecho, los habitantes de la región mencionan el crimen y la violencia como uno de los problemas más importantes a ser resueltos, según muestran los datos de la encuesta Latinobarómetro (ver cuadro 1). En el año 2005, las respuestas colocan el crimen y la violencia como el segundo mayor problema

---

<sup>1</sup> La cifra presenta importantes disparidades intrarregionales, por cuanto en el área andina alcanza a 45 hom/100.000 habitantes; el Cono Sur muestra una tasa de 7,5 hom/100.000 habitantes (excluyendo a Brasil, que llega a 31 hom/100.000 habitantes); y Centroamérica promedia los 22,4 hom/100.000 habitantes (con El Salvador trepando a una tasa de 43,4).

<sup>2</sup> De acuerdo a la United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, durante el período 1986-2000 la región de América Latina y el Caribe también encabezó la tasa de homicidios, con 25 casos por cada 100.000 habitantes, seguida por la región de África sub-sahariana, con un promedio entre 17 y 20 casos cada 100.000 habitantes (aunque en el caso de la región africana deben tomarse con cautela las cifras debido al pequeño número de países que responde a la encuesta de Naciones Unidas). Un punto que tampoco puede dejar de considerarse a la luz de la situación de violencia y los países que podrían encabezar la estadística actual, es el presente estado de guerra verificado en Oriente Medio. Por último, cabe indicar que, históricamente y a nivel mundial, las estadísticas de homicidios con base en reportes hospitalarios —como las recogidas por la Organización Mundial de la Salud— han sido en los países de medianos y bajos ingresos entre un 18% y un 45% mayores, respectivamente, a aquellas verificadas por Naciones Unidas, que tienen base en el sistema de denuncia policial (véase Shaw et al. 2003. Determining Trends in Global Crime and Justice: An Overview of Results from the United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems. Forum on Crime and Society. Volumen 3, números 1 y 2, diciembre).

CUADRO 1. Clasificación de las áreas de preocupación más importantes para los habitantes de la región (2000–2005)											
2000		2001		2002		2003		2004		2005	
Problema	%	Problema	%	Problema	%	Problema	%	Problema	%	Problema	%
Desempleo	21,28	Desempleo	22,42	Desempleo	25,25	Desempleo	28,37	Desempleo	29,04	Desempleo	29,91
Educación	21,18	Corrupción	10,12	Salarios Bajos	11,78	Salarios Bajos	10,73	Inflación/ Crisis Económicas	14,66	<b>Crimen y Violencia</b>	<b>14,01</b>
Corrupción	9,10	Pobreza	9,39	Corrupción	11,37	Corrupción	10,45	Pobreza	10,74	Problemas Políticos	8,76
<b>Crimen y Violencia</b>	<b>7,96</b>	<b>Crimen y Violencia</b>	<b>8,97</b>	Pobreza	10,34	Pobreza	9,74	<b>Crimen y Violencia</b>	<b>9,39</b>	Inflación/ Aumento de precios	8,71
Pobreza	7,18	Inestabilidad Laboral	8,92	<b>Crimen y Violencia</b>	<b>7,41</b>	<b>Crimen y Violencia</b>	<b>8,29</b>	Corrupción	7,99	Pobreza	6,53
Salarios Bajos	6,97	Salarios Bajos	8,50	Inestabilidad Laboral	6,31	Inestabilidad Laboral	5,54	Otros	4,67	Corrupción	6,12

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la encuesta Latinobarómetro

después del desempleo. Asimismo, los datos sobre victimización también muestran una tendencia similar a la del crimen y la violencia como áreas de preocupación en la región. Desde 1996, entre un tercio y un cuarto de la población ha sido víctima de algún delito durante los últimos doce meses (ver cuadro 2). La tendencia es ascendente y plantea el desafío de desarrollar indicadores de evolución de la violencia y la criminalidad que afinen aspectos estadísticos de base, y den cuenta—desde el plano de las encuestas cualitativas— de la *cifra negra* del delito, es decir de aquella proporción de los hechos delictivos que no son denunciados a las autoridades públicas, sea por falta de acceso a la justicia o por falta de confianza en la policía y en las instituciones de control.

Lo cierto es que evidencias cuantitativas y datos cualitativos, indicaciones objetivas y mediciones subjetivas, revelan de modo unánime que algo no funciona dentro de la prevención de la violencia en la región. Aunque con cierto grado de simplificación y reduccionismo, el debate ha puesto en duda el trabajo de aquellas instituciones gubernamentales encargadas de proveer seguridad y justicia, lo que según este enfoque parcial ha generado un aumento de la impunidad de los infractores de la ley y de pérdida de confianza por parte de la sociedad en el rol ejercido por la policía y los mecanismos judiciales. Esta pérdida de confianza corre en paralelo con el desprestigio y la anomia social que se ha instalado sobre el propio rol de las instituciones de mediación política.

Como ha manifestado el Banco Interamericano de Desarrollo desde sus primeras intervenciones en este ámbito, la prevención de la violencia requiere un enfoque global, un enfoque íntegro que no resulte ajeno al análisis en profundidad de cada uno de los elementos que componen un sistema de seguridad ciudadana: las políticas sociales en su aspecto de prevención primaria, secundaria y terciaria (poniendo cuidado en no desarrollar miradas estigmatizantes); los jueces, los tribunales, los medios de justicia alternativa y el rol de la legislación procesal y sustantiva; la policía y sus modos de organización y supervisión de parte del poder político; los modos de financiamiento partidario y proselitista y la decisión política para

**CUADRO 2. Porcentaje de personas que han sido víctimas del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe (1996–2005)**

¿Usted o su familia han sido víctimas de un delito? ¿Ha sido Ud. o alguien en su familia asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?		1996	1997	1998	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Sí</b>		33,48	39,29	39,83	43,61	39,74	37,1	34,41	41,97
<b>No</b>		64,42	59,62	58,19	55,74	59,08	62,24	64,49	57,14

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la encuesta Latinobarómetro.

sustentar procesos de reforma a largo plazo; la penetración del crimen organizado en las esferas públicas más sensibles a la seguridad; el nivel de infraestructura penitenciaria y la lógica de su gestión; la agenda que establecen y aplican los medios masivos de comunicación; el grado de organización y compromiso de la sociedad civil y del sector empresarial para participar en el aporte de soluciones a la cuestión de la violencia; la escuela, los hospitales y el hogar como centros más o menos invisibles de manifestación del problema; las políticas de planificación urbanística y de configuración y ocupación del espacio público; y muchos otros. Todos y cada uno de estos ámbitos interactúan y manifiestan su particularidad en el fenómeno que nos ocupa. Exigen, asimismo, un especial esfuerzo para diseñar y ejecutar respuestas tanto desde el sector público como de parte de la comunidad internacional, lo cual supone integrar energías de múltiples agencias a partir de la ejecución transversal de simultáneos esfuerzos de cooperación.

## LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN JAQUE

El planteamiento inicial de estas líneas introductorias va dirigido, por tanto, al plano eminentemente político del problema, puesto que la inseguridad es un síntoma de ingobernabilidad. El círculo vicioso de pobreza, corrupción, déficit en el desarrollo e inequidad en la distribución de ingresos y oportunidades genera una serie de consecuencias que son el producto natural de la situación descrita. Las contribuciones del BID han sido pioneras porque han puesto en evidencia algunos hechos contundentes. La violencia deteriora el clima de inversión, imprescindible para impulsar el desarrollo. La violencia destruye el capital social imprescindible para que una sociedad funcione de forma más cohesionada y respetuosa, e incluso llega a propiciar un capital social perverso de impunidad y comportamientos mafiosos. La violencia tiene un costo económico significativo en el crecimiento y los presupuestos de los países. La violencia profundiza la brecha social por cuanto afecta más y peor a los más pobres y a los más vulnerables y desprotegidos, sean niños, jóvenes, mujeres o ancianos. La violencia se aprende por cuanto se transmite intergeneracionalmente e impacta a nivel individual, familiar, comunitario y social.

La violencia significa una amenaza para la gobernabilidad por cuanto pone en cuestión la propia esencia del contrato democrático. El Estado democrático pierde el monopolio del empleo de la fuerza pública bajo ciertas condiciones y límites impuestos por el Estado de derecho, y se instala en las sociedades una lógica de ley de la selva. Es el fracaso de la comunidad y la pérdida de sentido del espacio social.

La violencia surge así como un fenómeno multifacético, complejo, heterogéneo, extendido y epidémico, que exige un enfoque epidemiológico y un marco conceptual ecológico e integral de actuación. Lo cual, precisamente, revela la crisis

de un modelo de Estado concebido para épocas pretéritas y que hoy se encuentra seriamente limitado para ofrecer las respuestas necesarias a este fenómeno.

Si las instituciones importan, este plano institucional nos dirige al primer desafío: la imprescindible voluntad política y liderazgo de gestión que se requiere consolidar desde una perspectiva de sostenibilidad. Precisamente aquellas experiencias que han demostrado a lo largo de la década tener mejores condiciones de éxito en su implementación —el caso de Bogotá es paradigmático en este sentido—, son las que han logrado ubicar a las políticas de seguridad ciudadana en el plano de políticas de Estado y no meramente de políticas de gobierno. Es decir, con trascendencia más allá de la pertenencia partidaria de los gobernantes de turno, y con la participación de un racimo de actores institucionales integrales, tanto hacia el interior del Estado (por convocar a múltiples agencias) como hacia el interior de la sociedad (por convocar a un amplio conjunto de sujetos sociales y ONG). No está de más recordar que la propia superación del concepto de seguridad nacional (asociado a una concepción autoritaria de regímenes no democráticos) y del concepto de seguridad del Estado (asociada a una concepción centrada en el Estado) ha tenido lugar a partir de la instalación del concepto de seguridad ciudadana (que ubica el problema bajo el paraguas de una concepción centrada en el ciudadano y en la comunidad).

La cuestión de la rendición de cuentas y de la asunción de responsabilidades se convierte de tal modo en una avenida de doble vía que enfatiza, por una parte, la necesidad de construir instituciones más transparentes, sinérgicas y responsables por sus acciones en la medida de su esfera de incumbencia (desde la policía y la justicia, hasta la escuela, los hospitales, el sistema penitenciario y las agencias de planificación ambiental), y permite, por otra parte, desarrollar canales de participación de la sociedad civil, la cual debe ser convocada y empoderada por claros y concretos carriles institucionales para eludir un riesgo cierto de justicia por mano propia, anomia o fatiga participativa muy presente hoy en el imaginario social de la región.

Dentro de la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana, la lucha contra la corrupción es un punto sin duda pendiente de abordaje más eficaz y decisivo. En la mayoría de las situaciones, la sociedad percibe al Estado y a sus instituciones básicas como parte del problema y no como parte de la solución. De ahí la necesidad de rescatar enfoques innovadores —a partir de la experiencia de varios gobiernos locales, por ejemplo— que construyan puentes más inmediatos y próximos de control, participación, auditoría y democratización.

## **LA NECESIDAD DE UN MARCO CONCEPTUAL APROPIADO**

El BID ha tenido un papel clave en la construcción, evaluación y difusión de estrategias integrales de prevención de la violencia y seguridad ciudadana. Desde

1998 a la fecha, el Banco ha desplegado una cartera importante de trabajo en el área, canalizando recursos superiores a los 200 millones de dólares (de los cuales un 70% corresponde a préstamos y el resto a cooperaciones técnicas) en Colombia, Uruguay, Chile, Venezuela, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Panamá, Trinidad y Tobago y Guyana. La demanda actual sigue incrementándose para continuar el trabajo sobre este tipo de problemas.

Desde el comienzo de su actividad, el BID ha patrocinado y diseminado a lo largo y ancho de la región numerosas conferencias, seminarios, notas técnicas, convocatorias de expertos, foros, publicaciones e investigaciones. Precisamente como parte de esta actividad, en septiembre de 2005 se organizó en Medellín, Colombia, el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana que convocó a 12 alcaldes de toda la región junto a un calificado panel de expertos y creadores de políticas, para abordar desde una perspectiva integral y con fuerte acento en su posibilidad de ejecución por los gobiernos locales, muchas de las temáticas tratadas en esta publicación.

El seminario de Medellín, producto de casi 10 años de experiencia en la implementación de operaciones en esta área, aportó algunas líneas de acción a seguir:

- La introducción de la perspectiva de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia como un tema transversal a todas las operaciones del Banco, especialmente aquellas vinculadas al desarrollo urbano y a las áreas sociales y de reforma judicial.
- En este mismo plano, la ventana de oportunidad que ofrecen los gobiernos locales como semilleros de buenas prácticas democráticas a nivel subnacional no deja de lado la necesidad de coordinar y articular con las instancias nacionales encargadas de atender las complejas amenazas que manifiesta la criminalidad organizada, por ejemplo. La necesidad de superar la lógica antinómica de control/prevención, para comprender que las intervenciones en esta materia exigen múltiples y coordinadas intervenciones temporales y temáticas para abordar el fenómeno multifacético y heterogéneo de la violencia. El cruce vertical (diversas jurisdicciones nacionales, regionales y locales) y horizontal (diversas agendas y agencias públicas) amplía sin duda el desafío de articulación y complementación, no sólo a nivel del Estado sino también a nivel de la sociedad civil.
- La importancia del sistema educativo, que ofrece grandes oportunidades para llegar temprano a la población joven en riesgo, lo cual a su vez puede generar un mejor nivel de costo-efectividad de los recursos empleados.
- La prevención y atención de la violencia intrafamiliar, que constituye una faceta invisible de violencia, aunque con costos visibles en materia de capital social y productividad laboral.

- La reforma policial profunda, a través de simultáneos esfuerzos de democratización y eficiencia, lo cual incluye —entre otros elementos— control civil y social, adecuados niveles de incentivos, modernización administrativa y claros mecanismos de rendición de cuentas.
- La prevención situacional de la violencia, especialmente en los grandes conglomerados urbanos, como medida de control de los factores de riesgo vinculados inclusive al transporte público y a los espacios recreativos, parques, plazas y alumbrado público.
- La influencia de los medios de comunicación ya que, si bien se encuentran en condiciones de promover comportamientos positivos y convivencia pacífica, pueden también propiciar conductas violentas y dispersar un sentimiento de victimización vicaria que supere, incluso, a las estadísticas objetivas de crimen de una comunidad determinada.

Contribuyendo a este análisis, los primeros préstamos financiados en 1998 por el BID a Colombia (aún en ejecución) y Uruguay (finalizado en 2004) han posibilitado la realización de evaluaciones que corroboran la importancia de este tema para la región y sus habitantes. Algunas de las intervenciones que han arrojado resultados más significativos incluyen: i) el diseño e implantación de observatorios del crimen y la violencia, para respaldar un seguimiento epidemiológico del problema que atienda a sus facetas integrales y permita además contar con una base estadística sólida que respalde la planificación e implementación de políticas públicas; ii) el diseño de campañas para enfrentar, con acciones de corto plazo y rápido impacto, algunos de los factores de riesgo conducentes a la violencia, como el consumo de alcohol y el porte de armas; iii) el impulso a intervenciones de prevención situacional y ambiental que incluya la recuperación de espacios urbanos deteriorados que se constituyen en focos propicios para las conductas violentas; iv) la profesionalización y modernización de los cuerpos policiales que promueva modalidades de policía comunitaria y mejores mecanismos de control de la conducta policial; v) la creación de comités comunitarios de monitoreo del crimen y el establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos a través, por ejemplo, de las casas de justicia; vi) el establecimiento y adaptación de estaciones de policía para atender de forma más adecuada a las víctimas de violencia doméstica; vii) la consideración de los jóvenes como una población en riesgo prioritaria, impulsando alternativas laborales, culturales y educativas que coadyuven a un proceso de integración social.

Como puede comprobarse, no existe una medida milagrosa ni un tiempo mágico e inmediato para el impacto de los programas: la receta principal consiste en el abordaje simultáneo y coordinado de las raíces del problema, su sostenibilidad política, la medición de sus productos y resultados y la generación de sólidos consensos que blinden las políticas integrales contra tentaciones regresivas,

presiones corporativas e incluso parálisis reformistas. Si lo que se pretende es encontrar una salida y no un simple atajo ilusorio, el esfuerzo por construir institucionalidad adecuada en esta materia constituye en sí mismo todo un desafío de gestión estratégica.

Bajo esta dimensión conceptual de integridad —que guía las operaciones del BID desarrolladas y en curso— hemos creído pertinente profundizar a través de los siguientes capítulos un análisis más exhaustivo de las amenazas y oportunidades de las políticas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia que fueran analizadas oportunamente en el foro de Medellín.

## **SEGURABILIDAD Y LECCIONES PRÁCTICAS APRENDIDAS**

El capítulo de Gustavo Beliz alude en su comienzo al término *segurabilidad*, como un concepto asociado íntimamente a cuatro dimensiones: la *governabilidad*, a través de un proceso que procura construir legitimidad y eficacia; la *sostenibilidad* de las políticas en términos de “ciudadanización” y empoderamiento real de sus actores; la *responsabilidad* de las instituciones comprometidas en su asociación y su coproducción; y la *glocalidad* de sus traducciones operativas, contemplando simultáneamente los fenómenos de globalización y localización de las políticas públicas a través de un rol preponderante del gobierno de las ciudades.

El trabajo sostiene que “la inicial generación de reformas —con todas las dificultades y esperanzas que entraña— estuvo mayoritariamente dada por pretensiones locales de cambio, mediante la construcción de espacios de participación ciudadana, la incorporación de una mirada integral con adecuados balances entre políticas de prevención y políticas de control, los ensayos de reforma policial, las innovaciones institucionales para el manejo de los recursos económicos y una agenda de racionalidad que no pocas veces colisionó con enfoques de corto plazo y autoritarios, pseudo-políticas públicas de mero endurecimiento de penas, envejecimiento institucional generador de anomia colectiva, e interrupción de iniciativas por falta de soporte político para atacar bolsones de corrupción e impunidad al interior del sistema de seguridad. La importancia de construir autoridad política, compromisos de alta intensidad institucional, ciudadanía social, transparencia y empoderamiento ciudadano son pilares conceptuales para una nueva generación de reformas que constituyen un capítulo especialmente sensible para la gobernabilidad democrática, habida cuenta de los riesgos de desestabilización contenidos en los problemas crónicos de inseguridad que se manifiestan en los países de la región”.

Tras analizar en detalle desde esta perspectiva diversas experiencias consideradas paradigmáticas de estos desafíos —en Colombia, Uruguay, Argentina, Paraguay, Centroamérica y Chile, entre otras—, el capítulo aborda una serie de áreas consideradas básicas para encarar una nueva generación de reformas en



la materia. Enfatiza —al igual que Rodrigo Guerrero— la imperiosa necesidad de consolidar un paquete estadístico e informativo en materia de violencia y seguridad ciudadana que sea considerado como bien público regional, habida cuenta de las carencias que se reflejan en la información de base en esta materia. En este plano, también menciona la necesidad de analizar y medir metodológicamente el rol que los medios de comunicación juegan en la percepción del fenómeno.

Referido a la necesidad de propiciar transparencia, el autor señala la relevancia de incorporar herramientas de *e-governance* que faciliten la participación ciudadana, fortalezcan el trabajo en red de las agencias públicas y su característica asociativa y, en definitiva, sean superadoras del fenómeno de *cripto-gobierno* de la seguridad, favorecedor de ineficacia y corrupción. Se resalta la importancia de construir capacidad regulatoria pública, en especial sobre el mercado de la seguridad privada, que a menudo iguala o supera en presupuesto y personal al de la seguridad pública y no se encuentra sujeto a los más elementales estándares de control y funcionamiento de parte del sector estatal. El rol de los gobiernos locales y de las micro-experiencias de reforma se considera saludable, y por eso mismo resulta importante pasar de los casos piloto a las políticas públicas. Varias instancias subnacionales han tomado la delantera en experiencias promisorias de seguridad ciudadana y tienen ventajas competitivas importantes para su producción como bien público, entre otras: inmediatez, escala humana, permeabilidad a la información y la rendición de cuentas, alta visibilidad de sus intervenciones y mayor capacidad para construir alianzas prácticas.

Aparece como insoslayable la importancia de generar un diálogo con la política social y con la política económica, en términos de eficacia para el desarrollo, mejor medición de impactos y resultados, prevención a través de la ciudadanización de actores, previsión de presupuestos y reemplazo del enfoque de gasto público por el de inversión ciudadana. La participación ciudadana —que evite la privatización *ipso facto* de la violencia ejercida por mano propia— requiere institucionalidad y seguridad jurídica a través de claras reglas de juego, para que el rol de la sociedad civil en la materia sea una auténtica instancia de democratización. Instituciones participativas en materia de seguridad ciudadana revelan que construir sociedad civil es también construir Estado, en una pulsión acompasada desde la base al centro y desde el centro a la base.

Como laberintos de gestión se señalan, entre otros: i) el Estado fantasma o fugitivo, que apela a estrategias de descentralización como alivio de sus cargas fiscales o para desentenderse de obligaciones institucionales básicas en seguridad ciudadana; ii) el juego de suma cero entre fiscales, policías, políticos, ONG, cuerpos médicos, jueces y organismos de rehabilitación, que actúan como corporaciones aisladas o, peor aún, confrontando espacios de poder sin una visión estratégica alineada en objetivos de conjunto; iii) las “revoluciones caligráficas”

que reposan en meros cambios legislativos, los cuales —aunque necesarios en ciertos casos— exigen ser acompañados de gestión, gestión y más gestión; y iv) la parálisis tautológica de confrontar criterios de prevención o control de la violencia como opciones excluyentes o absolutas, cuando de lo que se trata es de integrar y sintetizar visiones a partir de un enfoque práctico.

Como tendencias promisorias a replicar, el capítulo de Beliz identifica: i) la asociatividad con asunción de responsabilidad de los actores del sistema, en base a precisos esquemas de funcionamiento y financiamiento, institucionalizados, pactados, o de máxima contractualización; ii) los fondos económicos que establecen incentivos para la participación y la eficiencia entre ONG e instituciones de base local, como modo de cogestión social de las políticas de seguridad ciudadana; iii) la focalización de esfuerzos integrales —construyendo cadenas de valor colectivas y *clusters* de seguridad ciudadana, por ejemplo—, lo que supone concentrar recursos múlti-agenciales en temáticas, territorios y situaciones delictivas más críticas, respondiendo al establecimiento de prioridades exigido por toda visión estratégica; iv) la sanción de casos de corrupción ejemplares que castiguen a peces gordos del sistema de seguridad; y v) la arquitectura de observatorios sociales de la violencia que integren mapas del delito con mapas de ciudadanía social para construir un análisis que no sólo atienda a las manifestaciones del fenómeno sino a sus causas profundas.

## DE LO ARTESANAL Y EMOCIONAL A LO CIENTÍFICO Y SISTÉMICO

Construir políticas de seguridad ciudadana diseñadas artesanal o emocionalmente, significa consolidar sistemas estadísticos sólidos, confiables, oportunos y comparables, constituidos en una auténtica herramienta de diseño y gestión de políticas públicas. De lo contrario, crece el riesgo de intervenciones espasmódicas, demagógicas o sin el debido foco.

A partir de su experiencia en el municipio de Cali y de una amplia profundización en el estudio del tema, el capítulo de Rodrigo Guerrero da cuenta, precisamente, de los desafíos para la conformación de sistemas y observatorios de vigilancia epidemiológica de la violencia. Su aplicación sencilla y práctica en relación al costo, su adaptación al nivel de pericia del personal encargado de recolectar los datos, el desarrollo de procedimientos adecuados para compartir los informes entre los actores del sistema (responsables de salud, justicia, policía y políticas sociales) y la necesidad de análisis comparativos, a nivel interno y externo de los Estados, supone un conjunto de desafíos sobre lo cual hay mucho por avanzar en toda la región.

Como bien señala Guerrero: “De la misma manera que para administrar la marcha de una empresa es necesario disponer de unos datos básicos sobre asuntos tales como ventas, costos de producción, índice de endeudamiento, etc., para la

correcta administración de un programa de prevención de violencia, es necesario disponer de algunos indicadores básicos que permitan conocer el desempeño de las actividades que se realizan”.

“Los observatorios del delito” —continúa— “no son simples sistemas de información sobre violencia ni tampoco se conciben como proyectos de investigación estadística, sociológica o epidemiológica, aunque sirven de base para dichas investigaciones que, a largo plazo, pueden sustentar la formulación de políticas. La información debe ser analizada periódicamente por quienes toman las decisiones, para evaluar si las políticas adoptadas han tenido éxito y, en caso negativo, para formular otras”.

En este plano, el reto es superar la fragmentación de datos producidos por diferentes agencias y convertir la información en una herramienta para la acción, todo lo cual exige: establecer claramente la razón por la cual se establece el sistema y lo que se pretende alcanzar mediante su aplicación; incluir en el sistema un núcleo central de información (homicidios, suicidios, muertes en accidentes de tránsito) que puede extenderse a otros hechos relevantes (robo a mano armada, secuestros, actos terroristas, robos a bancos, etc.), no siendo recomendable —por su complejidad— superar los 10 indicadores para formular el seguimiento; determinar las fuentes de datos y los mecanismos de recolección, que incluyan reuniones periódicas de las personas responsables; definir previamente los métodos y tipo de análisis que se van a utilizar, procurando evitar análisis sofisticados que complican la comprensión del informe, y establecer previamente los destinatarios de la información resultante del sistema y los mecanismos de su difusión a los medios de comunicación.

Los observatorios del delito y la violencia son diseños institucionales capaces de compilar y condensar el cuerpo de producción de estadísticas en torno a estrategias de actuación bien definidas. Citando el caso colombiano —que el autor protagonizó como alcalde de la ciudad de Cali— se rescata la importancia de los gobiernos locales como beneficiarios y actores de planes estratégicos de seguridad, a partir de concepciones que tienen que ver con principios de: i) territorialidad, por cuanto los eventos de violencia que se registran en el observatorio abarcan un territorio que —por sus características políticas y administrativas— puede ser objeto de intervenciones de prevención y control de la violencia, incluso compartidas por varios municipios bajo una misma área de influencia; ii) interinstitucionalidad, que requiere la participación activa de aquellos ámbitos responsables de la administración de justicia, orden público, seguridad ciudadana, salud pública y desarrollo social; iii) el trabajo de los observatorios con fuentes primarias de datos recogidos por las instituciones participantes permite verificar y corregir la información en su fuente, aumenta su validez y disminuye el tiempo transcurrido entre el registro de la información, la difusión de resultados y su utilización.

## CUANDO LO ESENCIAL NO DEBE SER INVISIBLE A LOS OJOS

En el terreno de la vulnerabilidad, el trabajo acerca de las mujeres como víctimas de la violencia en el ámbito intrafamiliar aborda un tipo de violencia invisible pero de escala mayúscula, como señala la autora del capítulo, Soledad Larraín.

En este caso, también son relevantes las múltiples causas del fenómeno, con las diferentes manifestaciones por las que se expresa la violencia de género en el espacio familiar: violencia psicológica, física, sexual y económica, existiendo factores asociados a la violencia en todos estos niveles. Incorporar la violencia familiar como un problema de seguridad ciudadana implica aceptar que, para un porcentaje importante de la población (mujeres y niños), el espacio familiar es un espacio de inseguridad y la pareja o progenitores son quienes cometen los actos de violencia. Pero, junto a esta aseveración, es importante incorporar la relación entre las experiencias de violencia temprana en el hogar y las conductas de violencia en el espacio social.

A lo largo de los años noventa, se ha producido una estrategia de institucionalización de políticas sobre violencia intrafamiliar. Los organismos gubernamentales de la mujer y otros ministerios han elaborado planes intersectoriales orientados a prevenir y erradicar la violencia, coordinados en la mayoría de los países por las oficinas de la mujer. La demanda a los gobiernos ha ido acompañada de la presión por tener una legislación adecuada, sobre la cual Larraín pasa revista a través de las diferentes experiencias nacionales.

Convertir la letra legal en acción de política pública constituye un desafío con un largo camino por delante. La prevención no se agota en la sensibilización ni en la capacitación de los operadores del sistema encargado de contener las demandas de la mujer-víctima, sino que incluye una gama de factores de riesgo que exceden largamente un enfoque sectorial y específico para ubicarse en un plano estructural que comprende la inestabilidad laboral, la pobreza, los procesos migratorios masivos, el aislamiento social o la falta de redes, las historias de violencia de cada miembro de la pareja, la ingestión de alcohol y drogas, la agresividad o valores culturales que legitiman el uso de la violencia y las situaciones de abuso de poder. Todo lo cual apunta a la necesidad de tener en cuenta pilares conceptuales para la acción, definidos por la autora en función de los siguientes criterios:

- Prioridad política y liderazgo definido (con un organismo rector responsable de la equidad de género).
- Necesidad de sensibilizar y abandonar territorios de *invisibilización* de un problema que tiende a quedar en el ámbito privado.
- Masa crítica de recursos humanos, capaces de comprender el carácter multidimensional de la violencia de género.
- Investigación regional, para no depender del marco teórico generado principalmente en los países europeos, Canadá y Estados Unidos.

- La importancia de generar una respuesta de asistencia a la víctima —evitando la victimización secundaria— una vez que el problema sale a la luz y genera demanda de atención y respuesta jurídica y social de parte del Estado.
- Inserción en las políticas de equidad de género y énfasis en la prevención integral, que abarque los sectores de educación, salud y justicia, con un rol significativo de la sociedad civil.
- Incorporación de los varones en las políticas de prevención de violencia de género, considerando en su diseño y grupo objetivo a los hombres en general y a los que ejercen violencia en particular.
- Acción integral a niveles múltiples, con foco en el territorio, con despliegue de servicios y acciones en el espacio local, debidamente coordinados con los niveles superiores de decisión y con activa participación ciudadana. Uno de los desafíos de mediano plazo es construir un creciente protagonismo de las municipalidades en la atención y la prevención de esta forma de violencia.
- Respaldo legal, reglamentario y de procedimiento, que ponga énfasis en la existencia de normas y mecanismos que garanticen su implementación y resultados: metas e indicadores, protocolos de actuación y fórmulas de evaluación de impacto y de resultados; instrumentos de planificación y gestión de cada organismo involucrado.

## **LOS JÓVENES Y LA VIOLENCIA COMO MOTIVO CENTRAL DE PREOCUPACIÓN**

Similares consideraciones a las expresadas en el acápite de observatorios del delito podrían formularse respecto de las políticas sobre la juventud. Los jóvenes aparecen como una preocupación esencial para el diseño de políticas integrales de prevención de la violencia —son protagonistas centrales como víctimas o como victimarios—, pero las políticas específicas implementadas no superan a menudo los modelos de rehabilitación en aquellos casos-límite de jóvenes en situación de alto riesgo. Se carece de información precisa para actuar y no existe una visión global. “Cuando estos problemas de juventud protagonista de violencia son abordados en las políticas públicas, son a menudo tratados como problemas específicos: droga, pandillas, violencia escolar etc., sin visión global. Se asume simplemente que existe para la comunidad —entiéndase los adultos— un riesgo y, por lo tanto, hay que adoptar medidas encuadradas dentro de las políticas de seguridad, represivas con mayor frecuencia. Las reformas penales focalizadas hacia el sector juvenil, y en particular la disminución de la edad de responsabilidad penal, son sintomáticas de esta práctica”, señala el autor del capítulo, Franz Vanderschueren.

La violencia colectiva propia de la juventud, relacionada con maras, barras bravas, bandas o pandillas en general, abarca una amplia gama de fenómenos asociativos —vinculados o no con formas de delito violento, tráfico de drogas y actividades delictivas— que demuestran también que los ámbitos socializadores clásicos —escuela y familia— son incapaces de contener las demandas laborales, de identidad y de socialización de los propios jóvenes.

Surge aquí también un fenómeno común, que atraviesa de modo transversal a la mayoría de las áreas relacionadas con políticas integrales de prevención de la violencia: el vacío informativo señalado por el autor del capítulo: “Pocos gobiernos o alcaldes, aun teniendo la voluntad de desarrollar políticas de prevención masiva focalizada, estarían hoy —por carencia de información— en condición de definir quiénes constituyen la población objeto, y terminarían rápidamente por identificar a los jóvenes en conflicto con la ley abordando su problema con un enfoque policial y/o asistencialista”, plantea Vanderschueren.

Antes de pasar al análisis de diversos casos prácticos, el capítulo sobre juventud y violencia formula un marco conceptual que enumera y critica los diversos enfoques teóricos para abordar el problema de la juventud y la violencia: el enfoque de riesgo, asociado a la noción de vulnerabilidad e influenciado por los análisis de salud pública; el enfoque de la exclusión social, cuya dimensión económica considera el debilitamiento de los vínculos entre el joven y el sistema económico en general y especialmente el mercado de trabajo; el enfoque de la promoción juvenil, que enfatiza la participación de adolescentes y jóvenes en la sociedad, entendidos como actores estratégicos del desarrollo, y un último enfoque que tiene que ver con la relación entre capital social y juventud, donde es crucial promover la calidad de vida de los sujetos por medio de ciertas actitudes y comportamientos de confianza, cooperación y reciprocidad.

Estos diversos enfoques se enfrentan a una amenaza contundente: la realidad del narcotráfico local —a veces descrito como *crimen desorganizado*—, con jóvenes excluidos provenientes de niveles socioeconómicos bajos que suelen presentar conductas violentas asociadas al consumo de drogas. La cristalización de la violencia como mecanismo de “resolución” de conflictos y como cultura de lo ilícito, la estigmatización de colectivos sociales y la normalidad que prevalece en el alto consumo, abastecimiento y comercio de droga en el espacio público, son prácticas que gozan habitualmente de legitimidad en el entorno. La dualidad violencia-droga se transmite a través de la socialización callejera, fundamentalmente por el grupo de pares, presas fáciles de narcotraficantes locales que delegan, a través del pago regular y de la provisión de armas a jóvenes, el encargo del control de aquellos barrios o espacios públicos funcionales a su propio negocio.

El desafío, señala Vanderschueren, consiste en poner menos acento en la droga y en la violencia, para centrar la atención en el conjunto de procesos que posibilitan la emergencia de ese tipo de situación. En este contexto, las causas de la generación de pandillas es el fracaso parcial o total de la socialización familiar,

escolar o barrial; su carácter más o menos violento refleja el grado de marginación social y urbana del entorno.

Las estrategias de prevención frente a este fenómeno deberían encaminarse a diversas actuaciones, como evitar la entrada de los jóvenes en las pandillas a través de acciones dirigidas a la periferia de estas; no buscar tanto el quiebre de la pandilla como su incorporación a una actividad social positiva; campañas generalizadas de educación tendientes a proveer de habilidades al joven frente a posibles vulnerabilidades; rehabilitación comunitaria o en centros especializados; políticas de reducción del daño; especial atención sobre los barrios donde el fenómeno del narcotraficante local tiende a imponerse y a cautivar jóvenes en sus negocios, y la escuela como buen punto de partida para renovar liderazgos y realizar una acción focalizada sobre jóvenes y territorios.

A partir del análisis de las lecciones aprendidas de las diversas iniciativas que se analizan en el trabajo —que van desde los programas de rehabilitación social hasta las cuestiones de violencia escolar, niños de la calle e incorporación productiva de colectivos de jóvenes—, Vanderschueren sostiene que una visión estratégica de política pública que apunte a desentrañar las causas profundas generadoras de violencia sobre y desde los jóvenes debería, por tanto, orientarse a considerar:

- La necesidad de diagnósticos nacionales y locales sobre los problemas mencionados; solidez y constancia del apoyo a las intervenciones, y expansión gradual y limitada en el espacio.
- La descentralización de todas las políticas de prevención, lo que supone un marco institucional que la facilite a través de capacitación de autoridades locales y centrales; de instrumentos centrales de evaluación y monitoreo con capacidad de replicabilidad a nivel local; de observatorios comunitarios de la realidad juvenil en cada ciudad, y del fortalecimiento general de recursos otorgados a nivel subnacional.
- La necesidad de involucrar a los jóvenes en estas políticas, lo cual conlleva el desafío de evitar hacerlo en forma homogénea y centralizada, ya que no existe un movimiento juvenil (debido a la transitoriedad de estado juvenil y las características de los mundos juveniles) que pueda ser el interlocutor permanente de estas políticas.
- La búsqueda de una superación del conflicto intergeneracional a través de instituciones como las escuelas, donde se involucra a padres, docentes, comunidad de entorno, policías y servicios locales en la definición e implementación de políticas de construcción de la paz, y desde donde se contribuye a comprender las manifestaciones de violencia y a definir las respuestas más adecuadas que impacten no solo a la escuela sino también a la familia y a la comunidad. El mismo procedimiento puede ser utilizado en los otros problemas.



## LA ESCUELA Y LA EDUCACIÓN COMO ELEMENTOS FORJADORES DE UNA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA

La importancia de la escuela como *locus* de prevención de la violencia y forjadora de una ciudadanía democrática es uno de los principales enfoques del capítulo de Alda y Engel, en el cual se desarrolla la prevención de la violencia a través del sistema educativo. La escuela actúa como elemento receptor del cotidiano de la violencia en los hogares y en las comunidades. En este sentido, los autores resaltan que la violencia en las escuelas ha aumentado de manera considerable, poniendo en riesgo la convivencia entre los estudiantes y la calidad de la educación impartida. Sin embargo, las escuelas se vislumbran, a su vez, como espacios idóneos para la implantación de programas de prevención de la violencia y construcción de la ciudadanía ya que en ellas transcurre la vida de un alto porcentaje de niños y niñas durante las etapas más importantes de su desarrollo humano y, por tanto, allí se pueden tratar de forma continua una amplia gama de conocimientos, habilidades, patrones de comunicación, actitudes y condiciones para evitar que se reproduzcan conductas agresivas o violentas dentro y fuera de sus límites y se eduque a los estudiantes para que puedan contribuir productivamente al desarrollo socioeconómico de un país. Dentro de este contexto, la escuela puede influenciar de manera significativa los factores de riesgo de la violencia a nivel individual, escolar y comunitario, dándole así este enfoque integral necesario para su prevención.

Siguiendo esta línea teórica, los autores desarrollan los diferentes tipos de intervenciones que la literatura identifica a nivel individual, escolar y comunitario. A partir de aquí, el capítulo presenta y analiza un conjunto de experiencias que se han llevado a cabo en la región. Entre las más aplicadas están aquellas que modifican el comportamiento a nivel individual a través de las técnicas cognitivo-conductuales y aquellas que mejoran el ambiente escolar y utilizan la escuela como punto de encuentro entre esta, los estudiantes y la comunidad para la prevención de la violencia. Es importante señalar que la prevención de la violencia a través de la escuela se encuentra en diferentes etapas de desarrollo —dependiendo de los países analizados— pero Alda y Engel observan que atraviesa un período de auge y de adquisición de un papel más relevante dentro de una política pública de seguridad y construcción de la ciudadanía. Sin embargo, dada la novedad de este tipo de intervenciones, los autores argumentan que el conocimiento sobre el impacto de estas iniciativas es limitado debido a la falta de mecanismos de evaluación con cierto nivel de rigurosidad o, en menor medida, con un diseño que incorpore elementos representativos de las realidades contextuales de la escuela, como son los ambientes familiar y comunitario. Se siguen diseñando programas sin conocer su potencial real de prevención de la violencia y, por tanto, su efecto es marginal y finalizan su ejecución como acciones dispersas y con escasas posibilidades de replicación. Los autores presentan una serie de premisas necesarias para evitar que esto ocurra y se lleguen a producir —por el contrario— resultados



óptimos en las intervenciones encaminadas a la prevención de la violencia y a la promoción de la convivencia y la ciudadanía:

- Uso de la escuela como complemento a la vida en la familia y en la comunidad.
- Necesidad de generar la capacidad técnica y garantizar el ejercicio de liderazgo del director de la escuela y de los educadores para la prevención de la violencia.
- Necesidad de ejecutar programas que tengan un diseño bien estructurado para aumentar su impacto. Para que esto se produzca, resulta también necesario que se conozca el contexto social y comunitario en el que se encuentra la escuela.
- Necesidad de que los programas de prevención de la violencia a través de la escuela sean iniciados por el personal de la escuela ya que tiene un mejor conocimiento sobre las fortalezas y debilidades de los estudiantes.
- La necesidad de involucrar activamente a actores del entorno escolar, como la familia y la comunidad, para aumentar el impacto del programa.

## LA REFORMA POLICIAL EN LA ENCRUCIJADA

No existe consolidación de la seguridad ciudadana sin una auténtica reforma policial. Esta afirmación, lejos de responder a una mirada estrictamente *policíaca* del problema, pretende indicar el camino que la región aún tiene que recorrer para garantizar la existencia de cuerpos policiales alineados con el ideal democrático, con la transparencia, con la rendición de cuentas y con el pleno respeto de los derechos humanos. El capítulo de Hugo Frühling, precisamente, explora los desafíos aún no resueltos que la reforma policial enfrenta en las presentes circunstancias, a más de una década de la reanudación de regímenes democráticos en la mayoría de los países y del inicio de esfuerzos —dispersos, discontinuos, aislados muchas veces— de reforma de los aparatos policiales.

La necesidad de construir aparatos policiales democratizados, transparentes y respetuosos de los derechos humanos, significa que la policía debe rendir cuentas de sus actividades legal, política y económicamente a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los propios ciudadanos y contribuyentes. El autor especifica tres elementos a atender en el contexto de la reforma policial: el nivel de consolidación del sistema democrático y del Estado de derecho, el incremento de las tasas del crimen, y la modificación del rol del Estado, sea por vía de procesos de privatización o por medio de los procesos de descentralización y mejor rendición de cuentas, que han otorgado una preponderancia mayor a las instancias locales de gobierno. Todo este panorama condiciona, potencia y también expresa la necesidad de la reforma del área policial.

Cualquier reforma policial, señala Frühling, además de operar en un contexto social, lo hace también dentro de una cultura organizacional de la propia policía que condiciona el éxito de la reforma y plantea esenciales interrogantes: ¿Está comprometida la institución policial con los cambios democráticos? ¿Existe un núcleo de oficiales motivado y dispuesto a encabezar los cambios? ¿Se distinguen claramente los campos de actuación de las policías y de los militares? ¿Se puede poner en marcha un proceso que no aparezca meramente como una intervención externa en las funciones de la policía, con el objetivo de vencer resistencias que afectarían seriamente sus posibilidades de éxito? ¿Es representativo el personal policial de la diversidad social del entorno al que sirve?

Los resultados confiables de un proceso de reforma policial se despliegan así en un triple nivel de áreas relativas a la calidad del gobierno de la seguridad, a las características de la propia policía y a la situación de la inseguridad en la sociedad. Estos son los resultados deseables que debieran orientar los procesos de reforma y que debieran ser evaluados de manera periódica mediante el diseño de indicadores adecuados.

En un campo más específico, las experiencias de policía comunitaria —iniciativas valiosas y encomiables— no han tenido la debida continuidad ni el impacto en escala sobre el resto del aparato policial. A diferencia de lo verificado en los países desarrollados —donde los proyectos son sostenidos y abarcan al conjunto de la institución policial— en la región se focalizaron sobre todo en la mejora de las relaciones públicas y menos en la participación ciudadana, en la rendición de cuentas y en la resolución de problemas de seguridad. A pesar de haber logrado el apoyo de la opinión pública, estas iniciativas han presentado serios obstáculos de aplicación allí donde se manifiestan de forma permanente la violencia, los elementos criminales organizados y el tráfico de drogas. Como bien señala Frühling, “La aceptación social y masiva de la corrupción y la violencia ciertamente que limitan cualquier esfuerzo por introducir criterios de probidad en la policía. Posiblemente también es cierto que los abusos de los derechos humanos por parte de la policía dependen en cierta medida del grado de tolerancia de la comunidad hacia el uso de la fuerza en contra de los sospechosos. Finalmente, la desconfianza social hacia las instituciones públicas generalmente atenta contra los cambios en la policía. Sus miembros sienten su aislamiento respecto del resto de la sociedad y pierden motivación por el cambio. La existencia de altos niveles de pobreza y desigualdad puede llevar al autoritarismo y militarismo en las tácticas policiales, a un servicio policial desigual hacia diferentes comunidades, y a veces a una insuficiente supervisión sobre la policía. Todas esas circunstancias son contradictorias con los esfuerzos reformadores”.

Además de estos elementos de contexto social y organizacional en los que opera la policía, Frühling también hace alusión a un conjunto de condiciones de éxito para los emprendimientos reformistas, destacando especialmente la necesidad de equipos civiles consolidados en las áreas estratégicas del Estado,

ocupados científicamente del tema de la seguridad ciudadana y trascendiendo la lógica que deja estas cuestiones en manos de policías y militares retirados o en activo. Es aquí donde encontramos la necesidad de establecer un equilibrio entre el imperativo de comprometer a la propia policía en los esfuerzos reformistas y ofrecer a todo el proceso una clara orientación de autoridad pública, estatal y civil, para que no quede capturado por lógicas corporativas o termine consolidando un *statu quo* que haga naufragar los esfuerzos de mayor transparencia, democratización y eficacia para el funcionamiento del aparato policial. El juego negativo a superar parece ser de doble vía: policías poco propensos a la apertura y ciudadanos poco propensos —y preparados— para la participación en temas de seguridad ciudadana.

La reforma policial debe ser sistémica para ser efectiva. Los programas de acercamiento comunidad-policía reflejan esta situación, por cuanto van más allá de la necesidad de cambios en un área específica: se extienden a las áreas operativas, necesitan indicadores de desempeño diferentes al accionar policial clásico, requieren cambios en los sistemas de formación y, sobre todo, exigen mutaciones institucionales que superen lógicas organizativas ocultas y códigos de cultura de trabajo reñidos con la transparencia.

## **DISEÑAR EL MEDIO AMBIENTE URBANÍSTICO PARA MEJORAR LA CONVIVENCIA**

El impacto del diseño medioambiental y urbanístico sobre el crimen y la violencia que ha llevado a generar, con mayor o menor nivel de detalle, acciones de prevención situacional en calles, conjuntos habitacionales, parques y plazas, aparece desarrollado en el capítulo de Macarena Rau, tanto desde el punto de vista teórico-conceptual como desde el análisis práctico de varias intervenciones desde esta perspectiva.

Un ambiente urbano con edificios decaídos, calles sucias, iluminación pobre o inadecuada y deterioro general del espacio público, es un ámbito propicio para favorecer los actos de crimen y violencia. La prevención situacional busca reducir los elementos de oportunidad para el crimen y la violencia a través de la alteración de variables ambientales y sociales y el diseño urbano y arquitectónico. Con esta estrategia de microintervenciones se apunta, asimismo, a reducir la sensación de inseguridad, lo cual fortalece los lazos de confianza entre las personas y ayuda a mejorar el clima de convivencia y los niveles de calidad de ocupación del espacio público. Rau sostiene que el diseño urbano y arquitectónico ha tenido un impacto significativo en el control y la prevención de la criminalidad, en especial a través del control natural de los accesos, del incremento de la vigilancia natural de los elementos urbanos, y del mantenimiento y cuidado de estos, que hacen que se refuercen estos ambientes de convivencia en las comunidades.

Como parte del contexto teórico en el que operan estas intervenciones, Rau desarrolla las bases doctrinarias de la prevención situacional. Entre las más influyentes están aquellas que ponen énfasis en el control natural del espacio público, la diferenciación entre el espacio público y privado para mantener el orden en un espacio residencial y las técnicas (sintaxis espacial) para mejorar la relación entre los fenómenos sociales y las variables ambientales. La autora también pone énfasis en las diferentes líneas teóricas relacionadas con la oportunidad de que ocurra el crimen en un determinado espacio o contexto. En este sentido, Rau revisa las teorías de decisión racional, de las actividades rutinarias y del efecto por desplazamiento. La primera teoría conceptualiza el proceso de toma de decisión a la hora de cometer el delito, basada entre el riesgo percibido por el delincuente frente al esfuerzo de obtener la ganancia. En la segunda teoría, la ciudad se convierte en un medio atractivo para perpetrar delitos, donde se conjugan la reunión de las víctimas potenciales, la falta de vigilancia y la presencia de agresores dispuestos a cometer un crimen. Finalmente, la tercera teoría analiza cómo las distintas intervenciones en el medio ambiente urbano, orientadas a inhibir los delitos, pueden provocar un efecto de desplazamiento de estos a otros ambientes o lugares, ya sea de forma benigna o maligna (aumentando la seriedad del delito).

A pesar de que la prevención situacional se ha venido trabajando desde hace mucho tiempo en otros continentes —especialmente en Europa y América del Norte—, en América Latina y el Caribe es una corriente muy novedosa y las experiencias que se han llevado a cabo son muy esporádicas, una característica abordada en el mencionado capítulo. Sin embargo, los gobiernos locales están tomando cada vez mayor conciencia de la importancia de incorporar aspectos de alteración del ambiente urbano para la prevención de los delitos.

Como resultado, Rau presenta un abanico de propuestas que ayuden a potenciar el uso de estas iniciativas en la región y acortar el enorme vacío existente entre el marco teórico y su aplicación práctica. Entre las alternativas más importantes se destacan:

- La colaboración sostenida de las agencias internacionales que favorezcan la construcción de líneas de base e indicadores, y el intercambio y disseminación de experiencias promisorias.
- El desarrollo de una metodología que promueva la participación ciudadana para el diseño del espacio urbano y que, al mismo tiempo, contribuya al desarrollo social positivo y el fortalecimiento de los lazos de confianza.
- Un énfasis en la implementación de proyectos piloto que faciliten la creación de indicadores y líneas de base.
- La promoción de estudios de modificación de la normativa urbana a través de manuales y guías operativas de espacios urbanos seguros dentro de un

marco regulatorio de ordenamiento territorial que favorezca la sustentabilidad de estas estrategias.

## **UNA ALIANZA ESTRATÉGICA CON LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN**

El capítulo elaborado por Stutman, Weisbein y Martin realiza un importante aporte desde el enfoque de salud pública (y más específicamente de salud mental) aplicado a los medios masivos de comunicación en su rol de difusores de situaciones de violencia. Las autoras sostienen que los medios pueden ser parte de la solución y proponen, en consecuencia, una alianza estratégica en la prevención de la violencia que incluya un diálogo constructivo entre periodistas, agentes del sistema de salud pública, científicos sociales y demás especialistas involucrados en programas en esta área.

Apoiados en una amplia base documental y en estudios realizados desde múltiples perspectivas, los autores abordan temas de enorme relevancia para la evaluación del fenómeno de la violencia desde contextos integrales, como: i) la doble influencia de los medios hacia el comportamiento y las percepciones de la ciudadanía y hacia el proceso de determinación de normas de políticas públicas; ii) el efecto psicológico de los medios, especialmente sobre niños y jóvenes, en términos de modelos a imitar y de sensibilización-insensibilización frente a situaciones de violencia; iii) el impacto de las noticias emitidas por la televisión en términos de sensación de seguridad-inseguridad sobre el público receptor; iv) la reproducción de comportamientos violentos a partir de su masificación por los canales informativos; y v) el monto, calidad, estereotipos y contextos a través de los cuales la violencia es reproducida por los medios.

A partir de todos estos elementos, el capítulo destaca varias iniciativas que pueden resultar propicias para la construcción de esta alianza estratégica:

- Un marco conceptual que otorgue a los profesionales de los medios y editores de noticias herramientas prácticas y marcos de análisis claros, que den cuenta de los factores de riesgo que contribuyen a la violencia.
- Generación de comportamientos de responsabilidad informativa para reportar situaciones de violencia, atendiendo a sus causas profundas y no sólo a sus manifestaciones inmediatas y más espectaculares.
- Campañas de marketing social correctamente diseñadas y adaptadas al contexto, con herramientas científicas que permitan extender su impacto de un modo inteligente.
- Difusión de historias de violencia y sus consecuencias personales en formatos que van desde la cobertura de medios nacionales hasta la reproducción por medios de comunicación locales, regionales e incluso comunitarios.

- El empleo de expertos como fuentes y recursos informativos —sobre todo en el terreno de la salud pública— para dar cuenta de un modo científico y responsable de la cobertura de hechos de violencia.
- Doble esfuerzo de entrenamiento hacia los periodistas para tratar temas de violencia con rigor científico y hacia los profesionales de la salud mental y la salud pública para tratar cuestiones mediáticas con los periodistas.
- La especial atención que se requiere para atender el universo de niños y niñas en el relato de situaciones de violencia o desastres.
- Construcción de redes comunitarias y profesionales que conjuguen los múltiples intereses que se ponen en juego en este ámbito: desde la familia y la escuela, hasta los avisadores y los propietarios de medios, pasando por los cuentistas sociales y los expertos encargados de estudiar esta problemática.

Como cierre de su capítulo, las autoras también señalan otras áreas neurálgicas que en el futuro requerirán un mayor nivel de atención, si de lo que se trata es de incorporar de un modo integral a los medios de comunicación en una estrategia de prevención de la violencia: i) la industria del entretenimiento, asociada íntimamente a la televisión; ii) Internet como vehículo para multiplicar el impacto y la accesibilidad de la información disponible, y iii) medios alternativos —públicos y privados— para desarrollar campañas de sensibilización contra situaciones de violencia.

Como reflexión de especial relevancia en los otros capítulos del libro, cabe consignar la necesidad de desarrollar estudios más sistemáticos y sofisticados que atiendan a la relación entre las estadísticas cualitativas de criminalidad de la región (encuestas de opinión pública sobre percepción ciudadana del delito) y la evolución de indicadores más *duros* de delito (denuncias ante juzgados o policía, condenas y procesos, etc.). Sin duda, del apropiado cruce entre variables cuantitativas y cualitativas del fenómeno de la violencia podrían surgir respuestas pertinentes a interrogantes de particular significado: La televisión, ¿influye como agente reproductor de la violencia en la sensación de inseguridad de múltiples colectivos sociales? ¿Potencia la generación de conductas delictivas en aquellos actores con mayor propensión al riesgo? ¿Acostumbra al fenómeno, generando situaciones de anomia colectiva? O, por el contrario, ¿propicia mayor alarma social, incrementando la sensación de inseguridad por encima de lo que podría esperarse de su producción real?

## CONSIDERACIONES FINALES

Abordar el tema de la violencia y la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe es una tarea compleja y dificultosa dado el conjunto de características

multifacéticas y el sinnúmero de elementos generadores de este fenómeno en la región. En este sentido, somos conscientes de que los temas analizados en el presente trabajo no agotan la necesidad de desarrollar estudios más pormenorizados y específicos sobre cuestiones de similar relevancia. Citemos algunos a título de ejemplo. La violencia sobre colectivos sociales más particulares —como la que afecta a los ancianos y niños— resulta un terreno de especial significado. El impacto de las reformas procesales penales, los medios alternativos de resolución de conflictos, las medidas alternativas de tratamiento de ciudadanos en conflicto con la ley penal y el fomento a la mayor accesibilidad judicial requieren, por su parte, un diálogo integrador de las perspectivas de prevención y control. La violencia manifestada en los espectáculos deportivos supone asimismo un fenómeno de alto impacto. La mayor sistematización de experiencias dispersas de seguridad ciudadana a nivel local también favorecería su replicabilidad y contribuiría a brindar un panorama que permita registrar avances y retrocesos en esta instancia institucional tan importante. El fenómeno de las maras y las pandillas también exige un abordaje específico que contribuya a comprender su significado y a diseñar estrategias más eficaces de intervención. Por otra parte, la realidad penitenciaria y las intervenciones alternativas más apropiadas de tratamiento de ciudadanos en conflicto con la ley penal abren un campo de inmensa importancia desde que el sistema judicial creara estrategias de prevención terciaria para no potenciar la puerta giratoria del delito en nuestras sociedades. Se trata, como puede apreciarse, de temas urgentes e importantes, ya que todos afectan desde su perspectiva la posibilidad de construcción de sociedades más y mejor desarrolladas.

### **Una consideración final sobre la organización de esta publicación**

Hemos considerado importante incluir un capítulo más extenso (sobre políticas públicas comparadas) que ofrece un esfuerzo de recopilación de las experiencias más relevantes en la región y una ponderación de los éxitos y fracasos de variadas iniciativas. Con este análisis general y las recomendaciones que le siguen, pretendemos contribuir a que algunas iniciativas públicas puedan ser reformuladas —con base en experiencias paradigmáticas— para contribuir a que surjan políticas nuevas y mejor diseñadas en aquellos países, ámbitos subnacionales o municipios donde se expresa un renovado impulso para enfrentar este fenómeno.

El resto de los capítulos del libro presenta un enfoque más exhaustivo y especializado sobre la mayoría de los temas que se han abordado de manera conjunta en el capítulo mencionado anteriormente. Creemos que de esta manera el lector puede obtener información más detallada del marco teórico y los programas en la región, atendiendo a las necesidades particulares de los problemas de inseguridad de cada país.

Confiamos, por nuestra parte, que los capítulos que siguen sean una aportación para permitir un más apropiado nivel de intervenciones en este terreno crucial para la región. Es posible construir la paz. Porque la violencia no es un designio fatal en nuestras sociedades democráticas y salir del laberinto constituye una necesidad impostergable.



# 1

## ¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?

*Gustavo Beliz*

El propósito del presente capítulo es analizar paradigmáticas experiencias locales y nacionales de seguridad ciudadana puestas en marcha en la región para que las enseñanzas que de ellas se desprenden puedan alcanzar a los diversos actores comprometidos con la ejecución de políticas públicas en el área.

El eje conceptual sobre el cual se apoyan estas experiencias tiene que ver con dimensiones consideradas constitutivas de una estrategia de seguridad ciudadana: i) El liderazgo y la sostenibilidad política de los procesos de reforma y modernización; ii) La creación y fortalecimiento de institucionalidad adecuada; iii) La transparencia como una acción de empoderamiento ciudadano que conduzca a la eficacia social; y iv) El rol de las ciudades y de los gobiernos locales como laboratorios de innovación para el despliegue de políticas focalizadas e integrales.

El objetivo de las consideraciones teóricas —que anteceden el desarrollo de los casos— es generar un breve marco conceptual apropiado de los temas abordados para facilitar la contextualización de los aspectos analizados en detalle a partir de las aplicaciones nacionales. Se apuntó, por consiguiente, a que el casuismo de las intervenciones estudiadas, su microárea de influencia y su enfoque particular no fueran un obstáculo para desarrollar una mirada más global y comprensiva de los desafíos y caminos pendientes que las políticas de seguridad ciudadana tienen en toda la región. Y a que las lecciones aprendidas a partir de casos particulares puedan diseminarse y contribuir a la fundamentación de políticas públicas de Estado y a consolidar una nueva generación de reformas.

## LA SEGURIDAD EN TRANSICIÓN

### Del Estado al ciudadano

El concepto de seguridad ciudadana es una superación del concepto de seguridad estatal —que privilegiaba el mantenimiento del orden público como valor superlativo— cuya prioridad es la seguridad de las personas como un derecho exigible frente al Estado. No implica la eliminación del Estado, sino su reordenamiento y fortalecimiento —su recentramiento en el ciudadano en tanto ser comunitario— para enfocar sus mejores capacidades analíticas, operativas y estratégicas (Acero Velásquez, 2005; Carrión, 2003). Deja de ser una cuestión pensada en términos de un beneficiario excluyente —el Estado-Nación— para convertirse en una política pública *ciudadano-céntrica*. Dentro de este tríptico entre Estado, sociedad y ciudadano se trata de emprender una tarea que reconstruya las estructuras de autoridad y legitimidad desde la base hacia arriba y desde arriba hacia la base, ya que es obvia la imposibilidad de recrear una sociedad civil sin recrear, a la vez, un Estado (Hewitt de Alcántara, 1998).

La *ciudadanización* de la seguridad significa el empoderamiento de los ciudadanos, referido al ámbito de habitantes con facultades efectivas, más allá de su reconocimiento formal (Carranza, 2004), en entornos territoriales limitados, dentro del marco de la aceptación de instancias institucionales visibles, accesibles y supervisables, sean estas estatales o privadas (Gabaldón, 2002). Se trata de un ejercicio democratizador, que exige nuevas instituciones participativas y de expresión de la sociedad civil —no como supletoria sino complementaria de la labor estatal— y que demanda nuevas respuestas administrativas, burocráticas y de articulación del sector público con el resto de los actores comunitarios. Forma parte de esta nueva capacidad superar el riesgo de fatiga participativa en la sociedad, especialmente en aquellos sectores más débiles y empobrecidos. Aunque parezca una redundancia afirmarlo: seguridad ciudadana significa la existencia de ciudadanos *asegurados en su ciudadanía*.

### Del crimen organizado al Estado organizado

En la definición de seguridad ciudadana conviven tramas paralelas de relaciones sociales e institucionales. Por un lado, el ámbito global y transnacional, donde los delitos superan fronteras y se organizan como auténticas corporaciones que aprovechan los beneficios de la globalización (Naciones Unidas, 2000). Por el otro, la dimensión local, donde la última —o la primera— de dichas cadenas delictivas se refleja de modo inmediato en la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades y regiones. Y, en el medio, los estados nacionales clásicos, inmersos en una paradójica tensión de responsabilidades y respuestas. Demasiado pequeños para hacer frente a un delito transnacional que los supera y exige respuestas

supranacionales conjuntas, pero demasiado grandes para actuar con eficacia en las cuestiones locales ciudadanas que involucran micro-intervenciones específicas y personalizadas (Dammert, 2005).

Se trata, en suma, de reconstruir estas capacidades de gestión estatal (Repetto, 2004) para superar la confrontación desigual entre el crimen organizado versus los estados desorganizados. Estos desafíos operan en un entorno *glocal* (Prats, 2004), caracterizado por tendencias de globalización crecientes y a su vez de localización sostenida, como dos pulsiones simultáneas a tener en cuenta para hacer frente a los desafíos del desarrollo humano. La *glocalización* (Robertson, 1995) conduce a la pertinencia de relacionar el concepto de seguridad ciudadana con la cuestión más específica de los gobiernos locales como ámbito de aplicación de políticas integrales,<sup>1</sup> sin que pierdan el horizonte de sus contextos más amplios. Una aplicación local que no signifique una fuga de responsabilidades de parte del Estado central y de la comunidad internacional con respecto a los tentáculos de la criminalidad organizada. La *glocalización*, por el contrario, debería contribuir a una mejor división del trabajo entre las agencias públicas, procurando no desbordar la capacidad de gestión de las instancias locales mediante acertados procesos de descentralización y reforzando —de modo paralelo— a las agencias nacionales y regionales en su sistema nervioso central de investigación e inteligencia.

## De la dispersión a una nueva frontera

La focalización de la política de seguridad ciudadana —tanto en su espacio local (ciudad-barrio) como transnacional (ciudad-mundo)— requiere también focalizar temáticamente el concepto de seguridad para otorgarle una identidad propia como política pública. ¿A qué seguridad nos referimos cuando hablamos de la seguridad ciudadana? ¿Una seguridad humana omnicompreensiva, proveedora de derechos sociales, políticos, económicos y ambientales, una definición más propia de una Declaración Universal o de una Constitución nacional o regional? (Gabaldón, 2002) ¿O, por el contrario, nos referimos a un concepto que tiene que ver con la garantía que brinda el Estado de gozar de mínimos estándares de convivencia para poder desarrollar toda la otra amplia gama de derechos que le otorgan sustento a la dignificación del ser humano?<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La gobernabilidad urbana adquiere un protagonismo creciente como resultado de la convergencia de múltiples factores que interactúan y se complementan en reivindicación del espacio urbano y local: tendencia mundial a la urbanización; globalización económica, cultural e institucional; cambio en el modelo de desarrollo económico (con el avance hacia sistemas eficientes, abiertos y competitivos) y de articulación política y social (avance hacia la equidad y la sustentabilidad ambiental); cooperación horizontal y procesos de descentralización (Prats, 2004).

<sup>2</sup> Los elementos clave del concepto de seguridad humana impulsados por Naciones Unidas, en su relación con el concepto de seguridad ciudadana, podrían esquematizarse así: i) Una posición central

El Informe de Desarrollo Humano 1994 pone el eje en esta condición indispensable de enfoque: “Al hablar de seguridad ciudadana o seguridad pública hacemos alusión a una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de trato civilizado representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con los demás. De esta manera, frente a los hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos está en juego no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad”.

Seguridad ciudadana significa también *hacer ciudad*, cimentando una pedagogía de la alteridad que evite situaciones de *agorafobia urbana* (de temor al espacio público por situaciones de violencia) (Borja, 1998). La ciudadanía necesita la construcción de la ciudad como ámbito más inmediato, natural, personalizado y humano donde se expresan los conflictos, mediaciones, intereses y valores que refuerzan el concepto de seguridad. En la ciudad se produce el anclaje concreto de la ciudadanía. Allí es donde la seguridad ciudadana puede constituirse en un espacio público: abierto, explícito, supervisado, sujeto a escrutinio y control. Es decir, más democrático y gobernable, mediante una re-apropiación que conduzca a superar amenazas de fragmentación, privatización y foraneidad (Fernández Lores, 2005). Porque si el espacio público se segrega y se deteriora, se rompe el esqueleto del capital social comunitario (Lunecke y Eissmann, 2005). De ahí la importancia de analizar las múltiples experiencias de impulso a iniciativas de políticas de seguridad ciudadana que se han venido desarrollando a nivel de gobiernos locales en el espacio regional y extrarregional, integrarlas en un cuerpo central de conocimientos, explorarlas en sus ensayos, errores y lecciones aprendidas, dimensionarlas en cuanto a su escala y replicabilidad potencial, gestionar su diseminación en tanto productos promisorios, y propender a su fortalecimiento. Todo esto constituye una contribución esencial para encontrar respuestas a los muchos dilemas planteados.

---

de las personas, en tanto que individuos y seres sociales, en el debate sobre la seguridad y en lo relativo a la atención de las políticas e intervenciones; ii) Un enfoque amplio e integral de todos los procesos que se estimen coadyuvantes de una seguridad entendida no sólo como ausencia de delito sino como base del bienestar: paz y desarme; desarrollo; derechos humanos y justicia internacional; gobernabilidad, democracia, Estado de derecho y justicia; salud; medio ambiente; iii) La superación de marcos estatales que obligan a entender este concepto bajo una dimensión internacional (el protagonismo de los organismos internacionales es central); iv) El trabajo en red de muchos actores: estados, organismos internacionales, universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales; v) La formulación de intervenciones concertadas y comprensivas para la seguridad sostenible y la construcción de la paz consolidando la capacidad de gobernabilidad de las comunidades afectadas (Obregón, 2003).

## De la impunidad al buen gobierno

Para constituirse como un derecho exigible y factible frente al Estado, esta seguridad ciudadana no puede comprenderse alejada del concepto de *gobernanza*. El *buen gobierno*,<sup>3</sup> como capacidad de dirección y coordinación de los aparatos políticos y administrativos, es un desafío simultáneo de *monopolización* y *desmonopolización* del Estado en sus ámbitos de actuación, sobre la base de cinco criterios fundantes: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

Se trata, por un lado, de recuperar el monopolio de la administración de la fuerza estatal en ámbitos nacionales y locales en los que la violencia se ha privatizado y se apela a la justicia por mano propia frente a la deslegitimidad, corrupción o ineficacia del Estado, lo cual presupone la ruptura del contrato social democrático. Para ser genuina, la recuperación de este monopolio exige una condición: que el Estado reconquiste territorios propios capturados por la impunidad y no pocas veces por la complicidad del poder político y las agencias policiales y judiciales. Eliminar el concepto de piloto automático y de autogobierno de los cuerpos policiales —que se manejan como *islas de impunidad* y a menudo bajo la complicidad o indiferencia del poder político— es al mismo tiempo un ejercicio que supone dejar atrás el concepto de *cripto-gobierno* de lo estatal, para abrir canales de participación de la ciudadanía en la formulación, gestión y control de los actores que conforman el sistema de seguridad ciudadana.

Todo lo cual nos conduce a la necesidad de *desmonopolizar* la concepción estatista de la seguridad como algo que empodera solamente al Estado, para responder a la demanda de coproducción y de asociatividad con responsabilidad y la participación de todos los sectores de la comunidad sin que lo anterior signifique dilución —sino precisión— de las responsabilidades propias de cada actor social e institucional.<sup>4</sup>

Esta desmonopolización incluye la superación de comportamientos autistas de las agencias del sistema de seguridad ciudadana que han entronizado el secreto de sus acciones y productos (la información delictiva de las agencias de inteligencia y las comunicaciones de las agencias policiales son dos áreas paradigmáticas en este sentido) como una forma de encapsulamiento frente al

<sup>3</sup> Según Roderick Rhodes, el concepto de “gobernanza” es empleado en las ciencias sociales contemporáneas con al menos seis significados diferentes: el Minimal State, la gobernanza corporativa, la nueva gestión pública, la buena gobernanza, los sistemas sociocibernéticos y las redes autoorganizadas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001).

<sup>4</sup> *Coproducción*, entendida como la apuesta sincera y no instrumental para buscar en común el significado y relevancia de los problemas, las posibles soluciones, ponderar los costos alternativos de las opciones que se adoptan y asumir responsabilidades de éxitos y fracasos de las mismas. *Asociatividad*, entendida como la capacidad de acción entre personas que no son familia pero que pueden actuar en forma cooperativa (Raczynski y Serrano, 2003).

conjunto de la sociedad y frente a ellas mismas, que a menudo no operan en red ni como eslabones de cadenas de valor de un mismo proceso de generación de productos públicos.

Es posible trascender este *cripto-gobierno* a través de varios andariveles de actuación: i) Generando cooperación en la oferta pública estatal, con precisos ámbitos de incumbencia, lo cual exige una tarea de integración jurisdiccional (nación, provincias, departamentos, municipios, comunidades locales) acorde con la organización constitucional de cada país (unitaria o federativa) y atenta a la característica extrarregional del crimen organizado; ii) Alimentando procesos complementarios en el eje estatal-privado, que supongan un reforzamiento sustantivo de la capacidad regulatoria inteligente del sector público (hoy raquítico para ejercer una supervisión de la actividad de las agencias privadas de seguridad, por ejemplo) y a la vez estimulante de iniciativas de mercado que puedan universalizar e incrementar la accesibilidad a la seguridad ciudadana (European Crime Prevention Network, 2003; Comisión Europea, 2003); iii) La asociatividad también significa complementación a nivel vertical (Estado-Nación/estados locales) y a nivel horizontal (sectores múltiples que tienen influencia sobre el terreno: justicia, salud, educación, ecología, empleo, transporte); iv) La coproducción de seguridad ciudadana tiene en la contractualización (como lo demuestran los ejemplos extrarregionales de Francia, Bélgica y Canadá) una herramienta propicia para establecer responsabilidades detalladas en cada actor y fomentar una cultura de la cogestión, tanto en el interior del aparato estatal como en la relación entre éste y la sociedad civil (otros ejemplos posibles e incipientes que ensayan los gobiernos locales a nivel regional tienen que ver con audiencias públicas, presupuestos participativos, consultas ciudadanas, diálogos comunitarios, foros de expertos, boletines informativos, marchas exploratorias, mediadores cívicos y medios de comunicación alternativos).

Como bien público, la seguridad ciudadana aparece vinculada a los siguientes conceptos: un orden ciudadano democrático, capaz de eliminar las amenazas de violencia en la población, que busca disminuir las nociones de vulnerabilidad y desprotección, trascender las meras fronteras de la criminalidad y el delito, que enfoca la dualidad objetiva-subjetiva del concepto y que se traduce en un derecho exigible frente al Estado (Acero Velásquez, 2005).

Los desafíos de buen gobierno no reposan sólo en una cuestión de eficacia técnica-instrumental, sino que presuponen la recuperación de una legitimidad<sup>5</sup> de actuación del ámbito estatal, vinculada a su capacidad de dar respuestas políticas globales sobre las cuestiones de fondo de la criminalidad organizada, y respuestas nacionales sobre las cuestiones de fondo de la opacidad política

<sup>5</sup> En el caso específico, el término *legitimidad* apuntaría a la contradicción entre cierto consenso existente acerca de la necesidad de enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana y la falta de foco para la asignación de los recursos, tanto en cuanto a su destino como magnitud (Repetto, 2004).

que muchas veces sustenta mafias delictivas locales (a través del micro-tráfico de drogas, por ejemplo, con lazos en el financiamiento negro de la actividad partidaria). Inseguridad ciudadana e impunidad política son dos maneras distintas de conjugar una misma definición: ingobernabilidad democrática y privación de sentido del pacto social.

## De la ingobernabilidad a la *seguridad*

Junto al buen gobierno de la seguridad ciudadana surge otro concepto clave: la *governabilidad*, como la disposición de la sociedad para aceptar como vinculantes los productos de su sistema político traducidos en normas e instituciones y encaminados a expresar valores y expectativas de la propia ciudadanía. Gobernabilidad entendida como la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad, dentro y fuera del Estado, por encima y por debajo del Estado.<sup>6</sup> Gobernabilidad conformada por el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país en pos del bien común.<sup>7</sup>

La gobernabilidad implica una respuesta positiva a una pregunta de fondo: ¿Puede la sociedad ser dirigida en base a mínimos criterios de convivencia, debido al desencanto de la política y a la crisis del Estado? (Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, 2004). Más aún, cuando la violencia emergente no tiene múltiples formas sino que se trata de múltiples violencias que incluso pueden tener la misma forma, se revela la urgente necesidad de responder con un tipo particular de estrategia a cada tipo particular de violencia, con el trabajo estatal y comunitario adecuadamente organizado. Se plantea, por tanto, la necesidad de construir un *Modelo Ecológico de Gobernabilidad* que tenga en cuenta este marco de referencia epidémico de la violencia, que la convierte en un problema político, social y de salud pública (OMS, 2002).

La gobernabilidad aparece vinculada a un tipo de gestión social que enfatiza la participación, la corresponsabilidad y la transparencia, contribuyendo a la consolidación de un capital social respaldado en la confianza, la cooperación y la solidaridad (Raczynski y Serrano, 2003; Lunecke y Eissmann, 2005) como valores opuestos al egocentrismo, el retraimiento y la anomia (Gabaldón, 2002). No puede obviarse en este análisis el fenómeno de *espectacularización* de la violencia a partir del rol de los medios de comunicación y su debatido poder

<sup>6</sup> También se señala la importancia de superar el aislamiento del concepto de gobernabilidad con respecto a las políticas económicas, y a la necesidad de renunciar al análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica y orientarse hacia un reconocimiento más explícito de la necesaria interrelación entre ambas esferas (Hewitt de Alcántara, 1998; Carrión, 2005).

<sup>7</sup> El Banco Mundial ha elaborado indicadores agregados de gobernabilidad basados en más de 350 variables abarcadas por las siguientes dimensiones: i) Voz y rendición de cuentas; ii) Estabilidad política y ausencia de violencia; iii) Eficacia de gobierno; iv) Calidad regulatoria; v) Estado de Derecho; vi) Control de la corrupción (Kaufmann et al, 2005).

de fuego para generar situaciones de pánico colectivo,<sup>8</sup> que pueden conducir a encrucijadas de victimización vicaria (Dastres, 2002), de descapitalización social (Tocornal et al., 2005), de descolonización del espacio público (Luncke y Eissmann, 2005) y hasta a la elaboración apresurada de un derecho penal simbólico cuyo único sentido sería alimentar la demanda inediatista de esta mencionada espectacularización (Diez Ripollés, 2004).

La inseguridad no es entonces solamente un problema de criminalidad sino también de producción de capital social y de capital normativo de la comunidad (Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas, 2004).<sup>9</sup> En este plano, participación y voz ciudadana y empresarial son vitales en el aumento de la transparencia porque crean millones de auditores, revisiones y balances que aún las mejores reglas de rendición de cuentas interna y sistemas dentro del gobierno no pueden cumplir en su totalidad (Kaufmann, 2003).

Desde esta óptica, la seguridad ciudadana se relaciona con un proceso que, para ser exitoso, necesita incluir: i) Generación de alianzas y movilización integral de todos los asociados; ii) Diagnósticos precisos y participativos sobre las causas y efectos de la violencia, la inseguridad y la criminalidad, tanto en sus aspectos objetivos como subjetivos tendientes a establecer políticas integrales que reflejen la multicausalidad del fenómeno; iii) Desarrollo de planes de acción precisos y legitimados, con clara atribución de responsabilidades para cada actor; iv) Seguimiento y evaluación de sus procesos, resultados, productos e impactos; v) Comunicación y participación de los ciudadanos (Vézina, 2000).

La *segurabilidad* surge, en consecuencia, como un concepto asociado íntimamente a cuatro dimensiones: i) La *governabilidad*, a través de un proceso que procura construir legitimación y eficacia; ii) La *sustentabilidad* de las políticas en términos de ciudadanización y empoderamiento real de sus actores; iii) La *responsabilidad* de las instituciones comprometidas en su asociatividad y su coproducción; y iv) La *glocalidad* de sus traducciones operativas, contemplando simultáneamente los fenómenos de globalización y localización de las políticas públicas a través de un rol preponderante del gobierno de las ciudades (ver Gráfico 1.1).

<sup>8</sup> En el año 2004 la Comisión Europea encargó un estudio sobre “Buenas Prácticas Científicamente Evaluadas para Reducir los Sentimientos de Inseguridad o Temor al Crimen”. Sus primeras conclusiones indicaron que existen pocos programas empíricos profundamente evaluados y que la investigación sobre el temor al crimen es principalmente teórica. El informe indicó que existe una urgente necesidad de consenso para definir el temor al crimen y acuerdo sobre medios de medirlo (European Crime Prevention Network, 2004).

<sup>9</sup> El *capital normativo* de las comunidades se fomenta promoviendo el pleno uso de las herramientas de auditoría y consultoría que fueron creadas para identificar mejor los problemas sociales y para debatir las prioridades y los métodos apropiados de intervención. Desarrollar este capital normativo significa promover la genuina participación ciudadana y el debate público en asuntos de seguridad (Sansfaçon, 2004)



**GRÁFICO 1.1. La agenda de la *segurabilidad***

Fuente: Elaboración propia, 2006

## LOS DESAFÍOS DE POLÍTICA PÚBLICA CARÁCTER ESTRATÉGICO DEL LIDERAZGO Y DE LA AUTORIDAD CIVIL<sup>10</sup>

Es necesario concebir la tarea de modernización del Estado —y de su sistema de seguridad ciudadana— como un proceso de reforma política (BID, 2003a). Las experiencias que han demostrado tener mejores condiciones para el éxito incluyeron respaldo político sostenido en el tiempo y abordaje integral en su diagnóstico, diseño e implementación. Si bien lo coyuntural a menudo dispara procesos de cambio y genera puntos de inflexión, no responder a enfoques meramente transitorios aparece como un requisito esencial en toda política de seguridad ciudadana. Una estrategia de sostenibilidad también significa generar condiciones de apro-

<sup>10</sup> Este factor interno de sostenibilidad también se desenvuelve en un contexto de organismos multilaterales. Desde 1998, el BID ha tenido un rol de liderazgo en el otorgamiento de préstamos para el área de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, totalizando a la fecha 215 millones de dólares en operaciones en Uruguay, Colombia, Chile, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Guatemala, Guyana, Panamá y Trinidad y Tobago. El BID ha identificado posibles proyectos adicionales en Brasil, República Dominicana y Ecuador.

piación de los actores locales, clara autoridad, no importar indiscriminadamente modelos externos sin la debida implantación y adaptación, y generar condiciones políticas que otorguen tiempo a la maduración de las reformas, mediante una hoja de ruta que planifique escalas, etapas y alertas amarillas a ransitar en las diferentes instancias del cambio y que sea selectiva y precisa en las intervenciones. Supone, por ejemplo, pensar en medidas de rápido impacto, alta visibilidad y corto proceso de ejecución, capaces de apuntalar aquellas otras de mediano y largo plazo, asociadas más íntimamente a políticas de desarrollo humano amplio (como lo educativo y la salud, por ejemplo) (Buvinić et al., 2005).

Estas exigencias, por cierto, tropiezan con la carencia de una memoria institucional y de capacidades analíticas estratégicas que han caracterizado a las áreas de seguridad ciudadana en muchas de las administraciones nacionales. Las reacciones frente a estos déficit democráticos han sido los liderazgos de base local y comunal, la delimitación geográfica para aplicar respuestas acotadas y la referencia participativa de proximidad de la población. Esta tendencia también enfrenta obstáculos que vale la pena resaltar. No son muchas las autoridades locales con atribuciones legales en materia de políticas de seguridad ciudadana. Tampoco muchas están dispuestas a reclamarlas. El problema del fraccionamiento del manejo de las fuerzas de seguridad es otra dificultad que convive con el centralismo normativo. En Brasil, Argentina y México, bajo régimen federal, los delitos transnacionales como el narcotráfico, el lavado de activos o el tráfico de armas merecen respuestas a nivel del Estado central; en El Salvador, Ecuador, Venezuela y Chile, por el contrario, los sistemas centralizados imponen el desafío de coordinar su labor con mayores márgenes de actuaciones de las instancias locales (Beliz, 2005; Llorente, 1997; Acero Velásquez, 2005).

- *Riesgos:* i) Que el liderazgo político personalice en exceso los planes lanzados —sin dar lugar a la generación de consensos sólidos y de mediano y largo plazo— o, peor aún, que dicho liderazgo sea de corto plazo y autoritario, con enfoques unidireccionales de la problemática de seguridad ciudadana; ii) Que las políticas de seguridad ciudadana se pierdan en lábiles consensos que nunca logran construirse y se conviertan en meras formulaciones teóricas o políticas fallidas, presionadas por demandas sectoriales o corporativas.
- *Oportunidades:* i) Construcción de pactos programáticos políticamente intergeneracionales, que incluso comprendan modos de financiamiento permanentes de la seguridad ciudadana (impuestos y fondos específicos) capaces de blindar al sistema democrático de respuestas autoritarias; ii) Diseñar correctos incentivos (especialmente económicos, como los fondos concursables, por ejemplo) para la consolidación de liderazgos de gestión —esencialmente de base local— que permitan una sana competitividad entre ciudades y regiones en materia de seguridad ciudadana.

- *Sentido paradigmático de los casos analizados:* i) La experiencia de Bogotá exhibe más de una década de políticas de seguridad ciudadana respaldadas como acción de Estado más allá de la diferente extracción partidaria de sus alcaldes, evidenciando que la integralidad de una política de seguridad ciudadana es directamente proporcional a su sostenibilidad y que los gobiernos locales —aún en las peores condiciones de violencia endémica— son herramientas poderosas para disminuir los índices de victimización y miedo; ii) La experiencia de transformación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires es un caso prototípico de macro-reforma (se trata de una organización de más de 40.000 efectivos) frustrada por falta de continuidad política en sus inicios, y retomada un lustro más tarde precisamente debido al fracaso de las respuestas de mano dura que pretendieron suplantarla.

### Un caso de sostenibilidad política: Bogotá

*Marco general.* Con una población de 7.300.000 habitantes, una división territorial en 20 localidades (cada una con autoridades locales), una tasa del 16,9% de desempleo y del 33% de empleo informal (Velásquez, 2005), la ciudad presenta cifras de descenso de la criminalidad contundentes. La violencia homicida pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 (4.352 homicidios comunes) a una de 23 (1.610 homicidios comunes) en 2003. Para 2004 la cifra había disminuido a 1.582. Las muertes en accidentes de tránsito disminuyeron de una tasa de 25 por cada 100.000 habitantes en 1995 a 8,7 en 2003. Para el resto de los delitos, la disminución promedió un 40% entre 1998 y 2003 (Acero Velásquez, 2005).

*Sostén financiero, cultura ciudadana e infraestructura urbana.* Durante la década de los noventa, la cuestión de la seguridad ciudadana mereció un esfuerzo sostenido de parte de los diferentes alcaldes. Jaime Castro (1992–1994) priorizó el saneamiento fiscal, la institucionalización de mecanismos de control social y veedurías ciudadanas, y la conformación de un Fondo de Seguridad que otorgó autonomía financiera a las políticas públicas en el sector. Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995–1997 y 2001–2003) propiciaron fuertes intervenciones en materia de cultura ciudadana y comunicación pública, innovando con contenidos creativos, simbólicos y pedagógicos en la agenda de seguridad ciudadana. Enrique Peñalosa (1998–2000) focalizó su estrategia en importantes intervenciones urbanísticas y grandes obras de infraestructura, combinadas con la recuperación del espacio público a partir del cumplimiento estricto de la normativa existente. Todos los nombrados asumieron las facultades legales de modo directo y el tema pasó a tener una relevancia mayúscula.

*Agenda institucionalizada.* Lo anterior se acompañó con la decisión de dotar de mayor jerarquía administrativa a la problemática. En 1997, se transformó la Consejería Distrital de Seguridad en una Subsecretaría para Asuntos de *Convivencia y Seguridad Ciudadana, con profesionales altamente calificados y bajo el liderazgo de un mismo subsecretario durante siete años.* Asimismo, se garantizó el funcionamiento mensual del Consejo de Seguridad creado en 1991 y se puso en marcha un Consejo ampliado integrado por los 20 alcaldes locales, los 19 comandantes de Estaciones de Policía, los comandantes de Unidades Especiales de la Policía Metropolitana de Bogotá y las entidades del distrito en materia de salud, educación, tránsito y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo. También se creó el Comité de Vigilancia Epidemiológica, para realizar un análisis semanal sobre la violencia y la delincuencia y el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), cuyo fin era reunir información del Instituto de Medicina Legal, la Policía Metropolitana, la Secretaría de Gobierno y la Fiscalía.

#### *Fortalecimiento de la Policía Metropolitana*

- Se puso en marcha un sostenido plan de equipamiento de la fuerza policial, en las áreas de: i) comunicaciones (cada policía en la calle contaba con una radio propia); ii) equipamiento del parque automotor; iii) construcción de estaciones de policía; iv) fortalecimiento y reorientación de Centros de Atención Inmediata (CAI); v) adquisición de equipos de inteligencia; vi) identificación de 100 puntos críticos delictivos para la ciudad.
- Se disminuyó de 20 a 5 minutos promedio el tiempo de respuesta a las llamadas ciudadanas al Centro Automático de Despacho (CAD).
- La estrategia inicial no se sustentó en el incremento de personal policial, que pasó de 10.500 policías metropolitanos en 1995 a 10.320 en 2003.
- Se organizaron 2 principales canales de participación comunitaria: los Frentes Locales de Seguridad y las Escuelas de Seguridad Ciudadana.
- Se reorientó la actividad de 1.500 policías que desarrollaban tareas administrativas y en servicios especiales (escultas, o como apoyo a varias instituciones) para que pudieran ser asignados a tareas de seguridad ciudadana.
- Durante la década 1994–2004, se triplicó en términos reales la inversión pública destinada a la Policía Metropolitana (Acero Velásquez, 2005; Martin y Ceballos, 2004; Llorente y Rivas, 2004).

*Accesibilidad judicial.* Consistió en una combinación de programas de justicia alternativa y de justicia punitiva.

- Se elevó de 5 a 20 el número de Comisarías de Familia para tratar temas al interior de los hogares, de vecindad y de violencia menor, triplicándose

el número de casos atendidos, que pasaron de 12.736 en 1994 a 36.149 en 2002.

- Se crearon 12 Unidades de Mediación y Conciliación, se arreglaron las instalaciones de las 63 Inspecciones de Policía existentes (que tratan de los asuntos de policía administrativa), se habilitaron 2 Casas de Justicia y se capacitó a 2.700 líderes como mediadores comunitarios, a 450 conciliadores en equidad y a 103 Jueces de Paz.
- En 1999, se creó la Unidad Permanente de Justicia (integrada por la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Metropolitana y de Tránsito y la Inspección de Policía) con contundentes resultados: i) En los dos primeros años se puso a disposición del Poder Judicial a más de 30.000 personas que habían cometido delitos, reteniendo transitoriamente a 150.000 infractores; ii) Las capturas de personas requeridas por la justicia se incrementaron en un 400% entre 1994 y 2002; iii) Los decomisos de armas de fuego se triplicaron entre 1995 y 2003.
- Con una inversión total de 11 millones de dólares entre 1998 y 2002, se construyó una nueva cárcel distrital, pasando de 450 a 1.028 cupos, disminuyendo los hechos de violencia al interior de la misma (Acero Velásquez, 2005; Martín y Ceballos, 2004; Llorente y Rivas, 2004).

*Zonas seguras y monitoreo externo.* Con la participación de la Cámara de Comercio de Bogotá, se identificaron 28 cuadrantes de las áreas más céntricas y concurridas de la ciudad con el propósito de reforzar la vigilancia y atender las denuncias a través de unidades móviles con presencia permanente. El sector privado (Diario “El Tiempo”, Cámara de Comercio y la Fundación Corona) auspició la iniciativa “Bogotá Cómo Vamos”, para monitorear a través de encuestas de victimización y percepción de seguridad la marcha del Programa.

*Innovación y sensibilización.* El programa de *Cultura Ciudadana* —impulsado a mediados de los noventa— tuvo por objetivo aumentar el cumplimiento de normas de convivencia, incrementar la capacidad de que unos ciudadanos lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas (a través de acciones lúdicas) y fortalecer la capacidad de concertación, mediante el seguimiento sistemático de Indicadores de Convivencia (Mockus y Corzo, 2003). Fueron iniciativas pedagógicas e innovadoras en la comunicación que buscaron armonizar los sistemas reguladores básicos de los individuos y la sociedad —la ley, la moral y la cultura. Entre ellas se destacaron:

- *Jornadas de vacunación contra la violencia* para generar conciencia frente a la problemática de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Se realizaron en 2 oportunidades en 1996, participaron un total de 39.000 personas y se identificaron 4.000 casos de maltrato.

- *Empleo de mimos* para regular el comportamiento de los ciudadanos en el espacio público, por ejemplo en materia de educación vial y respeto a las señales de tránsito.
- *Pico y placa, Día sin carro*, que estableció la restricción del uso de vehículos particulares y de servicio público durante dos días a la semana y, mediante consulta popular, definió un día del año durante el cual no estaba permitido sacar vehículos automotores particulares a la calle (Mockus y Corzo, 2003).
- *Noche de las mujeres*: El alcalde estableció por decreto que durante la noche del 8 de marzo —Día Internacional de la Mujer— solamente podrían circular por la ciudad las mujeres (a los hombres que para trabajar tenían que salir de sus casas se les otorgaba un salvoconducto y quienes no querían cumplir la norma firmaban una tarjeta explicando los motivos). La medida, que despertó gran polémica, estuvo orientada a generar conciencia acerca de los motivos por los cuales en Colombia morían de modo violento 3 hombres por cada mujer.
- *Cultura tributaria: 110% con Bogotá*: Campaña de pago voluntario de un 10% adicional en los impuestos destinado a proyectos sociales seleccionados por los propios contribuyentes de una lista presentada por la Alcaldía (63.493 contribuyentes voluntarios en 2002 y 45.753 en 2003) (Londoño, 2004).
- Como parte de esta iniciativa, durante la segunda gestión del alcalde Mockus (2001–2003) se organizó el *Observatorio de Cultura Urbana* desde el Instituto de Cultura y Turismo (Londoño, 2004).

*Desarme, “hora zanahoria” y control del consumo de alcohol.* Considerando dichos factores de riesgo, se impulsaron:

- Acciones de entrega voluntaria de armas, desarme de los colegios, canje de armas por cupones de mercaderías y canje de armas de juguete de los niños. i) Durante la Navidad de 1996 y apoyada en una campaña auspiciada por la Iglesia Católica, se invitó a los ciudadanos a entregar voluntariamente sus armas a cambio de bonos para regalos; ii) Se incrementaron de modo sustancial los operativos de requisas e incautación de armas, que pasaron de 6.000 en 1995 a casi 16.000 en 2003; iii) En 1998, una encuesta del Observatorio de Cultura Urbana indicó que el 67% de los bogotanos sostenía que era factible el desarme, frente al 10% en 1994; iv) Tanto en las administraciones de Mockus como de Peñalosa esta política tuvo intermitencias al colisionar con el margen de poder del Ejército Nacional que tenía bajo su potestad la decisión sobre restricción del porte de armas y consideraba que propiciar semejante medida iba en contra de la capacidad de defensa de la población.

- Hacia finales de 1995, la prohibición de la “*hora zanahoria*” consistió en el cierre a la 1 am de los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas: i) Según la Universidad de Los Andes, la medida contribuyó en un 8% a la disminución del homicidio común; ii) A principios de 1998, debido a la baja de las muertes violentas, se extendió el horario de venta hasta las 2 am, pero sólo dos meses después se volvió al horario de la 1 am, debido al aparente nuevo incremento de las muertes violentas; iii) A mediados de 2002, el alcalde Mockus implantó la “*hora optimista*”, extendiendo el plazo hasta las 3 am (Llorente y Rivas, 2004).
- También se pusieron en marcha operativos educativos como la *Cátedra del alcohol*, que convocó a más de 3.500 jóvenes en 68 colegios de la ciudad, a fin de concientizarlos sobre el uso responsable de la bebida; o la campaña *Entregue las llaves*, junto con los ministerios de salud y transporte, que buscó desincentivar la conducción de automóviles bajo los efectos del alcohol, y estuvo complementada en 1997 por el incremento de las sanciones en dichas circunstancias: suspensión por 6 meses de la licencia de conducir, arresto por 24 horas e inmovilización del vehículo. Mil setecientos conductores fueron sancionados durante el primer año de vigencia de las normas (Acero Velásquez, 2005).

*Mejoras sociales.* Si bien la tasa de desempleo alcanzó un 20% en el 2000, existieron importantes avances en el terreno socioeconómico de la ciudad: i) La población con necesidades básicas insatisfechas descendió del 20% a principios de 1990 al 14% en 2002; ii) La cobertura educativa oficial y privada llegó al 98,2%; iii) La cobertura de servicios públicos de agua y alcantarillado prácticamente alcanzó al 100% de la población en 2003 (Llorente y Rivas, 2004).

A través del Programa Misión Bogotá, se generó la figura del *Guía Cívico*, contratado temporalmente en las poblaciones en riesgo, con la tarea de generar labores de regulación ciudadana en temas de tránsito, convivencia ciudadana, transporte público, eventos artísticos, recreativos y deportivos, organización comunitaria y reciclaje de residuos. Entre 1999 y 2002, se empleó a 3.995 personas: jóvenes, trabajadoras sexuales, desplazados por la violencia y jefes y jefas de familia desempleados (Sáenz, 2003).

Otro punto que mereció especial consideración en el marco de la política de seguridad ciudadana estuvo dado por el incremento en un 36,7% entre los años 2004–2005 de las personas que llegaron a Bogotá como consecuencia del desplazamiento por el conflicto armado (sólo en el primer semestre del 2005 llegaron 8.008 personas desplazadas a la ciudad) (Velásquez, 2005).

*Los pactos de seguridad.* En junio de 2005, se dieron a conocer los lineamientos de la administración de Luis Eduardo Garzón —*Bogotá Sin Indiferencia*, 2004–2007— frente a los nuevos problemas de la ciudad: pobreza, informalidad, hacinamiento



urbano, desempleo y falta de oportunidades, caldo de cultivo para el crimen organizado y la presencia de guerrilleros y paramilitares (Seguridad Ciudadana, 2005). Se promovieron tres modelos de acuerdos intersectoriales con un sentido de co-responsabilización del Estado, el empresariado y la sociedad civil:

- *Pacto Marco Distrital de Seguridad y Convivencia*: firmado por la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio con las siguientes metas: i) Reducir a junio de 2008 la tasa de muertes violentas (homicidio, suicidios, muertes en accidentes de tránsito, muertes accidentales) de 40,7 a 30 por cada 100.000 habitantes; ii) Reducir el número de delitos de alto impacto contra el patrimonio económico en no menos de un 10% anual; iii) Incrementar las denuncias de los delitos de agresión sexual y violencia intrafamiliar; iv) Impulsar la participación ciudadana; v) Aumentar los niveles de esclarecimiento de los delitos ocurridos y reducir los índices de impunidad.
- *Compromisos de la Cámara de Comercio en el marco del Pacto*: i) Convocatoria a las asociaciones empresariales de seguridad para construir agendas de seguridad ciudadana con los alcaldes locales; ii) Articular los sistemas legales de seguridad privada a los de seguridad pública; iii) Ampliar la cobertura de la videovigilancia en la ciudad; iv) Apoyar y promover la asociatividad empresarial en las localidades para mejorar el entorno; v) Informar sobre los problemas que afectan a sectores productivos específicos para formular recomendaciones de acuerdos sectoriales a la Alcaldía Mayor.
- *Pacto con el gremio de taxistas*: i) Campañas para evitar la compra de autopartes robadas y el uso de tarjetas de operación y licencias de tránsito fraudulentas; ii) Instalación de medios de comunicación en los taxis nuevos para que ingresen a la red de apoyo de la Policía Metropolitana; iii) Asistencia a los programas de capacitación convocados por la Policía Metropolitana para el apoyo en situaciones de riesgo; iv) Establecimiento de un Centro de Atención al Usuario (físico y telefónico) para prevenir contra abusos; v) Impulso de un centro de venta de autopartes, gestionada por el gremio de taxistas asociado con las compañías aseguradoras; vi) Unificación de la base de datos de los taxistas y sus vehículos que operan en Bogotá y creación del programa de fidelización (Ramírez, 2005; Velásquez, 2005).

*Los puntos pendientes.* Según una serie de investigadores, existen ciertos supuestos que han sido rebatidos en torno de las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá. Los factores de comportamiento violento asociados al elevado consumo de alcohol, el porte indiscriminado de armas de fuego, la violencia y el maltrato intrafamiliar e infantil, parecen oponerse a la constatación empírica. Las muertes violentas en el período 1997–1999 estuvieron concentradas en unos pocos focos, y este patrón geográfico tuvo continuidad en el tiempo. Las muertes violentas producto de ajustes de cuentas y atracos fueron mayores que aquellas asociadas



a agresiones en el hogar y riñas producto del alcohol. Hay coincidencia geográfica entre los focos de alta violencia y la presencia de estructuras criminales vinculadas a mercados ilegales y actividades ilícitas (Rubio, 1997 y 1999; Llorente, 2001).

*Las lecciones aprendidas.* Bogotá se ha constituido en un punto de referencia ineludible en toda práctica promisorio de seguridad ciudadana. Su experiencia resalta lo siguiente: i) La importancia de estrategias múltiples que —aunque sin datos específicos sobre su impacto en varios casos—, se han combinado para generar una transformación general de la seguridad ciudadana; ii) La importancia del volumen de recursos aplicados —institucionalizados a través de un fondo específico— con continuidad en el tiempo y en múltiples áreas, que van desde la policía a la infraestructura urbanística y los equipamientos culturales; iii) La importancia de los espacios institucionales y administrativos generados, que contribuyeron al fortalecimiento del sector público; iv) La importancia superlativa del cambio cultural que significó revertir instancias de desborde delictivo y violencia por instancias de encuentro, construcción colectiva y compromiso público-privado para abordar soluciones; v) La importancia de no haber caído en la opción excluyente *prevención versus control*, sino de haber integrado sinérgicamente ambas acciones. De cara al futuro, se destacan tres desafíos a abordar. El primero se refiere al establecimiento de líneas de base para la implementación de políticas de intervención social, para poder medir el aporte específico de cada acción, sus costos-beneficios y su impacto. El segundo desafío tiene que ver con el estudio más preciso de la influencia que las acciones de lucha contra la guerrilla armada y los paramilitares en la región periférica a la ciudad —y del proceso de desmovilización consecuente— han tenido en la evolución de los índices delictivos (Montenegro, 2005). Por último, el tercer desafío es el fortalecimiento de alianzas programáticas con los medios de comunicación social que, conservando su independencia, sean incluidos en una estrategia integral de prevención de la violencia (Garzón, 2006).

### **Un caso de respaldo político interruptus: la reforma de la Policía Bonaerense**

*Marco general.* La fuerza de seguridad de la provincia de Buenos Aires, Argentina, fue larga y profundamente cuestionada por su accionar, incluso por su participación en torturas y desapariciones durante el régimen militar, y más recientemente por toda clase de corrupción y complicidad con el delito (Saín, 1998; Oliveira y Tiscornia, 1997; Tiscornia, 1997; Vallespir, 2002; Dutil y Ragendorfer, 1997; Ragendorfer, 2002). Marcaron un punto de quiebre la evolución de la causa judicial por el atentado terrorista contra la Asociación Mutual Israelita Argentina y el crimen de un fotógrafo (cuya tarea periodística lo había llevado a retratar a un empresario de vida pública reservada al que un ex ministro de la Nación había calificado

como jefe de una organización mafiosa). En ambos casos, la justicia detectó la participación de miembros de la Policía Bonaerense. El proceso de cambio, que se había iniciado con modificaciones leves hacia fines de 1996 y que a los pocos meses retrocedió al anular varias de las medidas de depuración, se reactivó hacia fines de 1997 por demanda de la opinión pública. La reforma se gestó en un contexto crítico caracterizado por: inestabilidad institucional policial; percepción de la policía como elemento contribuyente a la inseguridad;<sup>11</sup> hechos de amplia repercusión mediática donde funcionarios policiales aparecían involucrados en actos de corrupción o en crímenes de magnitud (por ejemplo, sectores de la fuerza vinculados con bandas de secuestradores y traficantes de drogas);<sup>12</sup> excesiva centralización operativa y bajo equipamiento, y falta de capacitación y bajo nivel de estudios de los integrantes de la institución.

*Primera etapa de la reforma (1997–1999).* La política acometida significó la disolución de la Policía Bonaerense tal cual se la conocía y su reemplazo por una nueva estructura y marco jurídico. La política de seguridad ciudadana iniciada a fines de 1997, a pesar de mantener en vigencia su marco legislativo formal, fue discontinuada entre 1999 y 2003 en varios de sus grandes ejes (policía comunitaria, control civil). El recrudecimiento de crímenes violentos, secuestros extorsivos, sumado al cuestionamiento de la acción policial en la represión de protestas sociales durante 2002, motivó que el Estado retomara la senda fijada por la ley cinco años antes, incluyendo la vuelta al Ministerio de Seguridad de su artífice, el Dr. Carlos León Arslanián. El primer impulso reformista de 1997 fue la sanción de una ley sobre la intervención civil de la policía, que produjo una depuración de los cuadros de conducción de la fuerza y fue poniendo en ejecución una serie de cambios organizativos cuyos puntos de apoyo se detallan sumariamente a continuación.

*Reforma del procedimiento penal.* Desde el plano judicial significó una vasta transformación legislativa y de infraestructura que acompañó a los cambios planteados en el plano policial. Sus aspectos centrales fueron: la investigación preparatoria desarrollada por el Ministerio Público; el juez de garantías controlando la legalidad de la investigación preparatoria; la protección de víctimas y testigos; el querellante adhesivo; el procedimiento abreviado; el juicio oral y público e instancia única; el juez de ejecución penal y el tribunal de casación.

<sup>11</sup> Para 7 de cada 10 bonaerenses, la seguridad pública era “mala” o “muy mala” (Centro de Estudios Nueva Mayoría, 1998).

<sup>12</sup> Sólo en 1996, más de 500 hombres fueron separados de la institución, acusados de cometer diversos delitos: “gatillo fácil” u otros excesos en el uso de la fuerza, estafas y extorsiones, entre los más notorios (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2005).

*Nuevas instituciones.* i) Creación del Consejo Provincial de Seguridad Pública; ii) Creación del Defensor Municipal de la Seguridad; iii) Creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma Policial; iv) Creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires; v) La participación comunitaria fue un eje central de la propuesta, a través de la creación de los Foros Vecinales (a nivel de cada Comisaría), los Foros Municipales, y los Foros Departamentales.

*Conducción de la reforma.* A nivel de la pirámide de gestión administrativa los cambios fueron sustanciales: Se creó una nueva organización de la estructura de conducción en el Poder Ejecutivo, encabezada por el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, lo que a su vez generó cambios en el ámbito estrictamente policial, a través de diversas acciones. Simultáneamente, se puso en marcha una estructura policial tripartita, integrada por la Policía de Seguridad, la Policía de Seguridad Vial y la Policía de Investigaciones en Función Judicial, que resaltó la necesidad de un fraccionamiento funcional de la fuerza. Se enfatizó la especialización de los policías, previéndose que el personal de la Policía de Seguridad se focalizara en prevención del delito; el personal de la Policía de Investigaciones en la asistencia técnica y científica de jueces y fiscales; y la Policía de Seguridad Vial en el control de la circulación de personas y bienes en las rutas y caminos de la provincia. Se dispuso la descentralización de la Policía de Seguridad en 18 Departamentos de Seguridad, en plena coincidencia con cada Departamento Judicial existente.

*Recursos humanos y ética policial.* El nuevo modelo educativo para la policía se concibió con carácter profesional y permanente para abarcar la formación específicamente policial y vinculada al derecho; la formación científica y técnica general y la formación de contenido humanístico, sociológico y ético con especial énfasis en la protección y promoción de los derechos humanos.

El Sistema de Control de Ética Policial se sustentó en los siguientes órganos: i) Tribunal de Ética Policial, dependiente directamente del Ministro de Justicia y seguridad; ii) Auditor de Asuntos Internos, dependiente directamente del Ministro de Justicia y Seguridad. Se trataba de una oficina esencial desde el punto de vista del control externo y civil de fuerzas que acostumbraban tratar los abusos e irregularidades de sus miembros en el marco de una estructura militarizada y con escasa autonomía de los investigadores internos respecto de la voluntad de la jerarquía policial.

*Modelo de análisis del sistema de seguridad.* Se anunciaron las bases para conformar un mapa del delito en la provincia, motivado en el estudio de las siguientes variables: parámetros socioeconómicos y psicológicos de la población; características cualitativas y cuantitativas de la criminalidad real; índice de victimización;

índice de la cifra negra del delito y explicación causal de la no denuncia; índice de confianza en las autoridades encargadas de proteger a la sociedad del delito; contribución de los medios de comunicación social; parámetros de eficiencia del sistema judicial; índice de solidaridad social.

*Segunda etapa de la reforma (2004–2005).* El destino de la reforma estuvo signado por diversas marchas y contramarchas que culminaron con una virtual reversión del respaldo político y los principios que la inspiraron, a partir de diciembre de 1999, cuando asumió el poder un nuevo gobierno provincial, paradójicamente del mismo signo político del que inició la reforma, pero con una postura diametralmente opuesta en materia de seguridad.<sup>13</sup> La aplicación de estos postulados debió esperar medio lustro hasta que fueron retomados en 2004.<sup>14</sup> Las circunstancias en las que se gestó la segunda etapa de la reforma estuvieron signadas por el incremento de ciertos delitos que, como el secuestro extorsivo, habían puesto en vilo a toda la sociedad, provocando miedo e incertidumbre. Especial impacto público tuvo el secuestro seguido de asesinato de un joven estudiante de 23 años, Axel Blumberg, cuyo padre se erigió *a posteriori* en un líder social que convocó a multitudes en protesta por la inseguridad.<sup>15</sup> El gobernador de la provincia soportó fuertes embates de la opinión pública sobre su política de seguridad y, tras una serie de idas y venidas, convocó nuevamente a quienes habían impulsado la reforma de fines de 1997 para que volviesen a poner en marcha el proyecto truncado.

*Otra propuesta para la misma reforma.* El designado Ministro de Seguridad, el mismo de aquel primer envión reformista, puso como eje central la profundización

---

<sup>13</sup> En efecto, el gobernador bonaerense que asumió en diciembre 1999, había impreso un cambio que implicaba una vuelta atrás en la política de seguridad que estaba en medio del proceso de reforma. Esa nueva orientación —que incluyó desde el retorno de policías a la cabeza efectiva de la institución hasta modificaciones conceptuales en la lucha contra el delito sostenidas en el cuestionamiento a lo que llamaban el “garantismo”— no sólo no se mostró efectiva sino que fue contraproducente: la violencia policial aumentó y la percepción de inseguridad no se redujo sino todo lo contrario.

<sup>14</sup> La reforma puso mayor atención en la ruptura de las redes de corrupción existentes que en aumentar la eficiencia de la organización. Las reformas que se intentaron eran demasiado profundas como para obtener resultados a corto plazo y el apoyo que recibieron de sectores políticos vinculados a la policía no era suficientemente sólido (Frühling, 2001).

<sup>15</sup> El joven apareció muerto el 23 de marzo de 2004, en el marco de un panorama de reiteración de secuestros extorsivos con eje en el área del conurbano bonaerense. Las marchas que encabezó su padre —con propuestas de reforma a la legislación y las políticas de seguridad— fueron las más grandes de la historia argentina en cuanto a la protesta por la inseguridad. La primera de ellas convocó, según el diario *La Nación* (2 de abril de 2004) a 135.000 personas y, más allá de propuestas generales para el país, concentró sus críticas en la gestión de la provincia de Buenos Aires. Posteriormente, Juan Carlos Blumberg se erigió en un severo crítico de la actuación del ministro Arslanian.

de la reforma estructural de la fuerza prevista en la Ley de 1998 y, adicionalmente, en la lucha contra la corrupción policial como base de la política de seguridad pública. Se declaró de inmediato el estado de emergencia mediante la Ley 13.188 que ponía bajo reforma inmediata de acciones, estructuras y nombres, a todos los estamentos de la Policía Bonaerense, iniciándose un nuevo proceso de depuración de cuadros, con eje en oficiales y suboficiales comprometidos con delitos comunes, corrupción y violaciones de derechos humanos. Esas acciones, de fuerte carga simbólica y de expresión de autoridad civil, fueron la punta de lanza de la segunda era reformista.

*Tres nuevas policías.* Se inició un proceso para que las 18 Jefaturas Departamentales alcanzaran una autonomía plena y autogestionaria. El objetivo fue la descentralización, mediante la creación de la Policía Comunal y la desconcentración mediante la creación de las Policías de Distrito, nuevas figuras institucionales.

- *La Policía Comunal* delegaba el mando policial en el Intendente (titular del Poder Ejecutivo electo por el voto popular en cada uno de los departamentos en que se dividía la provincia), con la idea de fortalecer el control popular a través del estímulo al trabajo de los Foros de Seguridad y de la elección popular del Jefe de Policía a partir de 2007. Dicho régimen se aplicó en municipios cuya población no excedía los 70.000 habitantes (en consecuencia, con un grado de conflictividad menor). La idea fue que estas fuerzas llegasen a obtener plena autonomía, transformándose en policías de cada uno de esos municipios.
- *Los Policías de Distrito* se crearon para quienes no manifestasen la voluntad de ingresar en el régimen de la Policía Comunal ya que el régimen comunal tenía carácter voluntario y los municipios podían adherir o no libremente al mismo. Funcionaban en el ámbito jurisdiccional de cada municipio y se basaron en el modelo de desconcentración burocrática: se promovió la constitución de un cuerpo policial en cada municipio, con su propia jefatura orgánica, pero que resultaba funcionalmente dependiente del Ministerio de Seguridad a través de las Jefaturas Departamentales (a diferencia de la Policía Comunal, que dependía del Intendente). A pesar de esa dependencia jerárquica, contaba con cierta autonomía para la decisión de cuestiones relativas a su funcionamiento y afectación de recursos.
- *La Policía Buenos Aires 2.* Otra manifestación de la descentralización y focalización prevista por la reforma fue la creación —a partir de cero— de este cuerpo policial, con actuación en el primer y segundo anillo del conurbano bonaerense, la zona más conflictiva del país en términos delictivos. El reclutamiento y la formación de sus agentes se diseñaron de modo independiente al de la Policía Bonaerense.

La *carrera policial*. También se modificó estructuralmente en diversos planos:

- *Escalafón*. Se suprimió la división entre suboficiales y oficiales, que constaba de 17 grados, y se creó una nueva estructura de grados de acuerdo a su función y con la exigencia de estudios secundarios para el ingreso a la carrera policial.
- *Nuevo plan de formación*. La reconversión implicó la exigencia de poner en marcha un amplio plan de capacitación que permitió terminar dichos estudios a quienes no los hubiesen realizado o completado, y además les posibilitó continuar su adiestramiento con alguna de las orientaciones de las tres tecnicaturas superiores en seguridad.
- *Capacitación permanente*. La carrera policial se articuló con otras instituciones relevantes asociadas, como las universidades, a cargo de la formación teórico-instrumental de las prácticas profesionales de la Policía. Se apuntó a una estrategia de socialización del personal y a favorecer la integración entre la comunidad y su policía. También se creó el Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, para cursos de actualización en las distintas especializaciones.

*Incremento en el número de policías y depuración*. Se dispuso un plan trienal de incorporación de 16.000 nuevos efectivos, pasándose de un ingreso anual de 1.500 a 5.000. Se totalizó un número de 46.900 agentes distribuidos en 90 policías, 35 distritales y 18 departamentales. La Ley de Emergencia Policial permitió que quedaran separados de la fuerza 902 policías quienes, a la espera de procesos administrativos, tuvieron la opción de una indemnización o jubilación. Se agilizó el funcionamiento de la Auditoría General de Asuntos Internos, con un mayor impulso a antiguas actuaciones y más celeridad para las situaciones nuevas. El resultado durante el primer año fue de 225 sanciones impuestas. Paralelamente, se archivaron aproximadamente 5.000 expedientes —todos ellos de antigua data— que, por faltas menores, obstaculizaban la promoción de personal policial involucrado en supuestas irregularidades.

*Incentivos salariales y sociales*. Con el fin de generar un mejor nivel de ingreso en los agentes policiales y su núcleo familiar, se lanzaron varias iniciativas: i) Subsidio a familiares de policías fallecidos o heridos en actos de servicio; ii) Atención de la situación de los hijos menores del personal policial fallecido en acto de servicio y dado de baja por incapacidad en acto de servicio, mediante becas educativas de los niveles de enseñanza básica y polimodal; iii) Mejora sustancial del haber jubilatorio del personal retirado; iv) Se fijaron aumentos en las remuneraciones y se establecieron pisos y topes salariales.

*El Compstat bonaerense.* Sobre la base de los precedentes generados en la gestión del año 1998 y de los antecedentes extranjeros tales como el Compstat de la Policía de Nueva York, desde el primer mes de la gestión se realizaron las reuniones con todos los máximos jefes policiales (jefes departamentales, jefes distritales, jefes comunales, titulares de comisarías, Dirección General de Seguridad Vial, Dirección General de Investigaciones, etc.), con respaldo de los datos de los mapas del delito, de la operatividad, de inteligencia criminal, de los esclarecimientos, y otras fuentes de información. En dichos encuentros, se analizaron los resultados obtenidos en cumplimiento de directivas y órdenes de servicio, la estadística del delito, sus fluctuaciones y el grado de aptitud del personal policial.

*Programa de análisis de inteligencia criminal.* El Ministerio adquirió un sofisticado programa de computación utilizado por reconocidos organismos de investigación, como el FBI, que le permitió realizar estudios de inteligencia criminal de última generación. Su uso se habilitó en la Dirección General de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito, en el marco de una estrategia que puso especial énfasis en el análisis de la información a través de:

- *Base de datos unificada.* Una ley provincial impuso la obligación a las autoridades judiciales de suministrar información al Poder Ejecutivo, que permitiese desarrollar análisis de inteligencia y esclarecimientos de hechos delictivos. Para un adecuado funcionamiento del sistema, se conectaron las bases de datos internas (personal, capturas, secuestro de vehículos, secuestro de armas, etc.) y externas (Poder Judicial, organismos de seguridad nacionales y Registro Nacional del Automotor, entre otros).
- Creación del *Comité de Análisis del Crimen Organizado* y de la *Unidad Especial de Investigaciones del Crimen Organizado*, como organismos destinados a entrecruzar y analizar información proveniente del Servicio Penitenciario Provincial, la Policía Bonaerense y otras fuerzas federales, como Prefectura y Gendarmería, a fin de conformar una base de datos sobre el accionar del crimen organizado en la provincia y definir, en consecuencia, estrategias para su combate.
- Se estableció un Grupo Especial de Apoyo para las Investigaciones contra Secuestros de Personas, para atender a la problemática de una de las modalidades delictivas con efectos más conmocionantes sobre la opinión pública.
- Se conformaron mesas de trabajo multisectoriales para abordar las modalidades de piratería del asfalto, prevención del delito rural, y prevención del robo de cables.

*La participación comunitaria.* En la segunda etapa de la reforma se buscó el fortalecimiento y la multiplicación de los foros de seguridad creados por Ley 12.154,



### RECUADRO 1.1. Nuevas experiencias de seguridad y disminución del delito

Los *desarmaderos* es un ejemplo de crimen organizado con expresión barrial. En la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, en Argentina, se puso en marcha durante 10 meses una experiencia que buscó coordinar a todos los actores del sistema para atacar a los diferentes factores asociados al robo de automóviles como los homicidios y los costos económicos conexos.

Se realizó un esfuerzo en múltiples direcciones: i) Organizando operativos cerrojo de control vehicular y poblacional en las rutas de acceso y egreso a la ciudad de Buenos Aires; ii) Inspeccionando con autoridades municipales los comercios de venta de autopartes, para verificar su procedencia legal; iii) Poniendo a disposición de la población un número telefónico gratuito para recibir denuncias sobre desarmaderos de autos clandestinos (más de la mitad de los operativos se organizaron gracias a esta colaboración ciudadana); iv) Promoviendo una legislación nacional de identificación de las partes más importantes de los vehículos, para evitar su reventa clandestina; v) Articulando una acción conjunta con las compañías de seguros, para concientizar acerca de los ahorros que podían realizarse en el valor de las pólizas; vi) Organizando acción de inteligencia criminal para detectar lugares de comercialización de autopartes clandestina; vii) Empoderando a los alcaldes para que tuvieran la facultad de propiciar un nuevo empadronamiento y control de los comercios del ramo.

Las cifras de disminución del delito fueron contundentes, con pocos antecedentes en el pasado inmediato. Tomando como referencia los períodos julio 2002 a mayo 2003 y julio 2003 a mayo 2004, los homicidios dolosos cayeron en un 24,67% en el área metropolitana debido en gran parte a la disminución drástica de los homicidios en ocasión del robo de automóviles. En igual período, el hurto de automotores bajó un 35,22% y el robo a mano armada de vehículos se redujo en un 47,29%.

Estas cifras fueron además corroboradas por organismos externos a los de estadísticas oficiales. Como prueba de que esos números dados por el Gobierno no escondían cifras negras, el Centro de Experimentación y Seguridad Vial (integrado por las principales 10 compañías de seguros del país) publicó sus propias mediciones que eran coincidentes con la información del Poder Ejecutivo (de hecho, la mayoría de los robos de automóviles se denunciaban con el propósito de cobrar la correspondiente indemnización). Como consecuencia de la baja de los niveles de siniestralidad, las compañías aseguradoras disminuyeron los precios en las pólizas de seguro entre el 8 y el 15%. Finalmente, otro punto significativo fue la disminución en más de un 300% de las muertes del personal policial (que en un alto porcentaje caía resistiéndose al robo de su propio automóvil).

Fuente: Beliz, 2005.

reactivándose los consejos de seguridad municipales. La propuesta consistió en difundir en toda la provincia foros vecinales, municipales y departamentales para el control y supervisión de la actuación de los comisarios como puente entre el policía y la sociedad. En este punto, los nuevos canales de participación abiertos desde el ámbito del gobierno provincial central generaron no pocas resistencias de las autoridades políticas locales, que veían estos espacios como potenciales competidores al tradicional poder partidario de los caudillos comunales. El espíritu de la reforma consistió en una estrategia de doble vía: empoderar a la ciudadanía para propiciar políticas de seguridad ciudadana en ámbitos institucionales definidos y responsabilizar a los intendentes por la



marcha de la política de seguridad ciudadana en sus propios municipios, sin poder deslindar culpas en el estado provincial.

*Las estadísticas oficiales de la reforma al 2004.* En un plano estrictamente estadístico —que sin embargo no fue acompañado por un incremento en la sensación de seguridad de la población—, el Ministerio de Seguridad (2005) señaló que, como consecuencia de todos los operativos de prevención realizados y los casos delictivos esclarecidos, en el año 2004 hubo un descenso del 22% de comisión de los delitos más graves. En 2003, 290.503 y en el 2004, 168.766. El robo simple o agravado bajó un 10% (60.475 casos en 2003; 54.298 en 2004) y el hurto simple un 11% (46.678 casos en 2003; 41.389 en 2004). El hurto y robo de automotores disminuyeron un 36%: en 2003 se sustrajeron 59.754 y en 2004, 37.735 (ver Recuadro 1.1). El robo con armas disminuyó en un 27% (41.119 casos en 2003; 29.613 en 2004). Los casos de piratería del asfalto bajaron en un 50% (1.786 en 2003; 878 en 2004). Los secuestros de personas disminuyeron un 43% (307 en 2003; 177 en 2004). El homicidio se redujo un 28% (1.788 en 2003; 1.322 en 2004).

### **Las lecciones aprendidas en materia de reforma policial**

*De políticas de gobierno a políticas de Estado.* Los cambios incipientes y contradictorios, que en algunos casos se han revertido después de un tiempo, aparecen como una suprema debilidad en toda la región (Frühling, 2001). El caso bonaerense refleja este punto de modo sustantivo: existió un agujero negro de un lustro en la implementación de un enfoque sistémico e integral que sentara las bases de un nuevo esquema de seguridad pública, no sólo desde el punto de vista policial sino también judicial.

*Las “revoluciones caligráficas” no alcanzan. Gestión, gestión y más gestión.* La reforma se sustentó en un amplísimo abanico de nuevas leyes. La aplicación práctica de dicha normativa implicaba un esfuerzo, continuo y sostenible, de respaldo político y de construcción de capacidades estatales. El proceso careció de esos insumos políticos y de gestión en los términos apropiados. Los costos de su interrupción fueron notorios.

*Reemplazar la “para-gobernabilidad ilegal” por la gobernabilidad democrática.* El fracaso de muchas políticas de seguridad ciudadana contiene el germen de la impunidad del sistema político. El caso bonaerense y sus reiteradas crisis conducen a una cuestión de fondo: su fuerte vínculo con los problemas de gobernabilidad democrática. La falta de eficacia y transparencia del sistema policial no suele ser un fenómeno aislado del clima político institucional de ciertas jurisdicciones. La policía no se autorreforma, requiere liderazgos políticos transparentes y comprometidos que impulsen su cambio y que no estén comprometidos a su vez con

esquemas de corrupción, por acción u omisión. Se requiere, en consecuencia, vencer el *statu quo* que invita a no alterar la *para-gobernabilidad ilegal*, entendida como el precario equilibrio a menudo ofrecido por fuerzas policiales corruptas que garantizan cierto nivel de control del delito a cambio de que las autoridades civiles de turno sean indiferentes a sus propias actividades delictivas.

¿*Descentralización a manos de quién?* Lo anterior se vincula con otro punto crucial de la reforma estudiada, uno de cuyos ejes fue la descentralización de la fuerza policial, hasta llegar incluso al planteamiento de crear policías municipales bajo la dependencia directa del intendente del lugar. Esta estrategia requiere un juego a dos puntas: la transparencia del sistema político y el involucramiento de la comunidad en canales precisos de participación en temas de seguridad ciudadana. Para romper el lazo político espúreo entre intendentes y policías que caracterizó buena parte de la etapa de crisis de la fuerza bonaerense, se procuró generar espacios de participación y control popular a la vez que propender a una responsabilización explícita de los intendentes en la política de seguridad ciudadana. De hecho, frente a la irrupción de los foros vecinales se evidenció una respuesta dispar de las autoridades políticas, algunas de las cuales los percibieron como una amenaza a sus manejos caudillistas y clientelares.<sup>16</sup>

La *importancia de las “políticas invisibles” de seguridad ciudadana*. Vinculado al elemento de descentralización mencionado, surgió la necesidad de fortalecimiento del ámbito estatal central en materia de seguridad ciudadana, y de consolidar instancias de coordinación apropiadas para articular a cada uno de los actores del sistema. La reforma bonaerense hizo especial hincapié en la conformación de bases de datos que, a través del entrecruzamiento de la información de las agencias públicas del sistema de seguridad, pudiesen ayudar a construir estrategias inteligentes en materia de despliegue de efectivos, prevención situacional, acciones articuladas con los sectores específicos afectados por determinadas modalidades delictivas y un mejor nivel de división del trabajo entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en el manejo de información para tales propósitos. Estas políticas *invisibles* de seguridad ciudadana —en el sentido de no consistir meramente en el despliegue espectacular de efectivos en las calles— permitieron en un comienzo, entre otras cosas, disminuir modalidades delictivas como los secuestros extorsivos.

<sup>16</sup> En Colombia sucedió algo similar. Para descentralizar y lograr una mayor cercanía con el vecino, a partir de 1987 se pusieron en marcha los primeros 85 Centros de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional. Pero al haber sido impulsados sin planificación ni suficientes recursos, el entusiasmo inicial se esfumó. En Medellín, se tornaron parte de la maraña del narcotráfico. Entre 1996 y 1997 se desactivaron alrededor de 100 CAI en la ciudad de Bogotá, pasando de 180 a alrededor de 90 centros. Para 1994, los CAI contaban en promedio entre 4 y 6 agentes para cubrir los 3 turnos de vigilancia diaria, lo cual daba una idea de su precariedad (Llorente, 1997 y 2001).

*La sincronización de la reforma y las amenazas extorsivas.* La necesidad de establecer éxitos tempranos en materia de reforma policial es un requisito que parece colisionar con los tiempos de maduración —extendidos en el mediano y largo plazo— de todo cambio estructural. En el caso de la reforma policial bonaerense, estos éxitos tempranos no surgieron en la primera etapa de su implementación, lo cual contribuyó a generar un estado de opinión pública que pareció acompañar su congelamiento hacia el año 1999. Esto fue seguido por amenazas de insubordinación y chantaje de los sectores policiales afectados por los cambios. Ambas circunstancias —la carencia de éxitos tempranos y el sabotaje policial— tendieron en un comienzo a revertirse en la segunda etapa de la reforma de 2004, en gran parte debido a un compromiso político más contundente para su implementación, y a una opinión pública mucho más proclive a terminar con la impunidad en las filas policiales.

*Incentivos virtuosos.* Analizando el caso bonaerense y extendiendo su paradigma en términos más generales, podría señalarse que una estrategia de reforma policial sostenible requiere alinear objetivos para la construcción de un triple nivel de incentivos: sobre las áreas central estatal, la comunitaria de la policía y la comunidad en su conjunto. Los oficiales que desarrollen actividades en uno y otro sector tienen que advertir las ventajas del cambio, así como la comunidad debe sentirse motivada para romper los niveles de desconfianza y la brecha de escepticismo y miedo que pueda sentir por la labor policial. Los niveles de incentivos deben complementar criterios de cooperación, niveles de especialización y claros ámbitos de responsabilidad para evitar la irrupción de *policías toderos*, de profesionalidad poco concentrada en el cumplimiento de objetivos concretos (Llorente, 1997). La reforma policial debe generar apoyo interno, con mejoras en las condiciones de trabajo y los derechos de los policías (Incyde, 2004). Pasar de un financiamiento en negro (con recaudación ilegal asociado a acciones criminales) a un financiamiento transparente del salario policial exige inversión económica y nuevos sistemas de evaluación de su desempeño. La Comisión Internacional para la Reforma Policial planteó las siguientes recomendaciones: necesidad de que la Policía no perciba que la reforma es contra ellos y necesidad de concitar el apoyo del personal policial subordinado que trabaja en primera línea. (Bitar Chacra, 2003).

*Los errores a evitar con la Policía Comunitaria.* Si bien la reforma bonaerense no se concentró exclusivamente en la Policía Comunitaria o de proximidad, incluyó a ambas estrategias de un modo embrionario en la descentralización (ver Cuadro 1.1). Como lecciones generales, también asimilables a otras experiencias internacionales, pueden sintetizarse los siguientes alertas: i) La alta rotación del personal policial de las zonas asignadas, como ocurrió en Villa Nueva, Guatemala (Frühling, 2003), conspira contra los canales de confianza que es necesario consolidar

**CUADRO 1.1. La Policía Comunitaria en la balanza**

Esperanzas	Peligros
Mejor información a partir de la participación ciudadana.	Empleo de este mecanismo para aumentar el control social sobre las comunidades.
Más transparencia en el accionar policial, al estar sujeto al escrutinio público.	Incremento de relación con los caudillos políticos locales y con situaciones de clientelismo político.
Apertura de canales de generación de confianza entre la policía y la comunidad, consolidando una nueva cultura policial.	Surgimiento de conductas segregacionistas y estigmatizantes en la sociedad y de resistencias corporativas de parte de la estructura policial.
Mayor flexibilidad organizativa policial y más poder discrecional a las jefaturas policiales locales.	Relajamiento de los mecanismos de control y ruptura de la unidad de mando policial
Mejor asignación de recursos humanos y materiales en la organización policial.	Fracaso de la estrategia por falta de medios materiales y humanos debido al alto costo de los programas.
Avance en función de casos piloto prácticos, con adecuada focalización y territorialización.	Hiperexpectativa ciudadana, luego defraudada por falta de sostenibilidad política y financiera a la iniciativa.
Mayor ordenamiento territorial, atendiendo a faltas leves e incivildades que perturban la convivencia.	Riesgo de arrestos masivos, de criminalización de cuestiones sociales y de mayores abusos policiales.
Medición de desempeño de la actividad policial a través de ONG y de los vecinos individualmente.	Limitación de la experiencia a un mero programa de relaciones públicas.
Premios a la policía por su iniciativa, creatividad, proactividad y capacidad para resolver problemas comunitarios.	Pérdida de enfoque de la labor policial, desorientación de los oficiales y desvirtuación e ineffectividad en las tareas más específicas.
Adecuada división de funciones entre ámbitos policiales centrales concentrados en el crimen organizado y las redes transnacionales, por un lado, y ámbitos comunitarios descentralizados en mayor contacto con la comunidad.	Falta de mecanismos de coordinación, surgimiento de deseconomías de escala y duplicidad de tareas sin una lógica de articulación. Todo esto, en la medida que la reforma carezca de una dimensión integral e imprima un cambio cultural.

Fuente: Elaboración propia, 2006.

con la ciudadanía; ii) La ausencia de métricas institucionales de evaluación del nuevo modelo genera un inapropiado anclaje en el pasado que se pretende superar con la reforma, como ocurrió en Bogotá, Colombia y Santiago de Chile, donde los comandantes de estación fueron evaluados en función del modelo reactivo-represivo: tiempos de respuesta a las llamadas ciudadanas, mercaderías recuperadas o número de detenciones (Llorente, 1997); iii) Necesidad de evitar las reformas *liliputienses*, minimalistas, localistas o de meras relaciones públicas, que privilegian aspectos policiales de segundo orden y de corte asistencialista, que se tornan en

una respuesta *blanda* al problema agudo de la inseguridad (Llorente, 1997; Rico y Chinchilla, 2002); iv) Riesgo de la *parálisis reformista*, producto de resistencias corporativas, que deberían poder enfrentarse con formas de movilización comunitaria lo más institucionalizadas posible y con los incentivos mencionados sobre el personal policial que se pliegue al cambio (Varenik, 2003); v) Vana pretensión de reforma policial sin un paralelo esfuerzo de reforma en el sistema político, en especial en lo relativo a su financiamiento proselitista y la transparencia de sus estructuras partidarias. La corrupción policial no es huérfana (Beliz, 2005).

## CARÁCTER ESTRATÉGICO DEL ENCUADRE INSTITUCIONAL

La voluntad política y el liderazgo de gestión necesitan expresarse en una institucionalidad adecuada, tanto hacia adentro del Estado como en sus relaciones con la comunidad. Con instituciones flexibles, dinámicas, innovadoras, con poder suficiente para legitimar procesos de reformas y con aptitud administrativa para coordinar esfuerzos. La política de seguridad ciudadana, como estrategia integral para abordar un fenómeno multicausal y plural como el de la violencia,<sup>17</sup> requiere pasar de un *Estado fábrica* a un *Estado red*, articulado y con solidez institucional para sostener la voluntad política.

La complejidad de la política de seguridad ciudadana responde a varias cuestiones. La violencia se ha modernizado y diversificado con mucha mayor rapidez que las estructuras administrativas para enfrentarla. Al ser multicausal, dispara una dispersión temática en el Estado, con fuerte desalineamiento operativo cuando se trata de ejecutar iniciativas. Al quedar en claro que las estrategias de seguridad ciudadana trascienden a un ministerio, surge también el desafío y la dificultad práctica y política de enlazar acciones entre diferentes agencias estatales (ver Recuadro 1.2).

Un punto de particular debilidad en las instituciones es la brecha informativa profunda en materia de estadísticas de seguridad ciudadana, tanto a nivel internacional como local, que suele obligar a operar a ciegas a las agencias públicas<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> “No sólo se registran múltiples causas que expresan un mismo y solo fenómeno, sino que además hay múltiples causas que expresan múltiples fenómenos. Es así que han aparecido nuevas violencias, inéditas manifestaciones de las antiguas, el incremento notable de todas ellas y un cambio en sus expresiones en el territorio” (Carrión, 2004).

<sup>18</sup> El paquete informativo mundial actual en materia de violencia y criminalidad está compuesto principalmente por: i) El *Informe Mundial Sobre Violencia y Salud* (de la Organización Mundial de la Salud); ii) El *Estudio de Naciones Unidas sobre tendencias delictuales y funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal* (del Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención); iii) Las *Encuestas de Victimización* (del Instituto Interregional de Naciones Unidas para Investigaciones sobre Delincuencia y la Justicia); iv) La *Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud y el Proyecto Activa* (impulsados por la Organización Panamericana de la Salud); v) Los Reportes Anuales

## RECUADRO 1.2. A la búsqueda de fórmulas

¿Cuál debería ser el ámbito más apropiado para contener la agregación de todas las acciones públicas que se demandan en materia de seguridad ciudadana? Las respuestas ensayadas son múltiples:

En *Colombia* se impulsaron fuertemente los Consejos Distritales de Seguridad Ciudadana, ámbitos donde se reúnen —bajo la coordinación del alcalde comunal— los comandantes de policía y ejército, los secretarios de salud, educación y transporte, los miembros del Ministerio Público Fiscal y representantes de la sociedad civil.

En *Argentina*, en el marco de la Ley de Seguridad Interior, se diseñó un Consejo Federal de Seguridad con el propósito de aglutinar una mejor coordinación entre las fuerzas de seguridad federales y las policías de cada provincia, creando Comités de Crisis para el trabajo conjunto en caso de emergencia. También se puso en marcha en 2003 el Plan Nacional Anti-Impunidad, con participación de víctimas y familiares de víctimas de delitos, asociados para recibir denuncias y quejas sobre el funcionamiento del sistema de seguridad, promover medidas de reparación, auditar el funcionamiento judicial y contribuir mediante el dictado de clases a la reconversión pedagógica de las fuerzas policiales.

En *Santo Domingo, Paraguay y Buenos Aires*, las fiscalías barriales, cerca de la demanda de los vecinos y con presencia física del Poder Judicial en cada comunidad, sirvieron como un canal apropiado para asegurar inmediatez y mayor transparencia en la investigación de casos penales.

En *Quito, Ecuador*, el municipio creó la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana y el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, como un modo de transparentar y sistematizar la información sobre criminalidad, y financiar ciertas actividades a través del aporte de los vecinos y a su vez asegurar criterios de transparencia tanto en la composición de su directorio como en la rendición de cuentas del empleo de sus recursos.

En *Hatillo (Costa Rica), Villa Nueva (Guatemala), São Paulo y Belo Horizonte (Brasil)* se pusieron en marcha esfuerzos de Policía Comunitaria, que abrieron canales de expresión y contralor a la comunidad (Rico y Chinchilla, 2002).

En *Uruguay* se posibilitó la constitución de Comisiones de Seguridad Barrial y cuerpos de Policía de Proximidad en Montevideo y Policía Comunitaria en Canelones, y el surgimiento de proyectos concursables por las propias ONG para reforzar ciudadanía y mejorar la sensación de seguridad a nivel local (Bastón, 2004).

En *Perú*, y con el apoyo del Instituto de Defensa Legal, se pusieron en marcha en 2003 seis experiencias piloto de Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, y se produjo la elaboración participativa de planes distritales a través de foros, con la participación de los vecinos y organizaciones de la sociedad civil.

En *Rio de Janeiro, Brasil*, Viva Rio es desde 1993 un referente de la sociedad civil por la seguridad ciudadana. En 1995, la ONG promovió una manifestación de 400.000 participantes contra la ola de secuestros en la ciudad. En 1998, se puso en marcha el Servicio Civil Voluntario, como alternativa educativa para jóvenes que alcanzan los 18 años sin completar la escuela elemental y no son aceptados en el servicio militar. En 2003, fue uno de los actores principales en la promoción del Estatuto del Desarme, promoviendo la destrucción pública de 114.000 armas. En 2003, Viva Rio contrató los servicios remunerados de 927 personas (el 65% mujeres), y contó con la participación de 2.050 voluntarios que trabajaron en las campañas y proyectos. La gran mayoría son habitantes de las favelas. En 2003, Viva Rio tenía 727 socios locales y había realizado 290 eventos públicos en el marco de sus 813 proyectos locales (Habitat, 2004).

Resulta imprescindible pasar de la información como espectáculo a la información como estrategia, porque las iniciativas de seguridad ciudadana enfrentan una principal paradoja: superabundancia informativa en los medios masivos de comunicación sobre criminalidad, y subdesarrollo en las bases estadísticas de información continua, confiable y bien respaldada documentalmente<sup>19</sup>.

- *Riesgos*: i) Convocar la constitución de comisiones y gabinetes poco operativos, que no logren romper la inercia burocrática y el simple ritualismo de las reuniones conjuntas; ii) incrementar la inflación administrativa sin un respaldo informativo ni organizativo apropiado.
- *Oportunidades*: i) Construir escenarios que pongan en práctica nuevas modalidades de gestión del conocimiento estatal y copropiedad de la información estratégica, comenzando por considerar como un bien público regional a los índices de criminalidad y victimización.<sup>20</sup> ii) Fortalecer capacidades estatales especializadas en materia de seguridad ciudadana (carrera administrativa civil focalizada en el área, institutos, foros, observatorios, consejos permanentes, redes temáticas, mesas de trabajo específicas), trascendiendo el enfoque reduccionista que las percibe como áreas sólo aptas para policías o militares (Reid, 1999; Sampson y Scout, 1999; Stone, 2005).
- *Sentido paradigmático de los casos analizados*: i) La experiencia chilena de los fondos concursables implica un esfuerzo destacable de creatividad institucional, atado a prácticas de descentralización, participación comunitaria y financiamiento de políticas integrales de seguridad ciudadana con criterios objetivos de asignación de recursos; ii) Las experiencias de Argentina, Colombia, Chile y Uruguay, en materia de observatorios de violencia y delito, revelan la importancia estratégica de la institucionalidad estadística, sus

---

de Interpol y del *Home Office International Comparisons of Criminal Justice Statistics*. Son los más relevantes insumos que se producen a nivel mundial, teniendo cada uno de ellos —a pesar de los esfuerzos desplegados— problemas de universo, recolección, validación, agregación, continuidad y comparabilidad de datos entre los países. El *Latinoobarómetro*, como encuesta general a nivel de la región sobre temas de gobernabilidad, también incluye una auscultación sobre seguridad ciudadana.

<sup>19</sup> En América Latina, según datos disponibles, la proporción de hechos violentos que se denuncia varía entre el 15% y el 30%, según el tipo de incidente y el lugar de ocurrencia (Rubio, 2000). Parece existir un vaciado de las capacidades efectivas de los estados para limitar la producción vertiginosa de nuevos riesgos y conflictos y para afrontar su consecuente análisis y comparabilidad (Curbet, 2002; Shaw et al., 2003).

<sup>20</sup> En el plano de la relación costo-beneficio de las políticas de seguridad ciudadana y en la efectividad de las medidas de reducción de temor, la mayoría de los países desarrollados tampoco tienen información integral y continua (Sansfaçon, 2004). Un estudio encargado por la Comisión Europea en abril de 2005 indicó que, salvo los casos de las ciudades de Angers (Francia), Ámsterdam (Holanda), Manchester (Reino Unido) y Helsinki (Finlandia), existía una baja cultura en la evaluación de costos y beneficios de las políticas de seguridad ciudadana (Van Soomeren y Wever, 2005).



**CUADRO 1.2. Chilebarómetro**

<b>Activos</b>	<b>Pasivos</b>
<p>Desde 1997 existen estadísticas policiales periódicas y públicas, tanto a nivel de Encuestas de Victimización como de sistemas de registro oficiales, si bien aún resta un esfuerzo importante por homogeneizar criterios de recolección y de análisis de la información.</p>	<p>Mayor presión delictiva, mayor violencia, mayor población carcelaria, mayor relación con el consumo de drogas, mayor temor a la victimización (no siempre proporcional al mayor número de delitos), mayor concentración geográfica y menor edad de los delincuentes, son características generales del mapa de criminalidad.</p>
<p>Se creó la División de Seguridad Ciudadana en el Ministerio del Interior, como ámbito específico para la planificación y monitoreo de planes nacionales.</p>	<p>Necesidad de una institución central del Estado como responsable de la política general de seguridad ciudadana, con efectivo poder real para alinear la acción de múltiples agencias públicas.</p> <p>Dispersión y falta de sinergia de las diferentes iniciativas, tanto al interior del Estado como en relación entre el sector público y la comunidad.</p>
<p>Se avanzó en 2006 hacia la separación de funciones ejecutivas de las áreas de defensa y seguridad interior.</p>	
<p>El Decreto 594 otorgó al Ministerio del Interior la coordinación de las políticas de seguridad y la creación del Comité Interministerial de Seguridad Ciudadana.</p>	<p>Asimetrías institucionales. Ciertos municipios directamente no consideran el problema en su orgánica frente a municipios que sí tienen personal contratado y estable para el sector.</p>
<p>Se han impulsado iniciativas y reformas en casi todos los ámbitos vinculados a la prevención y la delincuencia, habiéndose anunciado en 2006 el propósito de someterlas a metas de cumplimiento.</p>	<p>Enfoque excesivamente unidireccional a la visión de "la seguridad ciudadana como control de la criminalidad", restando aún una mayor coordinación operativa con las áreas sociales.</p>
<p>Se reformó el sistema de enjuiciamiento penal, con la Reforma Procesal Penal, y comenzaron a producirse las primeras evaluaciones de impacto.</p>	<p>Centralidad del problema del financiamiento. La proliferación de políticas localistas y micro-proyectos de bajo costo y bajo impacto denota también una falta de estrategia general en la materia.</p>
<p>Se reformó el esquema de entrega de servicios policiales a través del Plan Cuadrante, con un fuerte criterio de focalización.</p>	<p>Necesidad de desmonopolizar el rol de la policía, tendiendo a una interacción con la comunidad, lo cual implica el desafío de enfrentar un cambio no sólo organizacional sino también eminentemente cultural.</p>
<p>Se impulsó un sistema de concesiones carcelarias y el incremento en la dotación de los gendarmes.</p>	<p>Importancia de impulsar mecanismos de rendición de cuentas acerca del uso del financiamiento, mediante un libre y amplio acceso a la información pública.</p>

(continúa en la página siguiente)



**CUADRO 1.2. Chilebarómetro** (continuación)

Activos	Pasivos
<p>En el ámbito local, se puso en marcha el Plan Comuna Segura y el Plan Barrio más Seguro, lo cual supuso un esquema de ejecución innovador que arroja múltiples lecciones aprendidas. La reformulación de los mismos hacia finales del 2006 también supone un desafío sustantivo en cuanto a cómo garantizar criterios de continuidad.</p>	<p>Excesiva preponderancia de los proyectos sobre los programas, sin continuidad, ajustes en su ejecución, ni autoevaluación, con el riesgo de implicar acciones que no se correspondan con una necesidad de la comunidad. La micro-gestión necesita coordinarse adecuadamente con la macro-política.</p>
<p>Se consolidaron centros académicos y de investigación tanto en el sector universitario —el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile o el Programa de Seguridad Ciudadana de FLACSO y la Universidad Hurtado— como en el ámbito de la sociedad civil— la Fundación Paz Ciudadana.</p>	<p>Necesidad de atender a una mejor coordinación de acciones entre las diferentes áreas jurisdiccionales del país (gobierno central, regiones, comunas), lo cual supone establecer adecuados incentivos económicos y políticos para la co-producción del bien público seguridad ciudadana.</p>

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Instituto de Asuntos Públicos, 2003; Foro de Expertos, 2004; Ministerio del Interior, 2005; López Regonesi, 2000.

dificultades de implementación y la necesidad urgente de constituir en este plano bases e índices comunes a nivel nacional y regional.

### **Un caso de innovación institucional. Los fondos concursables comunales en Chile**

*Línea de base general.* Chile encaró en la última década diversas acciones para lograr un mayor nivel de consenso institucional y formalización de una política nacional de seguridad ciudadana. Sus tres principales iniciativas fueron: el Foro de Expertos convocado en 2003 por el Ministerio del Interior para sentar las bases de un análisis técnico y plural en torno a la problemática; la realización de una Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Victimización) por el Ministerio del Interior, también en 2003, para comparar elementos de percepción ciudadana con las cifras más técnicas y objetivas de los hechos delictivos y sus denuncias formales, y el impulso de planes nacionales que buscaban niveles de focalización y descentralización, uno de los cuales se analiza a continuación (ver Cuadro 1.2).

*Principales características del programa Comuna Segura-Compromiso 100.* Comenzó a implementarse en el año 2001 en 12 comunas de la región metropolitana (totalizando 56 comunas en 2004). Transfirió a nivel de municipio y de comunidad un

modelo de gestión de seguridad, con material humano y recursos económicos. Se coordinó nacionalmente por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Constituyó un innovador intento de focalización de programas de intervención integral en materia de seguridad ciudadana, además de generar un incipiente desarrollo institucional y grado de especialización de las comunas del país. Tuvo enfoque transversal: coordinación intersectorial entre policías, ministerios (educación, interior, vivienda, trabajo y salud), autoridades regionales y locales (municipios), sector privado y la comunidad.

*Criterios de admisibilidad.* Durante los dos primeros años de ejecución del programa, los criterios de selección para incorporar a una comuna tuvieron que ver con las siguientes variables ponderadas: tasa de robo con violencia, 20%; tasa de robo con fuerza, 15%; violencia intrafamiliar, 20%; prevalencia del consumo de drogas, 10%; índice de pobreza, 35%. A partir de 2003, el Índice de Vulnerabilidad Social Delictual se aplicó en un 50% como factor de ponderación y como ranking para que las comunas de más de 70.000 habitantes pudiesen ingresar al programa. Los otros criterios utilizados fueron población comunal (30%) y el análisis de los delitos cometidos en la comuna (mediante el estudio de las denuncias asociadas a delitos de mayor connotación social en los últimos tres años) ponderado en un 20%. La División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior realizó la selección en función de variables sociales (el índice) y delictuales (tasas de denuncias). Cada año, se construyó un ranking de comunas e ingresaron al Programa las que obtuvieron el mayor puntaje. A partir de 2005, se estableció que un 30% de los recursos del Fondo eran de asignación directa del Consejo, de acuerdo a las prioridades del Plan Comunal, y las iniciativas serían licitadas o ejecutadas directamente por el municipio. El 70% restante del Fondo se concursó (Ministerio del Interior, 2005).

*Criterios de competitividad.* Inicialmente, los proyectos presentados al concurso fueron evaluados por el Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana, con participación de la Mesa Técnica, en función de una ponderación de: i) Nivel de importancia del problema en función de lo previsto por el plan, con respecto a la comuna y el sector donde tendrían lugar (18%); ii) Asociatividad para su implementación (12%); iii) Participación de los beneficiarios en su implementación (7%); iv) Solución integral al problema planteado (15%); v) Relación entre la solución planteada y las actividades planteadas (10%); vi) Coherencia entre actividades y presupuesto (15%); vii) Colaboración para implementar el proyecto (6%); viii) Aportes de ejecutores (7%); ix) Relación beneficiario/costo del proyecto (5%); x) Experiencia de los ejecutores (5%). El Ministerio del Interior sólo certificó técnicamente el diseño de las iniciativas, su pertinencia respecto de las prioridades comunales definidas en el plan correspondiente y la adecuación de los montos asignados a los distintos apartados. Cuando

los fondos se asignaron, su ejecución no pudo exceder los 12 meses (hasta 2005 era de 8 meses) Los propios beneficiarios se comprometieron con la financiación de los Proyectos, participando en un 36% (2001), un 41% (2002) y un 36% (2003) (Ministerio del Interior, 2005).

*La institucionalidad.* El programa generó un marco metodológico de actuación respaldado en diversas instancias institucionales para coordinar la relación Nación-Comunas.

- El *Secretario Técnico*, elegido por concurso público, con honorarios pagados centralmente por la Nación, facilitó la coordinación y activó la relación con Carabineros.
- El Ministerio del Interior estableció una *Unidad de Coordinación Territorial* (que supervisa a 5/6 secretarios técnicos y tiene un enlace directo con Carabineros) y una *Unidad de Asesoría Técnica*.
- La *Comuna* asumió los compromisos de constituir el Consejo de Seguridad Ciudadana, facilitar información comunal referente a seguridad local, formalizar la incorporación del Plan de Seguridad como política local, dotar de instalaciones e infraestructura para la labor del secretario técnico (secretaría, comunicaciones, viajes), financiar traslados para capacitación.
- El *Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana* instalado a nivel municipal se conformó con un 70% de representantes de los vecinos y un 30% de autoridades, presidido por el alcalde e integrado mínimamente por: el gobernador provincial o su representante; dos concejales con las más altas mayorías individuales; el prefecto de Carabineros o un representante; el prefecto de la Policía de Investigaciones o un representante fiscal del Ministerio Público en la medida en que ya exista en la comuna un representante del Programa Previene con responsabilidad del Consejo Nacional de Control de Estupefacientes; un representante de organizaciones comunitarias juveniles elegido por sus pares; un representante de directivos de establecimientos de educación secundaria elegido por sus pares; representantes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos; un representante de los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana elegido por sus pares; un representante de la Cámara de Comercio e Industrias; un representante de la Cámara de Comercio Detallista; un representante de los Centros de Padres y Apoderados de los establecimientos educacionales; un representante de organizaciones comunitarias de mujeres; un director de establecimiento educacional público de la comuna, elegido por sus pares y un director de establecimiento de salud pública de la comuna, elegido por sus pares.
- La *Mesa Técnica* constituyó también un compromiso de la comuna y estuvo prevista como un espacio de respaldo para el análisis y ejecución

de las principales iniciativas. Estuvo conformada por representantes de áreas relevantes del municipio: director de Desarrollo Comunitario, director de Obras Municipales, director de la Corporación de Educación Municipal, secretario Comunal de Planificación y asesor jurídico municipal (Ministerio del Interior, 2005).

*Criterios de inversión de los recursos.* Fueron de varios tipos<sup>21</sup>:

- *Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal.* El 30% de los recursos se transfirió directamente a los municipios, siendo ejecutados por el propio municipio o por vía de licitación. Los proyectos psicosociales estratégicos fueron responsabilidad de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana: violencia contra la mujer y maltrato infantil (programas de atención en crisis o terapéutica, por ejemplo); violencia escolar (programas de mediación escolar, por ejemplo); violencia barrial (instalación de mecanismos pacíficos de resolución de conflictos y mediación vecinal, por ejemplo); niños y adolescentes en riesgo de ingreso a la carrera delictual (para quienes ya han tenido experiencias de infracción a la ley penal, hayan o no sido objetivo de sanción judicial).
- El *Fondo Concursable de Proyectos Comunitarios* estuvo abierto para que las organizaciones de la sociedad civil compitiesen entre sí y postulasen a los proyectos por ellas mismas elaborados en tres ámbitos: i) Prevención situacional, para modificar características físicas favorecedoras de la ocurrencia de hechos delictivos (diseño urbano seguro, control natural de los accesos, vigilancia natural de las comunidades, ocupación y mantenimiento de espacios públicos); ii) Prevención psicosocial, para intervenir en personas o grupos de personas que hubiesen sufrido alguna forma de victimización, infringido la ley penal o tuvieran serio riesgo de sufrir victimización. (sólo se aceptaron solicitudes de entidades especializadas); iii) Promoción de seguridad, para fortalecer redes sociales, fomentar el acceso a la información y fortalecer la toma de decisiones comunitarias. Al menos el 25% de los recursos debían ser orientados a proyectos psicosociales y situacionales. (Cada uno de ellos podía recibir hasta el 50% del Fondo. Los proyectos de promoción recibían entre el 10% y el 25% de los recursos).

<sup>21</sup> En junio de 2003 se construyó un catastro de más de 1.000 acciones emprendidas en materia de seguridad ciudadana para analizar el origen de su financiamiento, surgiendo del trabajo una profunda diferencia según las iniciativas estuviesen ubicadas o no en la región metropolitana del país. En el primer caso, los resultados fueron: i) Financiamiento público, 54,8%; ii) Financiamiento privado, 2,0%; iii) Financiamiento extranjero, 0,5%; iv) Financiamiento mixto, 42,8%. Excluye la región metropolitana de las cifras anteriores, el esquema varió sensiblemente: i) Financiamiento público, 84,0%; ii) Financiamiento privado, 2,7%; iii) Financiamiento extranjero, 0,6%; iv) Financiamiento mixto, 12,6% (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2003).

- También se dispuso de un *Fondo de Incentivo a la Gestión Local*, equivalente al 10% de los recursos destinados a las comunas, para financiar proyectos presentados por municipios o grupos de municipios que demostraran una buena gestión en seguridad ciudadana.

*Las lecciones aprendidas: aciertos y dificultades.* Las evaluaciones del Programa Comuna Segura para el período 2001–2004, realizadas sobre 56 comunas por observadores independientes (SUR Profesionales Consultores-Universidad Alberto Hurtado, 2004; Vanderschueren, Lunecke y Smaoun, 2003; Asuntos Públicos, 2003; Dammert y Lunecke, 2005) arrojaron las siguientes conclusiones:

- La encuesta dirigida especialmente a los miembros de los 40 Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana proporcionó una opinión muy positiva acerca del Programa. Se valoró altamente la utilidad de la iniciativa para la lucha contra la delincuencia y el modelo de trabajo (Asuntos Públicos, 2003). *A resolver:* Se demandó institucionalidad y continuidad, a través del fortalecimiento del Consejo Municipal o alguna otra sección claramente visualizada en el organigrama del municipio.
- Se consideró positiva la alta participación de diversos sectores en la elaboración, ejecución y supervisión del Plan Comunal de Seguridad Ciudadana. Se valoró de un modo muy positivo la participación de Carabineros y su acercamiento tanto a nivel del Consejo Municipal como de la comunidad. Se consideró apropiado el diseño del Programa, por su descentralización y participación. *A resolver:* La disponibilidad de recursos de parte de la Comuna, más allá de la política del gobierno central y su pertenencia partidaria.
- Mayor conocimiento comunitario del problema de la inseguridad, a pesar de la rapidez con que se preparó el Diagnóstico y el Plan. *A resolver:* Riesgo de que el programa se *fondice*, subsumiéndose sólo al Fondo Concursable. Se debía evitar que a causa de la competencia por los recursos, fueran siempre los mismos quienes recibieran fondos y que los Consejeros *capturaran* la asistencia, con la presentación de sus propias propuestas de proyectos.
- El programa incluyó factores para la generación de climas comunitarios de seguridad y confianza colectiva. *A resolver:* No se percibió evidencia de sustentabilidad ni de impacto inmediato en la reducción de delitos. Se creyó esencial que el programa se vinculase a los Carabineros y a formas de prevención situacional (reincidencia de robo en ciertas zonas) y social (control de microtráfico, armas de fuego en poder de jóvenes, vandalismo).
- La ejecución y operación del programa fue buena. La nota promedio de la ejecución de la mano de obra y los materiales fue de 6,3. Se valoró altamente el cumplimiento de los cronogramas de ejecución de obras. Fue buena la valoración de la calidad de las obras. *A resolver:* Traspaso de conocimientos

y prácticas a nivel municipal (alcaldes, consejos, organizaciones sociales) y articulación con otros programas y con el sector privado.

- El 83,3% de los proyectos de infraestructura se mantuvo en buenas condiciones, incluso varios años después de su ejecución. *A resolver*: Generación y análisis de datos confiables con respecto a jóvenes en conflicto con la ley y en situación de riesgo, que permitan el diseño de programas efectivos. Atención a la necesidad de crear nuevos empleos de mediación social con jóvenes, que puedan implicar un trabajo coordinado con Carabineros. Necesidad de realizar una tipología de comunas, en base a criterios sociales, de conformación y expectativas del grupo más joven de población, de vulnerabilidad y de delitos. Casi todos los proyectos incorporaron violencia intrafamiliar y consumo de drogas. ¿Fueron problemas reales de la comuna o estuvieron definidos a priori?
- Constituyó un mérito muy importante haber incorporado 40 comunas al programa en menos de 3 años. De cara al futuro se sugirió incorporar también a las comunas más ricas, exigiéndoles mayor contrapartida financiera para respaldar sus iniciativas. *A resolver*: Eliminación de barreras de entrada para los proyectos, ya que accedieron principalmente las Juntas de Vecinos con un promedio de 14 años de funcionamiento. Se verificó cierta rutina y homogeneidad en las propuestas (ideas repetidas). Casi el 70% de los objetivos se vinculó a recursos, capacitación y prevención.

## CUATRO ENSAYOS DE INSTITUCIONALIDAD INFORMATIVA EN EL ESTADO

### El caso de Argentina: intento de establecer incentivos para la información

Argentina puso en marcha dos principales iniciativas para generar un sistema de información pública y verificable más sólido en materia de justicia y seguridad ciudadana, cuyos principales adversarios han sido la fragmentación y la discontinuidad política.

*El Sistema Único de Registros Criminales-SURC*. Surgió en el año 2003, desde el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en el ámbito del Consejo Seguridad Interior,<sup>22</sup> para subsanar las serias limitaciones de disponibilidad de información completa, consistente y confiable en materia de

<sup>22</sup> Tanto en esta experiencia como en la que se abordará más adelante sobre la desmilitarización de las compras policiales, el autor de este capítulo se desempeñó como ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y en tal carácter impulsó tales iniciativas.

criminalidad.<sup>23</sup> Su finalidad principal fue la organización de una base de datos para la recepción de información, su archivo y correspondiente procesamiento, administración y publicación con el fin de: i) Articular e interconectar los sistemas judiciales del Ministerio Público, policías y fuerzas de seguridad, para un eficaz inicio de diligencias investigativas a nivel barrial y urbano; ii) Fortalecer la vinculación de la Policía Nacional, el Sistema de Seguridad Interior y la Inteligencia Criminal con el sistema penal, y de todos ellos con los países del Mercosur; iii) Aplicar y utilizar un banco de datos y mapas del delito basados en Sistemas de Información Geográficos como herramientas dinámicas para automatizar tareas de administración y recopilación de datos, acceso y análisis en tiempo real; iv) Facilitar el acceso a la información de todos los actores involucrados; v) Suministrar estandarización de la información sobre delitos y su uso para las estrategias de investigación; vi) Sistematizar los procesos administrativos de los expedientes y de la recopilación de información sobre hechos criminales en una fiscalía; vii) Facilitar el proceso de toma de denuncias en sede policial; viii) Sistematizar la relación de hechos imputados —individuales, grupales o de bandas delictivas— con los denunciantes o víctimas; ix) Eliminar las diversas numeraciones identificatorias de hechos o causas; x) Aplicar el análisis espacial de la información para la prevención o resolución de delitos. El sistema permitía, además, obtener información sobre desaparición de personas, sustracción de automotores, capturas e impedimentos de salida del país en tiempo real, lo que redundaba en prevención y control más efectivos, así como en la supervisión oportuna de la acción policial. La iniciativa, que llegó a constituirse en un mapa del delito con información pública en línea actualizada y disponible todos los meses para el público en general, fue desactivada a partir del cambio ministerial en el área (Beliz, 2005).

*El Monitor Ciudadano: primer sistema de medición de productividad del personal de la Policía Federal Argentina.* Como resultado del empleo del SURC, se propuso la medición del rendimiento de los oficiales y suboficiales de la Policía Federal en los 53 distritos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las herramientas fueron dos: i) El SURC (para medir las denuncias realizadas en las comisarías sobre los delitos de homicidio doloso, robo, violación, secuestro extorsivo, robo a mano armada y sustracción de automotores) medía también la actividad proactiva de incautación de droga y armas de fuego secuestradas, rebeldes detenidos, e investigación de oficio con procesados por asociación ilícita. ii) Una encuesta permanente de hogares en

<sup>23</sup> Formalmente, en el país existe desde el año 1999 el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), con capacidad de recolección de información de hechos criminales de todas las provincias y el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), que brinda desde el año 2002 información sobre la población carcelaria detenida en establecimientos dependientes del Gobierno Federal. Las Encuestas de Victimización se han realizado desde el año 1997, en los principales centros urbanos del territorio: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Mendoza.



**CUADRO 1.3. La productividad institucional****Evaluación económica de intervenciones para reducir la violencia interpersonal  
(en base a estudios seleccionados)**

<b>Estudio</b>	<b>Lugar y población del estudio</b>	<b>Categoría de costos incluidos (costos indirectos en bastardilla)</b>	<b>Costos totales anuales en dólares estadounidenses de 2001</b>
Armstrong (1983)	EE.UU, Pennsylvania. 1979. Prevención abuso menores: tutores domiciliarios y grupos de apoyo vecinales, basado en 103 menores en riesgo.	Gastos médicos directos, mejora del cuidado, costos de intervención.	Costos anuales que hubieran ocurrido en ausencia de intervención: US\$1.182.000. Costo anual por implementar el programa: US\$419.000. Ahorro neto por intervención: US\$647.000.
Caldwell (1992)	EE.UU, Michigan. Programas prevención abuso menores.	Costos médicos directos, costos de detención, costos policiales de protección, <i>pérdida de ingresos y de recaudación, costos de oportunidad, pérdidas de inversión en capital humano, costos psicológicos.</i>	Costo de tutor domiciliario para cada familia con un bebé: US\$70,6 millones. Costo de programas de educación para padres: US\$35,2 millones. Los costos de los programas de prevención son la décimonovena parte de los costos por abuso de menores.
Chapelaine & Maurice (1996)	Comparación de costos de registro y licencia de armas de fuego en Canadá.	Costos médicos directos, <i>costos de productividad.</i>	Costos de registro universal de armas de fuego: US\$70 millones. Costos anuales directos para el sistema de salud por lesiones relacionadas con armas de fuego: US\$50 millones. Costos totales de lesiones relacionadas con armas de fuego en el país: US\$5.600 millones (Millar, 1995).
Daley et al. (2000)	EE.UU, Massachusetts, 1998. Tratamiento de drogadependencia a 439 mujeres embarazadas.	Servicios legales y médicos, policía, detención, otros costos monetarios (valor de propiedades robadas), <i>pérdidas en ingresos y productividad.</i>	Ganancia neta en término de reducción del crimen, por año y por mujer tratada: US\$11.816.  (continúa en la página siguiente)



**CUADRO 1.3. La productividad institucional** (continuación)

**Evaluación económica de intervenciones para reducir la violencia interpersonal  
(en base a estudios seleccionados)**

<b>Estudio</b>	<b>Lugar y población del estudio</b>	<b>Categoría de costos incluidos (costos indirectos en bastardilla)</b>	<b>Costos totales anuales en dólares estadounidenses de 2001</b>
Olds et al. (1986); Olds & Kitzman (1993)	EE.UU. Proyecto Prenatal y de temprana infancia en Elvira.	Costos del programa, reducción de servicios de salud, asistencia social, sistema de justicia criminal, impuestos.	Ahorros del sector público por niño: US\$27.854. Costos de US\$6.861 y beneficios de US\$20.993 durante el tiempo de vida del proyecto.
Aos et al. (2001)	EE.UU. Costos y beneficios comparados de programas de prevención del delito.	Costos médicos directos.	Beneficios netos por participante (el promedio más bajo incluye beneficios para el sector público; el más alto incluye costos del sector público y de las víctimas; Tutorías: US\$231/US\$4651 Terapia familiar: US\$14.545/US\$60.721 Libertad condicional (probation) intensiva como alternativa a la detención: US\$19.106/US\$19.382
Chanley, Chanley & Campbell (2001)	EE.UU., Arizona. Impacto económico de los refugios para víctimas de violencia doméstica.	Costos y beneficios de refugios para víctimas de violencia doméstica.	Ganancia social neta de US\$3,4 millones. Tasa de beneficio con relación al costo varía entre 6,8 y 18,4.
Donato & Sanan (1999)	Australia. Costos y beneficios de un hipotético programa de encarcelamiento y tratamiento de agresores sexuales.	Costos de detención, costos <i>psicológicos</i> , otros <i>costos no monetarios</i> .	Costos por ofensa sexual: US\$105.324. Ahorro neto por ofensor: US\$26.698.
Greenwood et al. (1996)	EE.UU. Comparación de intervenciones tempranas para reducir posibilidad de los delitos cometidos por niños.	Costos de intervención del programa solamente.	Educación para padres e incentivos para la escolarización son 5-7 veces más costo-efectivo en alcanzar un 10% de reducción del crimen que el aumento de las detenciones.

Fuente: Waters et al., 2004.

materia de seguridad (el Monitor Ciudadano), medía el clima percibido por los vecinos en los 53 distritos, en términos de transparencia del personal policial, rapidez de las respuestas, corrección de la atención, sensación de inseguridad personal y colectiva y principales delitos denunciados. El universo de consultas llegaba a las 20.000 entrevistas mensuales. El establecimiento de un índice balanceado entre ambos indicadores realizado bimensualmente otorgaba como resultado un ranking de las 10 mejores comisarías de toda la ciudad, cuyo personal recibía una retribución de medio aguinaldo adicional y una calificación destacada en su legajo para mejorar su condición de ascenso. Es decir, se establecían incentivos económicos y de legajo, a partir de una medición de rendimiento doble: social y estadístico. Se fomentaba, también, el trabajo en equipo en un círculo virtuoso, por encima del conocido círculo vicioso de encubrimiento delictual y negativo espíritu de cuerpo. Se buscaba que todos los integrantes de las comisarías —como miembros de una virtual PyME de seguridad ciudadana— se comprometieran al logro de los resultados, aislando y previniendo los comportamientos irregulares individuales por contravenir la obtención de los objetivos del conjunto. Así, las comisarías en las que se comprobaban violaciones a los derechos humanos o casos de corrupción policial serían excluidas del beneficio. La iniciativa para la aplicación de estos incentivos de productividad también fue desactivada a partir del cambio de gestión ministerial.

*Los principales problemas.* Los esfuerzos para lograr transparencia y eficiencia en el manejo estadístico de la seguridad ciudadana tropezaron en Argentina con los siguientes obstáculos: i) Falta de continuidad institucional de los proyectos tendientes a garantizar transparencia en la provisión de datos y en el sistema en su conjunto; ii) Resistencias de los altos oficiales de la Policía a la aplicación de criterios de medición de rendimiento que reemplazaran manejos presupuestarios discrecionales de su parte; iii) Falta o inadecuada gestión y estandarización de la información sobre delitos para su uso cotidiano en línea (*on-line*) en las estrategias y tácticas policiales y de investigación; iv) Ausencia de una adecuada sistematización de los procesos administrativos que gestionan un expediente y carencia de una recopilación adecuada de información sobre hechos criminales en una fiscalía; v) Desconfianza institucional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial para compartir información; vi) Falta de conectividad entre las agencias involucradas, especialmente el área de inteligencia que operaba bajo vidriosos comportamientos; vii) Deficiencia en la toma de denuncias en sede judicial y policial; viii) Falta de sistematización en la descripción de hechos imputados a individuos, grupos o bandas delictivas así como de denunciantes y víctimas; ix) Pluralidad en la numeración para identificar hechos o causas, lo cual dificultó el acceso a la información de los expedientes; x) Bajo nivel de aplicación de los conceptos de análisis espacial delictivo y de herramientas de georreferenciación; xi) Ausencia de personal calificado para operar los sistemas (Estévez, 2005; Beliz, 2005).

## El caso de Chile: Coproducción de estadísticas con la sociedad civil

El ejemplo de este país resulta paradigmático por la sinergia de esfuerzos entre la sociedad civil y el gobierno en la elaboración de estadísticas criminales. De hecho, desde el ámbito comunitario se gestó la idea de la medición y calificación de la problemática de la inseguridad, generando un efecto de arrastre sobre diversas agencias del sector público que redundaron en la institucionalización de las iniciativas informacionales. La interacción de ambas esferas es aún un desafío pendiente (ver Recuadro 1.3).

*Anuario de Estadísticas Criminales.* La primera institución que sistematizó los datos en Chile fue la Fundación Paz Ciudadana que, a partir de 1994, comenzó a publicar el *Anuario de Estadísticas Criminales*, una recopilación de los registros delictivos de Carabineros, Policía de Investigaciones, Gendarmería, Poder Judicial y el Instituto Nacional de Estadísticas. Hasta entonces, en el país no existía un registro público, accesible y consolidado de cifras, verificándose resistencia de varias reparticiones a la entrega de la información. La Fundación Paz Ciudadana y Adimark publicaron también: *Índice de Victimización semestral*, desde 1998; *Encuestas nacionales Delincuencia y Opinión Pública* (1993, 1996, 1997, 2000, 2002, 2003 y 2004); *Victimización en Jóvenes y Niños*, autorreporte de factores de riesgo y delincuencia juvenil; La primera encuesta a condenados realizada en 1996 en

### RECUADRO 1.3. Niebla en los números

El indicador estadístico más representativo y más utilizado a nivel mundial para medir la violencia es la tasa de homicidios (cada 100.000 habitantes). Su confiabilidad se basa en el alto nivel de registro y su disponibilidad en todos los países. Es, además, un incidente por el que se interesan varias agencias gubernamentales y de una conducta particularmente costosa de ocultar. A pesar de lo cual se registran también divergencias en las estadísticas. Para el caso de Brasil, en Río de Janeiro se ha estimado que el sistema médico no categoriza un 30% de homicidios dolosos como tales sino bajo la fórmula de "otra violencia" (Reid, 1999). El subregistro estimado de los homicidios ocurridos en el área Metropolitana de Caracas entre 1990 y 1996 fue cercano al 30% (Rubio, 1998, 2000). En México, para obtener cifras más consistentes entre las diferentes fuentes de información —policía y sistema de salud— se revisaron cada uno de los certificados de defunción de todas las muertes en el Distrito Federal en 1995 (4.792 certificados). Mediante este procedimiento se mejoró un 25% el número de muertes registradas como homicidios y 10% los suicidios, disminuyendo más de 80% la mala calidad de la información (Fundación Mexicana para la Salud, 1998). A nivel de entidades supranacionales también se verifica esta distorsión: para los homicidios, las estadísticas promedio de la Organización Mundial de la Salud (8,8 por cada 100.000 habitantes) son un 15% superior a las de Naciones Unidas (7 por cada 100.000 habitantes) (Shaw, van Dijk, Rhomberg, 2003). En Lima, Perú, sólo una de cada tres víctimas de robo en la calle afirma haber hecho la denuncia en la comisaría (Basombrio Iglesias, C., 2005).

colaboración con Gendarmería; y el *Anuario Estadístico Interinstitucional de la Reforma Procesal Penal*, en colaboración con el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública (Fundación Paz Ciudadana, 2004).

*Los delitos de mayor connotación social.* En el país se registran y publican trimestralmente desde 1997 los datos a nivel nacional, regional y comunal sobre la evolución de las denuncias de los delitos llamados de mayor connotación social: robo con violencia o intimidación, robo con fuerza, hurto, lesiones, homicidio, violación y transgresiones a la Ley sobre Violencia Intrafamiliar. Son procesados y consolidados por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior del Gobierno Central (en base a registros oficiales de Carabineros y Policía de Investigaciones) y se incorporan a los informes indicadores sobre tráfico, portación y consumo de droga —en este caso recolectados por los organismos de control del país. Los informes, además de la cantidad de denuncias y detenciones, se formulan como índices por cada 100.000 habitantes.

*Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales-SUED.* Es una iniciativa<sup>24</sup>—en proceso de implementación desde el 2000— desarrollada por la Fundación Paz Ciudadana y los Ministerios del Interior y de Justicia que busca construir un sistema integrado de registro y procesamiento sistemático de información delictiva por parte de la Policía, el Poder Judicial y Gendarmería. El propósito es lograr un seguimiento del caso delictivo en todo su curso de generación, ocurrencia y consecuencias. El SUED tiene como objetivos (Arriagada y Godoy, 1999): i) Identificar variables relevantes a nivel de denuncias, aprehensiones e investigación policial, procesos judiciales y población penal; ii) Establecer reglas y sistemas clasificatorios que permitan relacionar y cruzar las estadísticas generadas por los distintos subsistemas; iii) Definir indicadores de modalidades de resumen de la información que sirvan a los propósitos señalados; iv) Garantizar la comparabilidad de los indicadores con las estadísticas de otras naciones; v) Describir la delincuencia desde una perspectiva integral recogiendo mayores antecedentes psicológicos, sociales y culturales del autor y la víctima. El trabajo se complementa con un Sistema de Información Georreferenciado (SIG), con actualizaciones periódicas de los datos (hay informes estadísticos mensuales, trimestrales, semestrales y anuales).

*Encuestas de victimización.* La División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior realizó 5 estudios de este tipo: en el Gran Santiago (1999) y en la

<sup>24</sup> El informe "10 años. Fundación Paz Ciudadana. 2002" señalaba que el SUED no había sido adoptado plenamente por todas las instituciones involucradas, pero que a pesar de ello había significado un paso importante en tanto los Carabineros habían adoptado un sistema de Automatización de Interconexión de Unidades Policiales (AUPOL) que cumplía con características similares.

Región Metropolitana (2000 y 2001) sobre Reforma Procesal Penal y Seguridad (2002), y sobre Percepción de la Labor Policial y Seguridad Ciudadana (2003). A nivel de todo el país, se desarrolló la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (2004), a partir de una muestra de 16.289 ciudadanos de 15 o más años residentes en alguna de las 77 comunas más pobladas del país. El cuestionario se elaboró en base a los criterios definidos por Naciones Unidas para encuestas de victimización y recopiló información sobre: delitos contra las personas y la propiedad, percepción de temor e inseguridad, razones para no denunciar; evaluación de instituciones oficiales (gobierno y policía) y políticas públicas de seguridad ciudadana. La encuesta también reveló datos sobre la participación de la comunidad en iniciativas de seguridad y las dificultades que se presentaban para lograrla.

*El Índice de Vulnerabilidad Social Delictual Comunal*, elaborado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior (Araya Moya y Sierra Cisternas, 2002) estableció el riesgo existente en cada uno de los ámbitos locales, respecto a la aparición de individuos vinculados a conductas ilícitas. El Índice se relacionó claramente a la gestión cotidiana, pues constituyó uno de los indicadores de referencia para distribuir los recursos concursables del Programa Comuna Segura. Para esto, el estudio indagó sobre la asociación de determinados factores de riesgo social en el origen de conductas delictivas, a partir de un análisis factorial de una serie de variables seleccionadas en seis dimensiones: pobreza, déficit educacional, desempleo, consumo de drogas, clima familiar y perfil del entorno. La variable dependiente elegida fue la población penal.

La hipótesis de partida del trabajo consistió en que el origen de la delincuencia se potencia cuando y allí donde existen condiciones de marginalidad. Por lo tanto, las comunas con mayor nivel de carencia o riesgo (medido a través de las variables mencionadas) deberían ser las que presentasen mayores porcentajes de personas procesadas por la comisión de delitos. En el análisis final, la variable de carencia o marginalidad se correlacionó con la variable dependiente —población penal. En los casos en que las pruebas de correlación resultaron significativas, el puntaje comunal se validaba como un Índice de Vulnerabilidad Social-Delictual.<sup>25</sup>

*Encuestas cualitativas y cuantitativas de recolección de información.* Entre los años 1993 y 2001, se realizaron en Chile cuatro encuestas para medir la violencia contra la mujer. Una de las principales instituciones patrocinantes de estas encuestas fue el Servicio Nacional de la Mujer. La Encuesta Nacional de Drogas en Población General (realizada desde 1994 en años pares) y la Encuesta Nacional de Drogas

<sup>25</sup> La investigación se llevó a cabo en 63 comunas con más de 70.000 habitantes y logró ratificar el postulado inicial: se verifica la asociación entre los factores de riesgo social (en su conjunto) y una comuna con mayor cantidad de individuos que realizan conductas ilícitas.

en Población Escolar (realizada en años impares desde 1995) realizadas por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes —CONACE— constituyeron otra herramienta cuali-cuantitativa de importancia (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).

*Los principales problemas* que se constataron en el caso chileno son cinco:

- i) En el marco de la nueva reforma procesal penal se destacó la necesidad de que los fiscales y la policía desarrollasen un mejor intercambio de información para poder conformar registros unificados y compatibles.
- ii) El Ministerio del Interior debería desarrollar un sistema de registro de todos los tipos delictuales y no únicamente los de mayor connotación social, de lo contrario se obvian tipologías delictivas que —aunque con menor impacto en la opinión pública— resultan centrales para caracterizar la seguridad ciudadana del país.
- iii) Como en el caso de las denuncias, el registro de detenciones debería considerar todos los delitos para permitir una caracterización detallada de las personas detenidas por la policía.
- iv) Falta de un sistema de seguimiento de las reincidencias y de lo que ocurre con posterioridad a la detención de la persona (Foro de Expertos, 2004).
- v) Dificultades de contabilización de los homicidios, porque cuando Carabineros encuentra un cadáver suele registrarlo como “hallazgo de cadáver” y no como una denuncia, pues entiende que la tipificación del hecho como “homicidio” le corresponde al juez competente. Esta situación podría generar una subestimación de las cifras (Mertz, 1999).

### **El caso de Colombia: un abordaje de salud pública**

Colombia incorporó el enfoque epidemiológico para monitorear la evolución de la violencia y las conductas criminales, lo cual permitió desarrollar estrategias de control y prevención más eficaces. En el caso de la recolección de estadísticas, se puso un especial énfasis en la transversalidad, la apertura y la integralidad del esfuerzo de socialización de la información, una experiencia que se dio primero a escala local y que busca extenderse a partir de casos piloto en todo el país.

*Observatorios del Delito.* Constituyen sistemas de vigilancia epidemiológica integrados por distintas instituciones que utilizan información georreferenciada para el análisis de la violencia y el diseño de estrategias y acciones de intervención oficial en los distintos municipios y en la región. A nivel general del país se constituyeron a partir del trabajo articulado que —desde 2002— realizan el Programa Colombia-Universidad Georgetown —financiado con recursos de USAID— y el Instituto Cisalva de la Universidad del Valle de Colombia. Utilizan como fuentes de

información los datos registrados por: Policía,<sup>26</sup> Medicina Legal,<sup>27</sup> Fiscalías y Salud Pública. En 2005 funcionaron con distintos grados de avance en 17 municipios de 7 departamentos: Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Chocó, Antioquia y Bolívar. En todos los casos, lo que se registra y valida son datos sobre muertes violentas y no intencionales (a través de la participación de las instituciones que llevan adelante los estudios). Cada municipio realiza el relevamiento y procesamiento de la información de su zona, y en el caso de los observatorios regionales, la consolidación de los datos de las ciudades que lo componen se realiza en el de la capital (ciudad más importante). Esto permite analizar si existen patrones o tendencias interdependientes en la subregión y disponer, en el caso de que así sea, estrategias y acciones conjuntas que produzcan un impacto más efectivo.

En el caso de los Observatorios departamentales, la información agregada de los sistemas de vigilancia municipales y subregionales se complementa con los datos provenientes de Medicina Legal (en caso de muertes) y de la Policía Nacional (para el resto de los delitos). Esto permite una visión integrada del fenómeno de la violencia y la criminalidad, que puede aprovecharse para el conjunto y por cada una de las ciudades en particular, así como identificar estrategias de intervención que funcionen como ejemplo entre los distintos municipios. Algunas de las acciones más relevantes que se implementaron a partir de la información provista por estos Observatorios fueron: i) Programas de salud mental para prevenir suicidios; ii) Restricción en el uso de armas de fuego; iii) Reglamentación de venta y consumo de alcohol en horarios específicos; iii) Prevención de accidentalidad vial; iv) Políticas de control de circulación de motocicletas y de uso de casco y chaleco; v) Promoción de ámbitos de trabajo conjunto entre Policía, Fiscalía y municipios; vi) Trabajos especiales con jóvenes en situación de riesgo; vii) Retenes móviles y especiales para el control de la embriaguez.; ix) Recuperación y control del espacio público.; x) Control de menores en establecimientos públicos; x) Señalización de vías; xi) Regulación de estacionamientos y lavaderos de vehículos (Instituto Civalva, 2004).

*Observatorios de violencia intrafamiliar en el Valle del Cauca.* En el marco de una estrategia de prevención general, la Secretaría Departamental de Salud del Valle

<sup>26</sup> El Departamento de Investigaciones Judiciales de la Policía Nacional (DIJPN) es el ente responsable del sistema de información y funciona como organismo asesor de las autoridades de la fuerza y de funcionarios del área de seguridad. Incorporan la variable “delitos de mayor impacto social” —de manera similar a Chile— que contempla: homicidios, homicidios colectivos, homicidios en accidentes de tránsito, lesiones comunes, lesiones en accidentes de tránsito, hurtos, hurtos de vehículos, piratería terrestre hurtos a entidades financieras, secuestros, secuestros colectivos y extorsión.

<sup>27</sup> El Sistema de Información del Centro de Referencia Nacional de Violencia del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (CRNV) recopila y analiza información sobre indicadores de violencia y accidentalidad a nivel país generados por el sistema médico forense colombiano.



del Cauca destinó recursos de su plan de atención básica en salud para atender el fenómeno, creando estos observatorios en 17 municipios. Se buscó estandarizar la información de diferentes fuentes, recopilarlas y procesarlas en el software respectivo y generar análisis y reportes relevantes para la toma de decisiones. Los Observatorios cuentan con un sistema de georreferenciación de casos que permite su ubicación espacial. La información se constituyó en una valiosa herramienta que permitió detectar más eficazmente a los grupos vulnerables en cada uno de los municipios y canalizar iniciativas a través de los Consejos de Política Social. Se tejieron redes interinstitucionales que convocaron a todos los actores que participaron del tema. En términos generales, en los municipios se logró incrementar el número de casos registrados. Se trabajó con las entidades participantes para revisar sus competencias y responsabilidades, adaptándose flujogramas de atención de casos en cada entidad y flujogramas interinstitucionales (Instituto Cisolva, 2004).

*Programa Desepaz, Cali.* La importancia de este esfuerzo sentó doctrina en toda la región y se convirtió en un punto de referencia ampliamente difundido y referido por la comunidad internacional. Entre 1983 y 1993, la ciudad de Cali había incrementado su tasa de homicidios cada 100.000 habitantes de 23 a 90. Se identificaron factores de riesgo de la violencia, como pobreza, desigualdad y exclusión social; violencia en los medios de comunicación; uso de armas de fuego; consumo de alcohol y drogas. El enfoque consistió en una perspectiva epidemiológica, organizada por un grupo de trabajo bajo la coordinación de una epidemióloga y con la participación de representantes de la Policía, la Fiscalía, las áreas de tránsito, salud, medicina legal y la Oficina de Derechos Humanos. El trabajo consistió en generar un consenso en torno de las variables a analizar y la forma operacional de definir las; generar una coincidencia entre las diferentes fuentes de información, para lograr una homogeneidad y confiabilidad en los datos de base para el impulso de las políticas públicas en el sector; una reunión de trabajo semanal para analizar los datos producidos por el sistema y producir un informe a ser elevado al Consejo Municipal de Seguridad; se diseñó una encuesta semestral para sondear la opinión ciudadana acerca del funcionamiento de la policía y la justicia; se pusieron en marcha los Consejos Municipales de Seguridad para propiciar un ámbito de coordinación de todos los actores con responsabilidad en el tema de la seguridad ciudadana; y una reunión semanal de todos los actores en el despacho del alcalde.

Una de las primeras tareas del grupo fue lograr un consenso en torno a las variables por analizar y la forma operacional para definir las. Esto se tradujo en una concordancia casi absoluta entre todas las fuentes de información que anteriormente producían estadísticas muy distintas. La información se introdujo digitalmente en un programa de captura y salida de datos. En los análisis periódicos se describía cada una de las variables recolectadas y su interacción mediante gráficas



y cuadros, y se calculaban las tasas de homicidio por barrio, comuna, ciudad y estrato socioeconómico de las víctimas. El sitio de cada caso se ubicaba dentro de las coordenadas de la ciudad mediante un sistema de información geográfica y con esa información se producían los diversos mapas. Como complemento, se diseñó un instrumento de medición de la opinión ciudadana sobre la calidad y problemas de funcionamiento de la policía y la justicia. Esta encuesta se realizó cada seis meses y sus resultados eran conocidos únicamente por las partes interesadas. Asimismo, la ciudad puso en marcha a partir de 1993 el Sistema de Vigilancia de Muertes de Origen Violento y Accidental de Cali (Vigilaciones), como una línea de trabajo del programa Desepaz que a partir de 1996 se incorporó al esquema de trabajo de la Secretaría de Gobierno del Municipio. Para fortalecer el proyecto desde el ámbito académico, en 2001 se incorporó el Instituto de Investigaciones y Desarrollo en Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia Social, Cisalva de la Universidad del Valle (Guerrero, 1999).<sup>28</sup>

Los *principales problemas* que se constataron en el caso colombiano en materia de producción de información son siete.

- i) Existencia de una diferencia entre el 30% y el 50% entre las denuncias reportadas ante la Policía Nacional y las reconocidas en las Encuestas de Victimización;
- ii) Tendencia al no registro de los incidentes por el conflicto de intereses presente en las agencias de seguridad y justicia para la realización de esta labor, teniendo en cuenta que las cifras se emplean para evaluar el desempeño de las mismas;
- iii) El acopio de información debería hacerse de modo más focalizado, incorporando incluso a la población y las comunidades en términos de la percepción del problema;
- iv) En varios sectores del país, la presencia de actores armados ha afectado la recolección de datos en las encuestas de victimización;
- v) Se han dejado de lado en las encuestas de victimización los delitos que afectan al sector empresarial y productivo;
- vi) No se mide adecuadamente ni el número ni la reincidencia personal de los criminales en las actividades ilícitas;
- vii) Insuficiente medición de los costos de la violencia en términos de las asunción de decisiones productivas que afectan a toda la población (Rubio, 1999).

---

<sup>28</sup> El Programa Desepaz también puso en marcha los Consejos Municipales de Seguridad; se crearon 10 Centros de Conciliación; se fortalecieron las Inspecciones de Policía; se establecieron 20 Consultorios Jurídicos; se fortalecieron 8 Comisarías de Familia; se inició el desarrollo de las Casas de Paz; se incrementó la política de comunicación; se dispusieron medidas de Ley Semi-Seca, Desarme y Prevención de la Accidentalidad Vial.

## El caso de Uruguay: la violencia familiar sale a la luz

La renovación y modernización tecnológica de los sistemas de información sobre la violencia en Uruguay fueron parte de un programa integral de fortalecimiento institucional para la prevención del crimen que llevó adelante el BID en este país desde principios del 2000. Hasta ese año, la información se recolectaba y registraba por la policía en forma manual, lo que demuestra el alto nivel de precariedad de las herramientas estadísticas utilizadas. Las estadísticas de delitos pasaron a elaborarse en base a la información recolectada por la Policía —que depende del Ministerio del Interior— y considerando los registros de denuncias realizadas en las distintas dependencias de la fuerza de seguridad.

*Centro de Información y Sistema de Gestión Policial.* El primero se creó en la órbita del Ministerio del Interior en el Departamento de Datos Estadísticas y Análisis y el segundo significó la informatización de los registros de hechos policiales en una red interna en la Jefatura de Policía de Montevideo y en la de Canelones. El Centro de Información se nutrió de la base de datos de delitos del Sistema de Gestión Policial, conformado como una herramienta para la gestión con sistema georreferenciado y descentralizado, instalado en cada una de las Seccionales. El sistema de información procesa, analiza y difunde datos homogéneos sobre violencia y delitos denunciados desde el año 2002, a partir de la información de la base de datos del Sistema de Gestión Policial. El Programa de Seguridad Ciudadana formó a instructores y elaboró manuales para la capacitación de funcionarios, apoyando la creación de un área específica de soporte y mantenimiento del Sistema en la Jefatura de Policía. El sistema de información fue operado por el Centro de Información, constituido en el Departamento de Datos Estadísticas y Análisis (DDEA) del Ministerio del Interior, cuyo personal se capacitó en su totalidad en el manejo y la administración de bases de datos, paquetes estadísticos y georreferenciación de información. Los funcionarios de estas reparticiones carecían de formación al respecto.

La instrumentación del Sistema de Gestión Policial (denuncias policiales en línea) contribuyó a mejorar la programación de actividades policiales, así como la transmisión de información uniforme. Permitió: facilitar la captación de las denuncias, (por ejemplo en Montevideo se multiplicó por 7 la cantidad anual de hechos registrados entre los años 2000 y 2003);<sup>29</sup> mejorar la atención y entrega

---

<sup>29</sup> El registro de hechos policiales se realizaba manualmente hasta el año 2000, y en Montevideo la base de datos presentaba 32.960 registros. Una vez informatizados los sistemas aplicables, en el año 2003 la cifra de registros alcanzó a 194.061. El incremento podría obedecer a dos factores concomitantes: mayor información y confianza en el mecanismo de denuncias implementado, e incremento real de las tasas delictivas (en particular, la de los delitos contra la propiedad) derivada de la recesión económica consecuencia de la crisis regional (Bastón, 2004).

de comprobantes al denunciante (según los sondeos de opinión realizados el porcentaje de las personas que tenían una valoración positiva del trato recibido aumentó de 47% a 68% entre los años 2000 y 2002), y realizar un mejor seguimiento de cada caso denunciado (el denunciante puede incluso recurrir a una oficina externa para solicitar información sobre su denuncia).

*Registro de Denuncias de Violencia Doméstica.* Se implementó a través de un módulo específico del Sistema de Gestión Policial (instalado en las Jefaturas de Policía de Montevideo y Canelones) en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica presentado en noviembre de 2003 para el período 2004–2010. El Programa desarrolló una estrategia encaminada a la movilización de protagonistas clave: i) Más de 200 actores del sector público (Parlamento, Poder Judicial, Policía, Salud, Educación, etc.) participaron de tres eventos de sensibilización; ii) Se capacitaron 652 funcionarios públicos que tenían contacto con víctimas de violencia familiar; iii) Se ejecutaron nueve proyectos que implicaron atender las consultas jurídicas y psicológicas de 6.600 mujeres víctimas de violencia doméstica y de 1.800 adolescentes o niños víctimas de abuso o maltrato, ejecutándose en zonas donde el servicio era inexistente (en Montevideo: Maroñas, Colón y Paso de la Arena; en Canelones: Pando, Las Piedras y Ciudad de la Costa). También, se incrementó la oferta de los ya instalados (fundamentalmente en los casos de atención a adolescentes y menores víctimas de maltrato o abuso). Adicionalmente, 5 de las instituciones que ejecutaron los proyectos de atención a víctimas realizaron acciones de capacitación en detección y captación temprana que alcanzaron a 1.300 agentes comunitarios; iv) como mínimo, 4 funcionarios policiales de cada seccional recibieron capacitación para la mejor atención de las víctimas, editándose en simultáneo una “Guía de actuación en Violencia Doméstica para la Policía Nacional”, que se distribuyó en todos los departamentos del país. v) Para facilitar el registro y recepción institucional, el Ministerio del Interior dispuso la descentralización de la recepción de denuncias de violencia doméstica en la ciudad de Montevideo, las cuales hasta el año 2001 se recibían en una sola seccional especializada. Al salir el problema a la luz y propiciarse su registro, se generó un aumento del número de víctimas que plantearon su denuncia ante la Policía: se pasó de 481 casos en 1997 a 891 (1998), 1.035 (1999), 1.052 (2000), 1.029 (2001), 1.116 (2002), 1.927 (2003) y 2.240 (2004). Se redujo también el número de hogares que experimentaron violencia doméstica (de 46,4% en 1997 a 33,0% en 2003, explicado fundamentalmente por la reducción de la violencia psicológica) y el número de muertes de mujeres a causa de la violencia doméstica, que disminuyó de 66 casos al año en 2001, a 53 en 2002 y a 49 en 2003, registrando un aumento en 2004 a 59 casos.

Los *principales problemas* que se constatan en el caso uruguayo son dos.

- i) La medición de los niveles de violencia realizada sólo a partir de reportes de criminalidad policiales significó un recorte importante de la situación real del fenómeno, que dejó afuera del análisis otras expresiones de violencia (Sanseviero y López Machín, 2005).
- ii) El intento de alcanzar un único instrumento de registro para denuncias de violencia doméstica se cumplió sólo parcialmente a través de reuniones de intercambio entre la Policía y las ONG especializadas en la problemática. Estas jornadas tuvieron el objetivo de uniformar criterios y contemplar todas las variables relevantes, sin embargo no se logró plasmar el acuerdo para concretar una ficha única de registro. Se diseñó un modelo posible de ficha, utilizado por la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito del Ministerio del Interior y por los Centros Piloto de Prevención.

### **Las lecciones aprendidas en materia de institucionalidad informativa**

*Urgente necesidad de un consenso político para considerar la información básica sobre criminalidad como un bien público nacional y regional* (ver Recuadro 1.4). Es necesario un acuerdo como punto de partida y un compromiso de los países de la región para confluir en un sistema de cuentas nacionales en seguridad ciudadana. Aunque simple y mínimo al inicio, el registro permitiría sentar las bases de información sólida, veraz, comparable, uniforme y auditable por la ciudadanía. Los ensayos que se realizan a nivel comunal de los que se ha dado cuenta anteriormente significan un encomiable punto de partida que merece extenderse bajo el paraguas de los Estados nacionales. Sin información, el diseño, implementación y control de las políticas de seguridad tendrán mucho de precariedad y bastante de intuición fallida.

*Información de calidad es, antes que nada, información confiable.* La confiabilidad se obtiene principalmente impulsando una división entre el personal que recoge y registra la información y el personal que la analiza. Si bien esta división operativa no es posible en todos los casos, resulta preciso realizar un esfuerzo para distinguir ambas funciones. Por citar un caso ilustrativo: es importante controlar cómo se califican los homicidios, porque se puede encontrar que jefes policiales alteran el modo de hacerlo —por ejemplo, a través de la categorización “muerte sospechosa”— con lo cual logran espectaculares descensos en los índices de criminalidad que no siempre se condicen con la realidad (Cano, 1999). Lo cual nos conduce a la necesidad de un rechequeo permanente de la información suministrada por las diferentes fuentes del sistema, para asegurarnos realmente de que los cambios en la evolución del delito no son —en realidad— cambios en los modos de medir y recolectar la información sobre la evolución del

**RECUADRO 1.4. E-governance como herramienta de prevención***Emergencias 911- El Caso del SAMU en Diadema, Brasil*

La ciudad ocupa una pequeña área de 30 kilómetros cuadrados de colinas entre los gigantes de São Paulo y San Bernardo. Tiene 376.000 habitantes (sólo el 2% de la población del Gran São Paulo) pero registra la segunda mayor densidad de población de Brasil debido a las oleadas migratorias. En 1982, llegó al primer puesto en el índice de homicidios entre los 645 municipios del estado de São Paulo y estuvo en ese lugar hasta el año 2000. En 1999, el índice de homicidios en la ciudad fue de 141 por cada 100.000 habitantes, uno de los mayores del mundo. Merced a una serie de intervenciones integrales en materia de inclusión social, prevención y control de la violencia implementadas en el municipio, los niveles de criminalidad se redujeron en más de un 60% entre 1999 y 2004 y la convirtieron en un caso de referencia internacional. Entre las últimas iniciativas puestas en marcha (abril de 2004), se encuentra el Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU / 192), un programa implementado desde el gobierno nacional en articulación con el municipio que tiene como finalidad atender a la población en situación de emergencia. El servicio funciona las 24 horas y cuenta con un equipo de 150 profesionales de la salud (médicos, enfermeras, socorristas, auxiliares) que se dedican a atender urgencias de naturaleza traumática, clínica pediátrica, quirúrgica, gineco-obstétricas y de salud mental. La atención se realiza tanto en hogares particulares como en oficinas de trabajo o en la vía pública. Según los datos disponibles, este sistema está ayudando a reducir el número de muertes, de ingresos en centros de salud y las secuelas causadas por una atención tardía. Los ciudadanos que necesitan pedir auxilio pueden llamar de modo gratuito al número 192 donde son escuchados por técnicos de la Central de Atención. Desde allí se realiza la derivación a un médico, que realiza el diagnóstico de la situación y orienta inmediatamente al paciente o a la persona que ha realizado la llamada sobre las primeras acciones que debe realizar. El médico debe llenar una ficha donde se recolecta amplia información sobre el hecho ocurrido, la dolencia, el estado y las características del paciente, que son archivados en un banco de datos del SAMU. Gracias al rastreo de llamadas se puede también realizar un mapeo de la ciudad identificando las áreas donde se producen mayor cantidad de hechos de urgencia o emergencia y desagregarlos por tipos. Con un poco más de un año de funcionamiento, el SAMU de Diadema ha realizado 30.800 atenciones de urgencias, lo que lo convierte en un importantísimo generador de datos para optimizar el sistema de información sobre situaciones de violencia e incorporar factores epidemiológicos. La identificación de zonas más vulnerables permitió que se pongan en práctica programas de concientización y educación de la población en la materia (por ejemplo en establecimientos escolares). Actualmente en Brasil hay 70 SAMU en funcionamiento, atendiendo 266 municipios con un total de 62 millones de personas (De Filippi Jr., 2005).

*El 911, Sistema de Atención Telefónica de Emergencias de la provincia de Buenos Aires*

Este sistema permitió, a través de un llamado gratuito, acceder a los servicios de seguridad, de salud pre-hospitalaria y de defensa civil. La iniciativa implicó la generación de información con identificación del número de teléfono, la zona geográfica y los datos del titular de la línea desde la cual se emite la llamada de emergencia, así como la creación de bases de datos para determinar el modo de prestación del servicio y el modo de desarrollar las actividades de asistencia requeridas. Las conversaciones generadas son registradas, pero el manejo de información es confidencial para salvaguardar la seguridad de los usuarios. Solamente por orden de la autoridad judicial competente pueden brindarse los datos que obren en sus registros (Estévez, 2005).

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 1.4. E-governance como herramienta de prevención** (continuación)*Emergencia 061 en el Distrito Federal de México*

La línea telefónica del Servicio de Emergencia 061 fue puesta en funcionamiento en el Distrito Federal de México en 1998, con el objetivo de atender de manera inmediata el llamado de víctimas o testigos de un hecho delictivo. Depende de la Procuraduría del Gobierno de la Ciudad y trabaja las 24 horas todos días del año con 100 operadores encargados de recibir las llamadas de socorro. Estos recogen información sobre el lugar donde ocurren los hechos de violencia y el tipo de delito cometido y lo derivan de inmediato al Sector de Policía Judicial correspondiente. Son los agentes de este cuerpo policial quienes se trasladan para atender a las víctimas. Los operadores también cuentan con el sistema de Respuesta Inmediata de Máxima Alerta (BASE RIMA) que permite derivar otro tipo de emergencias según corresponda a los Bomberos, la Policía Auxiliar o Federal de Caminos, entre otras, como dependencias gubernamentales de territorios limítrofes con la capital (Ortega Cuevas, 2005).

*Alerta Miraflores*

El municipio fue el primer distrito de Lima que, en el marco de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana de Perú conformó un Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, presidido por el alcalde e integrado por: la autoridad política de mayor nivel de la localidad; el Comisario de la Policía Nacional a cuya jurisdicción pertenece el distrito; un representante del Poder Judicial; dos alcaldes de centros poblados menores; un representante de las Juntas Vecinales; y un representante de las Rondas Campesinas. El Comité Distrital, junto con la Policía Nacional Peruana y el Serenazgo (policía de seguridad local), puso en marcha el programa piloto *Alerta Miraflores* con el objetivo de estimular el reporte de hechos violentos de todas las modalidades y construir un mapa del delito zonal que permitiera poner en práctica acciones efectivas en materia de prevención y control de la violencia. Para su funcionamiento se utilizó una nueva tecnología basada en la voz, a través de la cual se recolectan datos en tiempo real, y se procesa, analiza y difunde la información sobre delincuencia. Se apeló a la participación activa de los vecinos y especialmente de los vecinos vigilantes a través de sus alertas con llamados a un número de teléfono. Uno de los mayores logros alcanzados por las acciones integradas y conjuntas desarrolladas por policías, serenos y vecinos organizados fue la reducción en un 52% del crimen. Según los datos disponibles, durante el primer semestre del 2004 Miraflores registró 2.930 faltas y 4.389 delitos; y entre enero y junio del 2005 los valores descendieron a 1.740 faltas y 2.088 delitos (Andrade Carmona, 2005).

delito.<sup>30</sup> Un ejemplo de esta *desconfianza científica* es la *National Crime Survey*, que en los Estados Unidos realiza de manera aleatoria entrevistas a un 10% de las personas previamente entrevistadas por la misma encuesta, para controlar que se haya aplicado una correcta administración del formulario (Lynch, 1999).

*Multiplicidad de fuentes, objetivas y subjetivas.* Aquí se resalta la importancia de medir con rigor las estadísticas producidas por la Policía o los tribunales y además tener una clara dimensión de lo que ocurre a nivel de los aspectos subjetivos de

<sup>30</sup> Otro elemento importante es asegurar la accesibilidad a la población de la muestra, situación que no siempre resulta fácil debido a la desconfianza de los pobladores. El pago por prestarse a la realización de las encuestas y la apelación a mujeres para administrar los cuestionarios son algunas de las tácticas empleadas para garantizar dicha accesibilidad (Briceño León, 1999).

la población, tanto en la percepción y representación como en las reacciones provocadas por la irrupción de hechos delictivos. La combinación correcta de ambas dimensiones puede ofrecer un panorama mucho más completo que las frías estadísticas. El financiamiento de encuestas de victimización permanentes y homogéneas —a través de las oficinas nacionales de estadísticas, por ejemplo— debería constituir una responsabilidad del Estado, para asegurar una fuente de información que sea el complemento indispensable de los registros oficiales.

*Evitar los feudos informativos: compatibilizar y conectar.* La información en materia criminal se produce a través de diferentes agencias públicas, cada una de las cuales a menudo desarrolla su propio protocolo de recolección de datos, que no están ni compatibilizados ni conectados con los registros de las otras agencias públicas que trabajan sobre el mismo hecho. Resulta esencial vencer este muro de aislamiento de la estadística criminal con la construcción de bases de datos que permitan la comparación, la conexión y el chequeo cruzado de la información que se va cargando en el sistema. Una política de seguridad ciudadana integral y sistémica no resulta posible con policías, fiscales, institutos forenses, hospitales, juzgados y prisiones que desarrollan de un modo aislado sus sistemas de información y no los comparten con el resto de sus áreas colegas.<sup>31</sup>

*Libre acceso a la información pública: los registros criminales como un derecho básico,* con resguardo de los derechos humanos esenciales y preservación de principios de habeas data. Aquí resulta necesario evitar la propensión al *secretismo* que argumentan las diferentes agencias públicas para no dar a conocer la información referida al crimen. La Policía, por lo general, se escuda en que proporcionar esta información puede favorecer a los delincuentes. Naturalmente, no se trata de revelar identidades o características personales que pudiesen conducir a una estigmatización indebida de los victimarios potenciales, sino de compartir información tanto al interior del aparato estatal como entre éste y la sociedad civil, de modo que el escrutinio de las políticas de seguridad ciudadana esté respaldado en información transparente y fácilmente accesible, lo cual incluso puede desarrollar importantes sinergias con la comunidad de investigadores científicos.

*No a las piezas de museo, sí a la información en línea como herramienta de gestión.* La producción de información confiable, en tiempo y forma, debe constituir no sólo un insumo para realizar investigaciones *ex post* de las modalidades delictivas

---

<sup>31</sup> Una medida tan simple como otorgarle una numeración común y general a cada caso producido (más allá de su simultáneo y diverso registro en cada base de datos de los diferentes organismos públicos), podría contribuir en gran medida a realizar su seguimiento e identificación, entendiéndolo como un proceso continuo y no como un hecho aislado que se pierde en los vericuetos del sistema de seguridad (Lynch, 1999).



de determinado lugar, sino que se debe constituir en una herramienta de primerísimo orden para desplegar tácticas rápidas y efectivas en el manejo preventivo de la política de seguridad ciudadana (Sampson y Scout, 1999; Eck et al., 2005). No sirven para este propósito operativo las estadísticas proporcionadas por el sistema un año después, cuando existe poco margen para corregir errores de funcionamiento. Resulta importante producir y entregar a los responsables de las diferentes agencias información oportuna, que pueda alimentar un efectivo tablero de control para medir la calidad de la gestión, ya sea a nivel de un barrio determinado como de la ciudad en su conjunto.<sup>32</sup>

*Simplicidad y economía.* El logro de los dos objetivos anteriores no depende sólo de una sólida voluntad política que permita descorrer el velo del ocultamiento y de la lentitud. También resulta clave para este desafío la simplicidad con la cual se diseña e identifica el conjunto de información básica que se va a tomar como insumo estratégico para la toma de decisiones. La forma de la recolección, mediante formularios sencillos (que en lo posible no exijan calificar el hecho en términos legales a la propia policía sino que, a partir de la descripción realizada, sean completados por actores independientes) es otro elemento de primer orden. Esta simplicidad también va de la mano con la economía de esfuerzos que haga menos onerosa la tarea de mantener actualizadas las bases de datos.

*Triangulación de la información,* a través del chequeo del mismo hecho registrado por diferentes fuentes, para comprobar si existe uniformidad de criterios, similar descripción de las situaciones en las cuales ocurrió y, sobre todo, una unidad conceptual para analizarlo a lo largo de un horizonte temporal que va evolucionando. El primer paso habitual de esta información analizada desde diferentes bases informativas está dado por un control entre lo que registran las autoridades de los Ministerios de Salud y lo que registran las autoridades de la Policía. El segundo paso, está dado habitualmente por el registro que se lleva a través de los tribunales, en las diferentes etapas de sustanciación de una causa judicial (Reid, 1999; Stone, 2005).

*Escala, estabilidad, subsidiariedad.* Es aquí donde el rol del Estado aparece difícil de reemplazar. Para la realización de encuestas de victimización representativas del

---

<sup>32</sup> El factor tiempo es un elemento clave que puede distorsionar una información no adecuadamente analizada o interrelacionada. Por ejemplo: un robo con violencia perpetrado en un momento determinado puede convertirse en un homicidio tres meses después, si la víctima muere como consecuencia de las heridas recibidas. También se recomienda ser particularmente cuidadoso y profesional con el registro del relato de modalidades delictivas particulares. En los Estados Unidos la incidencia de la violación era bien diferente en 1998 según fuese la fuente de su reporte. El *National Crime Survey* reportaba 130.000 casos; el *National Crime Victimization Survey*, 310.000; y el *National Women's Study*, 683.000 (Lynch, 1999).



universo de opinión, se necesitan muestras lo suficientemente grandes y extensas. Y para que estas encuestas ofrezcan una capacidad de análisis y comparación a lo largo de varios años, se necesita una estabilidad certificada tanto respecto a los procedimientos de recolección como a los formularios y su modo de administración, como así también en lo relativo a las preguntas realizadas. Esta necesidad de una presencia estatal fuerte que asegure un respaldo de capacidad institucional y financiamiento sostenido podría, sin embargo, colisionar con la necesidad de independencia y control externo de la calidad de la información producida, ya que, en cierto modo, podría argumentarse un conflicto de intereses entre quien produce la información y al mismo tiempo resulta evaluado en virtud de esa misma información. Aquí el dilema no es distinto al que puede darse en cuanto a información económica, financiera, educativa o estadística en general. Se trata de fortalecer agencias profesionales y confiables, que pueden incluso desarrollar programas de gestión mixta con el sector académico o científico, para aplicar sinergias positivas, subsidiarias pero no sustitutivas de un rol estatal indelegable (Stone, 2005).

*Información con creatividad.* Muchas veces, la información más importante simplemente no es recolectada. Por ejemplo, resulta relevante saber cuántos homicidios comete la policía en sus confrontaciones armadas, un dato que puede resultar importante para instalar una cultura de respeto a los derechos humanos en la institución. Asimismo, resulta importante destacar la necesidad del geoprocesamiento de las estadísticas criminales, que permita analizar la distribución espacial del fenómeno de la violencia convirtiendo las unidades de análisis en unidades geográficas. Otras varias alternativas complementarias a las clásicas fórmulas de medición de la violencia son: el uso de datos agregados como, por ejemplo, Índices de Letalidad que midan la proporción de homicidios cometidos por los agentes policiales; las series de tiempo que midan la situación antes y después de las intervenciones públicas y los análisis de costo-beneficio y costo-utilidad (Cano, 1999).

*Premios y castigos adecuados.* Los registros más confiables son los que una agencia colecta a partir de sus propios objetivos operacionales, aunque esto puede introducir algunos incentivos perversos. El caso más común es el de registro del crimen. El hecho de que los responsables por los niveles de delito en sus jurisdicciones sean quienes realizan el registro de denuncias, puede crear incentivos a documentar menos crímenes que los realmente reportados, a que se desaliente a los denunciantes o a que se reclasifiquen los crímenes serios como tipos delictivos menos graves no relevantes para los indicadores. El establecimiento de incentivos adecuados tiene que ver, por ejemplo, con vincular la evolución de las cifras delictivas (objetivas) y las opiniones ciudadanas (subjetivas) a la medición de la productividad de las agencias, estableciendo incrementos salariales o incentivos de carrera profesional para sus miembros y también fuertes sanciones en caso de detectar fraude en los registros (Vera Institute, 2003; Davis,

2003; Beliz, 2005). Otro punto de muy difícil resolución —si lo que se tiene es una mirada cortoplacista en las políticas de seguridad ciudadana— tiene que ver con los incentivos para brindar información de parte del sector político. Como lo demostró el caso de Uruguay, un adecuado funcionamiento institucional para la producción y acopio de estadísticas puede elevar en una primera instancia los índices delictivos (Bastón, 2004).

## **CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LA TRANSPARENCIA COMO EMPODERAMIENTO SOCIAL Y EFICACIA PARA EL DESARROLLO**

*Transparencia* es igual a *Competencia* más *Control* menos *Secreto* ( $T = C + C - S$ ). Surgen aquí dos conceptos íntimamente relacionados y con mutua dependencia, que en inglés se denominan: *accountability* + *answerability*. Se trata de la rendición de cuentas (*accountability*), que debería convertir a la política de seguridad ciudadana en un producto controlable, con indicadores de gestión, procesos, resultados e impacto; y la capacidad de respuesta y eficacia (*answerability*), como contracara de la primera. Los problemas de inseguridad ciudadana son problemas profundamente relacionados con la corrupción del sistema político y con la corrupción del aparato policial, evolucionando ambas de modo entrelazado. Traducir en consecuencias tangibles y virtuosas para la comunidad los esfuerzos de mayor transparencia —no limitándolos solamente a una apelación eticista alejada de las necesidades cotidianas de la población en materia de seguridad ciudadana— constituye un esfuerzo superlativo que puede enfrentar fuertes resistencias y cantos de sirena por no abandonar equilibrios espúreos de control del delito a cambio del descontrol y ocultamiento de la corrupción estructural. La relación transparencia / efectividad para el desarrollo resulta clave (BID, 2002) al analizar las políticas de seguridad ciudadana, por cuanto relaciona cuestiones de gobernabilidad, estado de derecho y respeto a las garantías individuales, con temáticas de gobernanza (*governance*), buena administración y racionalidad en el empleo de los recursos públicos de naturaleza tanto económica como institucional. Este punto es especialmente relevante en los intentos por introducir las prácticas de policía comunitaria y de proximidad, porque tiene la potencialidad de disparar procesos de democratización y mayor presencia de la sociedad civil.

En el plano más específico de la transparencia como efectividad para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana, podría afirmarse que en los últimos 20 años ha existido una cierta evolución que acercó los resultados de las evaluaciones a las políticas y los planes de acción (Sansfaçon et al., 2002; Sherman, 1997). Sin embargo, aún resta mucho por avanzar.<sup>33</sup> La carencia de foco, las fallas en medir

<sup>33</sup> El Manual para la Documentación de Programas de Prevención de Violencia Interpersonal de la Organización Mundial de la Salud (Sethi et al., 2004) constituye un importante esfuerzo por generar

su impacto con rigor, los agujeros negros de los presupuestos policiales, los intentos cortoplacistas de reforma penal, las debilidades en la capacidad de gestión estatal que se multiplican en materia de seguridad ciudadana, la ausencia de una burocracia civil profesional ocupada de la temática, la falta de diseminación de buenas prácticas y el escaso empleo del cuerpo internacional de conocimiento, son algunos de los elementos que han sido preponderantes para neutralizar el cumplimiento de estos objetivos (Sansfaçon et al., 2002).

- *Riesgos*: i) La generación de situaciones de *brazos caídos* de parte de la fuerza policial, frente a políticas integrales de transparencia e intentos por introducir mecanismos de control civil y comunitario. ii) La prevalencia del *statu quo* impuesto por el comportamiento corporativo o por la falta de resultados inmediatos, que lleve a abandonar el espíritu de las reformas pro-transparencia (Sampson et al., 1999). El principal objetivo de quienes lucran con la corrupción estructural es demostrar que la transparencia estructural es ineficaz para combatir al delito y para prevenir la violencia.
- *Oportunidades*: i) Consolidar estímulos para la transparencia hacia adentro del propio cuerpo policial, en términos de mejora de la calidad de vida y condiciones profesionales de sus integrantes, por ejemplo. ii) La minimización del riesgo de la falta de tiempo de maduración de las reformas a través de una clara política de información a la ciudadanía, que incluya consultas frecuentes y mecanismos de participación en la toma de decisiones y en el control de la gestión.
- *Sentido paradigmático de los casos analizados*: i) El área de compras y contrataciones de bienes y servicios constituye un espacio de singular importancia de los cuerpos policiales y del sistema de seguridad, alejado a menudo del escrutinio civil y preso de sobrepuestos, licitaciones irregulares y todo tipo de mercados cautivos. El caso argentino demostró la importancia de tomar control sobre estas *islas de impunidad* y de generar estímulos para que el propio personal policial recibiese los beneficios de los esfuerzos de transparencia realizados. ii) El caso chileno también demostró que, cuando existe una clara voluntad política por abordar la cuestión del narcotráfico y su ramificación en comunidades locales, es posible recuperar ámbitos del espacio público anteriormente capturados por el crimen organizado, siempre y cuando el abordaje sea sustentable e integral, a través de la movilización comunitaria y del conjunto de las agencias estatales con capacidad de respuesta sobre la problemática.

---

mecanismos de recolección de información sobre programas de diversas fuentes y características, en materia de prevención primaria y secundaria. El Manual presenta un marco conceptual y una metodología para la clasificación y documentación de los casos.

### RECUADRO 1.5. Mapas de delito y mapas de ciudadanía social

Aunque sin la pretensión de establecer correlaciones científicas contundentes, la comparación de la evolución de los índices de violencia registrados en la región con los índices socioeconómicos en varias de sus más importantes manifestaciones, también resulta un ejercicio apropiado para iniciar un debate que debería conducir a un entrecruzamiento de variables de mapas de delito con mapas de ciudadanía social, para evitar las visiones unilaterales, establecer diálogos amplios de la política de seguridad ciudadana con el resto de las políticas públicas y, en consecuencia, estar en mejores condiciones para diseñar estrategias de intervención, interagenciales y contextualizadas.

#### Violencia y sociedad: Balance de 15 años Evolución de los indicadores socioeconómicos con relación al crecimiento de la tasa de homicidios dolosos (1990–2005)

PAÍSES	Tasa de desempleo urbano 1990–1999/ 2000–2003	Porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza 1990–2002	Coefficiente de Gini de distribución del ingreso 1990–2002	Promedio de años de estudio de los adultos 1990–2002	Población analfabeta de 15 años y más 1990–2002	Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos) 1990–2003	Crecimiento del PIB per cápita 1990–2004	Crecimiento del PIB (sobre la base de cifras a precios constantes de 1995) 1990–2004	Tasa de homicidio (por cada 100.000 habitantes) 1990–1999/ 2000–2005
Argentina	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↑	↑
Brasil	↑	↓	↑	↑	↓	↓	↑	↑	↑
Chile	↑	↓	↓	↑	↓	↓	↓	↑	↑
Colombia	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↓	↑
Venezuela	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↑	↑

#### Evolución general de la tasa de homicidios dolosos<sup>a</sup>: 1990–1999<sup>b</sup>/2000–2005<sup>c</sup>

- Durante los períodos 1990–1999/2000–2005 observamos que la tasa de homicidios dolosos creció ampliamente en toda América Latina. En los países analizados observamos que el crecimiento es de casi el 45% en promedio.
- Chile y Argentina son, paradójicamente, los países que registran las tasas más bajas en ambos períodos y, paralelamente, los países donde más se incrementó la tasa de homicidios en el período de referencia, pasando de 2,6 por 100.000 (1990–1999) a 5,3 por 100.000 (2000–2005) en el caso del primero y de 4 por 100.000 (1990–1999) a 7,5 por 100.000 (2000–2005) en el caso del segundo, es decir se incrementaron un 103% y un 87%, respectivamente.

(continúa en la página siguiente)

**RECUADRO 1.5. Mapas de delito y mapas de ciudadanía social** (continuación)

- Contrariamente, Colombia es el país donde se observa la tasa más elevada de homicidios dolosos y, paralelamente es, de los países estudiados, el que más estable se mantuvo, con una suba de 20 puntos de su tasa original, es decir de un 32% con respecto al período anterior.

**Relación con la tasa de desempleo urbano: 1990–1999 / 2000–2003<sup>d</sup>**

- La tasa de desempleo urbano en la región acompañó, de alguna manera, la evolución de la tasa de homicidios dolosos. Se observa una tendencia creciente de ambas variables, para períodos similares en la totalidad de los países analizados, con un incremento promedio del desempleo urbano de alrededor del 30% entre 1990–1999 y 2000–2003. (El incremento promedio de la tasa de homicidios dolosos para los países analizados es de 45%.)
- En el período 1990–1999 no se observa demasiada vinculación entre la tasa de desempleo y la de homicidios dolosos: Argentina tiene la tasa de desempleo más alta (11,9%), sin embargo, en el ranking de homicidios se ubica en el cuarto lugar con 4 por 100.000. Brasil, por su parte, con una tasa de desempleo del 5,6% (quinto puesto), tiene la segunda tasa más alta de homicidios dolosos de los países analizados.
- Se observa mayor relación en el período 2000–2003. De los países con mayores niveles de desempleo, Colombia (17,4%), Argentina (16,8%) y Venezuela (15,3%), lideran la tasa de homicidios dolosos en el período 2000–2005.

**Relación con el porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza: 1990–2002<sup>e</sup>**

- En el período 1990–2002, el porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza se incrementó en dos de los países analizados: Argentina (95%) y Venezuela (22%). Brasil y Colombia presentan descensos de alrededor del 10%. Chile muestra una reducción significativa, de 38,6% (1990) a 18,8% (2002), es decir, del orden del 50%.
- Al comienzo de la década de los años noventa, los tres países que encabezan el porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza, Colombia (56,1%), Brasil (41,5%) y Venezuela (39,8%), lideran a su vez la tasa de homicidios dolosos —Colombia (64 por 100.000), Brasil (20,5 por 100.000), Venezuela (32,4 por 100.000)— en el mismo período. Chile constituye un caso particular con altos niveles de pobreza (38,6%) pero con bajísima tasa de homicidios (2,6 por 100.000). Argentina presenta una situación semejante, con un porcentaje de pobreza de 21,2% y una tasa de homicidios de 4 por 100.000.
- En 2002 los cuatro países que lideran el porcentaje de personas por debajo de la línea de la pobreza: Colombia (50,6%), Venezuela (48,6%), Brasil (41,5%) y Argentina (41,5%), lideran el ranking de homicidios dolosos en el período 2000–2005: Colombia (84,6 por 100.000); Venezuela (32,4 por 100.000), Brasil (31 por 100.000) y Argentina (7,5 por 100.000) en ese mismo orden.

**Relación con el Coeficiente de Gini de distribución de ingreso: 1990–2002<sup>e</sup>**

- El Coeficiente de Gini de distribución del ingreso muestra una evolución desigual en los países analizados. Chile y Colombia evidencian un decrecimiento en el período, mientras que Argentina, Brasil y Venezuela revelan un incremento en el mismo período.

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 1.5. Mapas de delito y mapas de ciudadanía social** (continuación)

- Al comienzo de la década de los años noventa, los dos países que lideran el coeficiente de Gini, Brasil y Colombia (0,627 y 0,601 respectivamente) encabezan los dos primeros lugares de homicidios dolosos en el mismo período con una tasa de 64 por 100.000 para Colombia y 20,5 por 100.000 para Brasil. El resto de los países muestra una relación desigual: Argentina con 0,50 de coeficiente de Gini, tiene una tasa de homicidios dolosos de 4 por 100.000, Venezuela con el coeficiente de Gini más bajo (0,471) tiene una tasa elevada de homicidios dolosos (19,1 por 100.000).
- A comienzos de 2000 se observa un comportamiento muy similar al del período anterior.

**Relación con el promedio de años de estudio de la población adulta: 1990–2002<sup>e</sup>**

- En el período de referencia no se observa que exista una vinculación importante entre el promedio de años de estudio y la tasa de homicidios dolosos. Los dos países con mayor promedio de años de estudio, Argentina (7,1 años) y Chile (7 años), tienen paralelamente la tasa de homicidios dolosos más bajas: 4 por 100.000 y 2,6 por 100.000 respectivamente. El resto de los países muestran niveles de estudio semejantes pero tasas de homicidios dolosos diferentes: Colombia y Venezuela tienen promedio de años de estudio de 5,6 y 5,4 respectivamente, no obstante, respecto a los homicidios tienen tasas de 64 por 100.000 y 19,1 por 100.000 en ese orden.
- A fines de 2000 la vinculación se acentúa. Los países que presentan mayor promedio en años de estudio, Argentina (7,9) y Chile (7,8), poseen las menores tasas de homicidios dolosos: 7,5 por 100.000 y 5,3 por 100.000, respectivamente. Por su parte, Brasil, Colombia y Venezuela, con bajos promedios de años de estudio (3,8, 5,1 y 6,2, respectivamente) revelan altas tasas de homicidios dolosos: 31 por 100.000, 84,6 por 100.000 y 32,4 por 100.000, respectivamente.

**Relación con la tasa de mortalidad infantil<sup>f</sup>: 1990–2003**

- Durante 1990–2003, observamos que la tasa de mortalidad infantil descendió sensiblemente en los países analizados. Aproximadamente el 40% promedio.
- A comienzos de la década de los años noventa, los países con mayores tasas de mortalidad infantil son aquellos que presentan mayores niveles de homicidios dolosos: Brasil (tasas de 50 por 1.000 y 20,5 por 100.000 respectivamente) y Colombia (30 puntos de mortalidad infantil y 64 por 100.000 de homicidios dolosos). Sin embargo, el resto de los países no evidencian correlación: Argentina es el tercer país analizado con mayor mortalidad infantil, pero exhibe valores bajos (4 por 100.000) en su tasa de homicidios dolosos. Venezuela, con una tasa de mortalidad infantil de 23 puntos, posee niveles elevados de homicidios dolosos (19,1 por 100.000).
- La década de los años 2000 revela una importante vinculación entre ambos indicadores. Los países con mayores tasas de mortalidad infantil son los que poseen los niveles más elevados de homicidios dolosos: Brasil, Colombia y Venezuela poseen tasas de mortalidad infantil de 33 por 1.000, 18 por 1.000 y 18 por 1.000 y exhiben una tasa de homicidios dolosos de 31 por 100.000, 84,6 por 100.000 y 32,4 por 100.000 respectivamente. Chile mantiene niveles bajos en ambas variables: 8 por 1.000 de mortalidad infantil y 5,3 por 100.000 de homicidios dolosos. Argentina presenta valores mayores, pero sin abandonar la correlación descripta: 17 por 1.000 de mortalidad infantil y 7,5 por 100.000 de homicidios dolosos.

*(continúa en la página siguiente)*

**RECUADRO 1.5. Mapas de delito y mapas de ciudadanía social** (continuación)**Relación con el PIB<sup>a</sup>: 1990–2004**

- En la década de los años noventa no se observa una relación importante entre el crecimiento del PIB y la tasa de homicidios dolosos: Venezuela y Colombia son los países que poseen mayor PIB y paralelamente evidencian altos niveles de homicidios dolosos: Venezuela (5,5% de PIB y 19,1 por 100.000 de homicidios dolosos) y Colombia (4,1% y 64 por 100.000 respectivamente). El resto de los países tiene un comportamiento diferencial: Argentina, por ejemplo, revela un PIB de –2% y una tasa de homicidios dolosos de 4 por 100.000, Brasil, con PIB semejante (–4,6%) posee una tasa de homicidios dolosos de 20,5 por 100.000.

Fuente: Elaboración propia, 2006.

Notas:

- <sup>a</sup> Se considera homicidios dolosos a los homicidios intencionales exceptuando las tentativas y los siguientes casos: homicidio involuntario, eutanasia e infanticidio, suicidio y aborto por cada 100.000 habitantes.
- <sup>b</sup> Los datos correspondientes al período 1990–2000 provienen de la Organización Panamericana de la Salud. <http://www.paho.org/English/AD/DPC/NC/violence-graphs.htm>. A los fines de calcular la tasa promedio de homicidios para cada país se consideran los siguientes años disponibles: Argentina, 1990 a 1995; Brasil, 1990 a 1999; Chile, 1990 a 1994 y 1997; Colombia, 1992 a 1999 y Venezuela, 1990 a 1999.
- <sup>c</sup> Los datos correspondientes al período 2000–2005 provienen de la Organización Panamericana de la Salud, *Indicadores Básicos 2005*, indicadores de mortalidad.
- <sup>d</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social 2004: Evolución de algunos indicadores socio-económicos, 1990–2003*. Promedio simple del período.
- <sup>e</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social 2004: Evolución de algunos indicadores socio-económicos, 1990–2003*. Valores absolutos correspondientes a los años 1990 y 2002.
- <sup>f</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Tasa por cada 1.000 nacidos vivos correspondiente a cada uno de los años 1990 y 2003.
- <sup>g</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario estadístico 2004*. Sobre la base de cifras a precios constantes de 1995.

## Un caso de corrupción como impuesto a la inseguridad. La desmilitarización de las compras policiales en Argentina

*Marco general.* La experiencia del Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (PAC) funcionó entre 2003 y 2004 en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos del Gobierno Federal de la República Argentina. Esta oficina se creó con el objeto de disponer de un efectivo control civil sobre la totalidad de las compras, contrataciones y demás decisiones administrativas relevantes de las fuerzas de seguridad federales —Policía Federal Argentina (PFA), Prefectura Naval Argentina (PNA), Gendarmería Nacional Argentina (GNA) y Servicio Penitenciario Federal (SPF) Hasta ese momento, se funcionaba bajo modos corporativos y cerrados de gestión de esos recursos.

*Corrupción especial.* El aparente raquitismo presupuestario de las áreas de seguridad suele ir acompañado de bolsones de notable opacidad en la administración de sus fondos. Se trata de una modalidad de corrupción —operante como un auténtico impuesto a la inseguridad— que afecta la eficacia operativa del área

policial y constituye, no pocas veces, un mecanismo de financiamiento paralelo del sector. En el caso argentino, esta situación se expresó a través de la violación de los principios de transparencia, libre concurrencia, igualdad de oferentes y demás criterios de moderna administración y control.<sup>34</sup>

Tomando como ejemplo el caso de la PFA, se evidenciaban los siguientes problemas en su área administrativa:

- Alrededor de 9 de cada 10 compras realizadas por la institución, inferiores a un tope límite de un millón de pesos (alrededor de 350.000 dólares), todavía se autorizaban y adjudicaban por el Jefe de la Policía Federal o subordinados suyos, sin intervención obligatoria de las autoridades políticas, ni de las áreas jurídicas o administrativas civiles.
- Dentro del ámbito corporativo, y a través de funcionarios con estado policial y subordinados al jefe que autorizaba y adjudicaba, se decidía qué y cuánto se compraba, se definía el procedimiento a utilizar (contratación directa, licitación privada, licitación pública, etc.), se escribían los pliegos, se elegía los oferentes a invitar, se hacían los dictámenes jurídicos, se conformaba la comisión evaluadora de ofertas, se resolvían primariamente las impugnaciones y, finalmente, se realizaba la auditoría interna sobre los trámites realizados.
- Al momento de la asunción del nuevo gobierno, la mayoría de las escasas contrataciones que por su elevado monto y carácter “no estratégico” —fuera de los alcances de la ley secreta— debían ser autorizadas o adjudicadas por vía de alguna autoridad civil (ejemplo: seguros para los vehículos), exhibían un extenso historial de renovaciones automáticas irregulares de viejas contrataciones que, una vez vencidas, seguían siendo ejecutadas de hecho por el original proveedor (a quien *ex post facto*, el Estado le reconocía el “legítimo abono” de sus facturas).
- Era una provisión legal pero irregular que con frecuencia condenaba al Estado a prestaciones caras y de baja calidad. Algunas de esas contrataciones —en seguros o informática, por ejemplo— llevaban más de una década de irregularidad, con una combinación de ineficacia del sistema de compras policial, ausencia de buena fe (se demoraban o caían procesos licitatorios por motivos poco claros) y desidia de la autoridad civil, muchas veces poco interesada en poner orden en este ámbito de la vida de las fuerzas de seguridad.

---

<sup>34</sup> En tecnología y comunicaciones —donde la innovación es constante y los precios caen abruptamente al salir al mercado productos más modernos—, las fuerzas seguían rehenes de viejos contratos vencidos y prorrogados de hecho por los que se aprovisionaban de bienes y servicios que, además de obsoletos, eran más caros que los de última generación.



*Un punto de inflexión.* El carácter sistémico de esta situación estalló en octubre 2003, cuando se detectaron irregularidades en la contratación de servicios informáticos en el seno de la PFA, lo cual generó la remoción de altos oficiales de la institución. La detección del caso, sin embargo, había sido fortuita: el Ministerio actuó —a través de una investigación interna urgente y sigilosa— a partir de una denuncia recibida y de una advertencia periodística, y no como consecuencia del funcionamiento ordinario de los organismos de control de la fuerza. El mecanismo utilizado para el fraude revelaba las oportunidades de corrupción derivadas de ese sistema cerrado, de baja publicidad y ajeno a todo tipo de control social. Para superar esta situación, se creó en el ámbito del Ministerio el Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, designando por primera vez un responsable civil, con dependencia directa del ministro, para la supervisión de la administración de las fuerzas. Por esta oficina debían pasar obligatoriamente todas las compras y contrataciones, antes que la autoridad competente procediese a su autorización y adjudicación, como exigía la ley vigente. También quedaban bajo ese seguimiento civil la ejecución del presupuesto y, en general, la gestión administrativa global de las fuerzas. El PAC tuvo un promedio de 22 agentes administrativos. Su costo anual ascendió aproximadamente a 250.000 dólares (el presupuesto de las fuerzas de seguridad bajo su supervisión era poco más de 700 millones de dólares en 2003, del cual alrededor de un 15% tenía como destino compras y contrataciones de suministros, equipos y otras obras y servicios. Los recursos humanos de las fuerzas superaban los 72.000 agentes).

*Adquisiciones electrónicas (E-Procurement).* Dentro de un enfoque sistémico para superar esta situación, una de las claves en el cambio de la relación de la autoridad civil y la de las fuerzas de seguridad fue la aprobación del *Instructivo N° 1: Transparencia*, elaborado por el PAC. En su esencia, se dispuso que toda información sobre nuevos procedimientos de contrataciones, incluyendo los que se declarasen secretos por el Poder Ejecutivo Nacional, debían ser informados al Programa de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, con indicación de: anteproyecto de pliego de bases y condiciones; clase de procedimiento y objeto de la contratación; presupuesto y costo estimado; precios de referencia, y potenciales oferentes a ser invitados. También se ordenó que la remisión y comunicación sería en todos los casos electrónica, sin desplazamiento físico de los expedientes y que la intervención del PAC no suspendería los plazos procesales, a fin de transparentar pero no demorar las contrataciones. El instructivo sobre transparencia dispuso que todos los anteproyectos de pliego —con excepción de las contrataciones por urgencia o de trámite simplificado (montos inferiores)— serían expuestos por un mínimo de 72 horas en Internet para consulta y elevación de observaciones por parte de proveedores, ONG y la ciudadanía en general, y que las fuerzas debían responder a todas las observaciones u opiniones

### RECUADRO 1.6. Menos corrupción, más salarios policiales

¿Es posible asociar al personal policial en la lucha contra la corrupción imperante al interior de las propias fuerzas de seguridad? En el caso de la Argentina, se buscó establecer un mecanismo para que los recursos ahorrados como producto de finalizar con situaciones de corrupción, fueran reinvertidos en mejorar las condiciones laborales del propio personal policial. El creciente déficit de la Obra Social Policial, originado en su turbia administración, había obligado a que los agentes miembros de la Policía Federal Argentina tuvieran que realizar un aporte personal "extraordinario" —a pesar de sus más de diez años de existencia— del 7,75% de sus salarios, adicional al 3% exigido por ley para cualquier trabajador. Es decir, que para asegurar la salud propia y de sus familias, los policías debían entregar el 10,75% de sus salarios. Como resultado del ahorro de recursos alcanzado, la reducción de precios en las compras y contrataciones y la puesta en marcha del Programa de Administración Civil (y manteniendo el 100% de los servicios), los policías comenzaron a aportar menos al sostenimiento de su Obra Social: el aporte personal extraordinario se redujo en un 35%, bajando desde el 7,75% al 5% sobre el salario. Durante el primer trimestre de 2004, se otorgó un subsidio por valor de \$250 para el personal operativo y de \$180 para el no operativo. El mensaje que se buscó enviar fue, precisamente, el de vincular la construcción de estándares de transparencia al interior de la fuerza policial, con la mejora de la calidad de vida de todos sus integrantes, para estar en condiciones de generar incentivos positivos para superar una contracultura de la impunidad reinante.

Fuente: Elaboración propia, 2006.

vertidas, con el objeto de evitar pliegos direccionados a favor de determinados proveedores, corregir errores, mejorar la formulación de la demanda o ampliar la concurrencia. El instructivo dispuso que se podrían convocar reuniones abiertas de discusión de las observaciones sobre los anteproyectos de pliegos con participación de todos los interesados —todo lo que allí se expusiera debería quedar plasmado en actas públicas— y que, fuera de esas instancias, no podría realizarse ninguna gestión o negociación entre funcionarios de las unidades operativas de compras e interesados en participar en la contratación. Por último, se dispuso que tanto las observaciones como sus respuestas debían comunicarse a todos los oferentes y serían publicadas en Internet en la página del PAC y que todos los pliegos tendrían triple instancia de publicación en Internet, sin perjuicio de su publicación legal en el Boletín Oficial del Estado y los medios masivos de comunicación.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Se optó por una metodología de selección ejecutiva del trabajo de consulta pública y control de pliegos. En este sentido, se decidió: i) El *control social* de todos los anteproyectos de pliego, basado en el procedimiento de consulta y respuesta pública (también llamado de doble lectura) a la totalidad de procesos en cuestión; ii) El *control técnico adicional* por parte del PAC sólo sobre aquellas contrataciones que fuera recomendable hacerlo por monto, complejidad, antecedentes de problemas en compras anteriores (denuncias, fracasos, impugnaciones), observaciones detectadas en la consulta por Internet, por indicación del ministro o por decisión aleatoria (para reducir las oportunidades de corrupción en el resto, se analizaban algunos expedientes de menor relevancia al azar según un criterio muestral).

*La disolución del programa.* En abril 2004, el Poder Ejecutivo Nacional lanzó el Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004–2007. En uno de sus puntos se señalaba la profundización de la política de gestión administrativa de las fuerzas por vía del poder civil, mediante la institucionalización del PAC y la asunción de un progresivo carácter de supradirector de las áreas de administración de las fuerzas policiales y de seguridad. Sin embargo, cuatro meses después, y tras el cambio de las autoridades del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, la competencia en materia de seguridad fue asignada al Ministerio del Interior —lo que llevó a la disolución del PAC— pese a lo cual tanto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para el Servicio Penitenciario Federal como el Ministerio del Interior, continuaron aplicando el contenido de la resolución *Instructivo N° 1-Transparencia*. Esto significó un saldo favorable en términos de consolidación de una práctica de modernización administrativa y apertura a la sociedad de la gestión de las fuerzas policiales.

*Lecciones aprendidas.* El Programa resaltó los siguientes desafíos:

- Importancia de ofrecer señales contundentes que despejen toda sospecha de complicidad entre el poder político y la fuerza policial y que signifiquen un castigo a la corrupción desde el máximo nivel donde se produzca. Si esa señal se brinda, puede comenzar a alinearse al resto de la estructura policial en función de un cambio cultural profundo.
- Importancia de coordinación estratégica inter-fuerzas. (Un caso de mala inversión por falta de sinergia tenía lugar, por ejemplo, en la política de identificación dactilar, donde dos áreas diferentes de la Nación —la Policía Federal y la Dirección Nacional de Reincidencias— y la provincia de Buenos Aires, adquirieron sistemas diversos que, tras una década de funcionar a la par, no intercambian información en línea y tenían dificultades de lectura mutua de software).<sup>36</sup>
- Importancia de establecer un adecuado marco de incentivos, otorgándole un sentido a la lucha contra la corrupción a través de su vinculación con la posibilidad de obtener mayores beneficios laborales para el personal policial (ver Recuadro 1.6 sobre salarios policiales).
- Importancia de aligerar las tareas administrativas a la policía para que se concentre en sus tareas esenciales.

<sup>36</sup> También faltaba cruce de información que permitiese mejorar las compras y aprovisionamiento de las distintas fuerzas de seguridad. El PAC detectó que iguales productos o servicios (móviles, armas, seguros de vehículo, alimentos) eran adquiridos a precios diametralmente opuestos, incluso entre fuerzas de seguridad de un mismo ministerio.

- Importancia de incluir en los procesos de modernización administrativa como visión estratégica las herramientas de gobierno electrónico (*e-government*) que faciliten la participación civil y la consulta pública.
- Obtención de ahorros y reducción de precios pagados en las compras entre el 30% y 10% (Srur, 2005). La ampliación del número de proveedores, el ordenamiento de planes de contrataciones a largo plazo, la coordinación y optimización de recursos y compras entre las diversas fuerzas, y la gestión de calidad en unidades operativas de contrataciones, fueron otros resultados favorables dejados por esta experiencia.
- La discontinuidad del PAC impidió un aprovechamiento óptimo por parte del Estado de la inversión en recursos humanos realizada para el Programa y de sus desarrollos técnicos y metodológicos.
- A pesar de lo anterior, fue positivo que buenas prácticas instaladas en las fuerzas y otras en la propia acción del poder civil hayan sobrevivido a la existencia del PAC. Entre los elementos que persistieron en el Estado argentino tras la experiencia del PAC se destacan: la consolidación de la publicación y doble lectura de anteproyecto de pliegos por Internet, las reformas que equilibraron las cuentas de la obra social policial y redujeron los descuentos que los policías debían soportar y el mayor control civil sobre las compras de equipamiento estratégico confidencial.

### **El caso *Barrio Seguro*. La recuperación de territorios *capturados* por el narcotráfico**

*Marco general.* A partir de una serie de hechos relacionados con el tráfico de drogas, que conmocionaron fuertemente a la opinión pública chilena, el Ministerio del Interior —a través de la División de Seguridad Ciudadana— puso en marcha el Programa Barrios Vulnerables —posteriormente denominado Barrios Seguros— que tuvo por objeto la recuperación de dichos territorios como ámbitos de libre tránsito y convivencia. El programa nació en 2001 con la intervención de la población Legua de Emergencia, ubicada en San Joaquín, al sur de Santiago. Se posicionó en la cúspide de la agenda pública a partir del compromiso que el Presidente de la República asumió ante el Congreso en mayo de 2002, en el sentido de sumar una nueva población cada semestre. A partir de dicho compromiso, el programa intervino en las poblaciones La Victoria (Pedro Aguirre Cerda, 2002); Santa Adriana (Lo Espejo, 2002); Lo Amor (ex Sara Gajardo); Intendente Saavedra (Cerro Navia, 2003); y José María Caro (Lo Espejo, 2004) En 2005, se sumaron la Población Yungay (La Granja); la población 18 de Septiembre (ex Emergencia) en la comuna de Hualpén (8° región), y un barrio de la Región de Valparaíso. Desde 2004, el Programa Barrios Seguros se

**CUADRO 1.4. Controlar al custodio****Una lupa inteligente sobre la organización policial**

<b>Tipo de Indicador</b>	<b>Problemas/Alternativas</b>
<p data-bbox="159 349 546 375"><i>Indicadores de Criminalidad y Desorden</i></p> <ul data-bbox="159 389 546 442" style="list-style-type: none"> <li>• Número de denuncias presentadas por la población</li> </ul>	<p data-bbox="568 349 1010 375">Tasa de subregistro y subnotificación.</p> <ul data-bbox="568 389 1010 672" style="list-style-type: none"> <li>• Falta de confianza de la población para denunciar.</li> <li>• Desplazamiento de la actividad criminal.</li> <li>• Manipulación por la Policía de las estadísticas.</li> <li>• Fuentes alternativas de datos (partidas de defunciones; compañías aseguradoras; encuestas de victimización; valores inmobiliarios; medición y observación de utilización del espacio público en áreas comerciales).</li> </ul>
<p data-bbox="159 698 546 725"><i>Indicadores de Actividad Policial</i></p> <ul data-bbox="159 792 546 1074" style="list-style-type: none"> <li>• Número de arrestos/sospechosos arrestados.</li> <li>• Incautaciones de productos u objetos ilegales (Ej: cantidad de droga o armas confiscadas)</li> <li>• Número de llamadas de emergencia y rapidez de la respuesta.</li> <li>• Proporción del tiempo de los policías dedicado a actividades-fin, sea en investigación o en patrullaje.</li> </ul>	<p data-bbox="568 698 1010 777">Excesiva dependencia de la policía, con riesgo de ser alterados (Ej: Inflación de arrestos arbitrarios para mejorar estadísticas).</p> <ul data-bbox="568 792 1010 1047" style="list-style-type: none"> <li>• Registrar actividades de apoyo policial social, aunque no se traduzcan en un producto anti-crímen (Ej: Asistencia comunitaria, mediación, número de contactos mantenidos con ciudadanos, comerciantes, sociedad civil, etc.).</li> <li>• Mecanismos de control externo del accionar policial, mediante encuestas de confianza ciudadana, por ejemplo.</li> </ul>
<p data-bbox="159 1098 546 1125"><i>Tasa de Esclarecimiento de Delitos</i></p> <ul data-bbox="159 1254 546 1307" style="list-style-type: none"> <li>• Indicador clave para evaluar a la Policía de Investigaciones.</li> </ul>	<p data-bbox="568 1098 1010 1240">¿Cuándo hay esclarecimiento? Para la Policía, cuando se arrestó a un sospechoso. Si se toma el concepto de esclarecimiento en función de condenas de jueces o acusaciones de fiscales, se podría demorar años en las estadísticas.</p> <ul data-bbox="568 1254 1010 1599" style="list-style-type: none"> <li>• Tasa razonable: Número de acusaciones fiscales dividido por el número de denuncias recibidas.</li> <li>• Selectividad de casos más fáciles de resolver, y abandono de los más graves.</li> <li>• Importancia de calcular tasas de esclarecimiento para cada tipo de delito/Índice de Solubilidad en función de su complejidad.</li> <li>• Si la confianza en la Policía aumenta, aumentan las denuncias sobre crímenes menores (más difíciles de resolver) y decae la tasa de esclarecimiento.</li> </ul>

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 1.4. Controlar al custodio** (continuación)**Una lupa inteligente sobre la organización policial**

<b>Tipo de Indicador</b>	<b>Problemas/Alternativas</b>
<p><i>Indicadores de Percepción de Seguridad /Inseguridad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escalas de Miedo</li> <li>• Escalas de Seguridad/Inseguridad aplicadas a actividades concretas.</li> <li>• Comparaciones de sensación de inseguridad (con otras zonas y otros tiempos).</li> </ul>	<p>Influencia sobre miedo de factores ajenos a la Policía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran impacto de un crimen famoso o perverso.</li> <li>• El desorden que no llega a ser crimen puede tener suma influencia en la sensación de inseguridad.</li> <li>• Influencia de los medios de comunicación.</li> <li>• El peso dado a la percepción de seguridad en la evaluación policial nunca debe ser superior al de la propia criminalidad medida de forma objetiva.</li> </ul>
<p><i>Indicadores de Evaluación de la Policía por la Comunidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas sobre denunciantes.</li> <li>• Encuestas sobre público en general (escalas de evaluación generales; específicas; de status profesional; sensación de seguridad/inseguridad ante presencia policial).</li> </ul>	<p>Importancia de muestras representativas para evitar sesgos (entre lo jóvenes, por ejemplo).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de contactos de la Policía con los grupos especialmente desconfiados.</li> <li>• Contactos proactivos.</li> <li>• Estímulo de preguntas abiertas dirigidas al público encuestado para que proponga medidas de mejora para la Policía.</li> </ul>
<p><i>Autoimagen de los Policías</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta con preguntas específicas sobre satisfacción profesional y generales del párrafo anterior.</li> <li>• Escalas de autoestima.</li> <li>• Escalas de estatus o prestigio de la profesión policial, comparada con otras profesiones.</li> <li>• Percepción de la imagen que los policías piensan que la sociedad tiene de ellos.</li> <li>• Escalas de satisfacción laboral, en general y particularizando diversas dimensiones.</li> <li>• Escalas de identificación con la institución y preguntas sobre la centralidad de su profesión en su propia identidad.</li> </ul>	<p>Pregunta clave a considerar: ¿Desea que sus hijos sean policías?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de resguardar el anonimato en las respuestas.</li> <li>• Importancia de medir el impacto de los sistemas de incentivos profesionales existentes o que se pongan en marcha.</li> <li>• Consolidación de sistemas de ingreso a la carrera policial que evite el favoritismo de tipo familiar en el proceso de selección de aspirantes a los institutos respectivos.</li> </ul>

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 1.4. Controlar al custodio** (continuación)**Una lupa inteligente sobre la organización policial**

Tipo de Indicador	Problemas/Alternativas
<p><i>Corrupción, Violencia y Arbitrariedad Policial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de denuncias oficialmente presentadas ante la propia policía.</li> <li>• Número de denuncias presentadas ante órganos especiales habilitados para (Ej. Procuraduría de los Derechos Humanos)</li> <li>• Preguntas sobre abusos en encuestas de victimización.</li> </ul>	<p>Importancia de Indicadores de Uso de Fuerza Letal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de ciudadanos muertos por la policía, número de policías muertos en acción.</li> <li>• Número medio anual de balas disparadas por policía.</li> <li>• Porcentaje de los homicidios dolosos provocados por intervenciones policiales, incluyendo enfrentamientos, muertes accidentales y policías.</li> <li>• Registros aparecidos en la prensa.</li> <li>• Número de ciudadanos muertos en enfrentamientos dividido por el número de ciudadanos-policías muertos en enfrentamientos.</li> <li>• Número de ciudadanos muertos por cada ciudadano detenido ileso en enfrentamiento.</li> <li>• Número de ciudadanos muertos por cada ciudadano herido en enfrentamiento (Índice de Letalidad).</li> <li>• Indicadores forenses tomados de las autopsias de los ciudadanos muertos en enfrentamientos.</li> </ul>
<p><i>Indicadores de Estructura y Gerenciamiento de la Institución</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualitativos: Leyes, documentos, reglamentos, entrevista, comparación con otros cuerpos policiales nacionales o internacionales, resoluciones internas.</li> </ul>	<p>Presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios selección del personal (educación, evaluación psicológica)</li> <li>• Formación. Nunca inferior a 6 meses.</li> <li>• Remuneración.</li> <li>• Instrumentos de protección (chaleco antibalas y las armas necesarias, comunicación, mecanismos de protección no letales como sprays, perros y porras).</li> <li>• Acompañamiento psicológico permanente.</li> <li>• Reglamento disciplinario (público y con oportunidades de defensa y apelación).</li> <li>• Contacto con la comunidad / Descentralización / Relación con otras Policías</li> <li>• Información de calidad.</li> </ul>

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 1.4. Controlar al custodio** (continuación)**Una lupa inteligente sobre la organización policial**

Tipo de Indicador	Problemas/Alternativas
<i>Indicadores sobre la población más pobre</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas de opinión nacionales o locales por nivel de ingreso (o aproximadamente por vecindario).</li> <li>• Encuestas a líderes comunitarios.</li> <li>• Opiniones vertidas durante reuniones comunitarias.</li> <li>• Entrevistas con agencias de servicios locales.</li> <li>• Entrevistas con víctimas que buscan atención hospitalaria por nivel de ingreso.</li> <li>• Encuestas a los abogados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencia porcentual de ciudadanos pobres que expresan confianza en la Policía.</li> <li>• Diferencia porcentual de líderes de comunidades pobres que expresan confianza en la Policía.</li> <li>• Diferencia porcentual de víctimas pobres que reportan crímenes a la Policía.</li> <li>• Diferencia porcentual de abogados de víctimas (o figura similar) que expresan confianza en la policía.</li> <li>• Diferencia porcentual de víctimas pobres que están satisfechas con la labor policial.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Cano, 2001; Davis, 2003; Salamanca, 2004; Vera Institute, 2003; Stone, 2005.

enmarcó en la implementación del Programa Chile + Seguro, el cual se financió con un préstamo del BID.<sup>37</sup>

*Perfil de la iniciativa.* Fue un Programa inédito que buscó una respuesta integral, y no sólo represiva-policial, para el problema territorial de la inseguridad en aquellas poblaciones donde se verificaba una situación de “vulnerabilidad en las garantías del Estado de Derecho”. Se consideró que un barrio era vulnerable cuando se violaban las garantías legales democráticas, y se instalaba la violencia y el uso de las armas de fuego como manera cotidiana de convivencia, asociándose de modo directo al narcotráfico y microtráfico. Las cuatro dimensiones de la categorización tuvieron que ver con la pobreza material, con el capital social en el territorio, con la organización social subordinada en gran parte al tema del tráfico de drogas y con las características de los espacios públicos, la segregación territorial y la infraestructura urbana. Como respuesta, se combinaron iniciativas de prevención situacional y social, atendiendo a la multicausalidad de la violencia promoviendo compromisos de aportes del sector privado, ejecutando acciones a través de terceros y coordinando la labor de diferentes ministerios y áreas del Estado.

<sup>37</sup> Dicho préstamo permitió al programa contar con un presupuesto que asciende a 3 millones de dólares, desde el cual ha sido posible ampliar la oferta programática y la cobertura en barrios de otras regiones. La duración total de la intervención, en el marco del Programa Chile + Seguro, es de 22 meses, tiempo durante el cual se ejecutan los componentes mencionados a través de instituciones externas que participan en licitaciones públicas. La inversión considerada por barrio es de alrededor de 338.000 dólares. El programa también contó con recursos del Fondo Social Presidente de la República y de la empresa privada.



*Las barreras de entrada.* Al menos un integrante de cada familia tenía a uno de sus miembros vinculado a la economía local del narcotráfico. Existían denuncias de un alto nivel de corrupción policial y de Carabineros. El narcotraficante era un referente importante para el barrio y en muchos casos un “modelo” a seguir. Se manifestaba un cierto equilibrio como expresión de capital social perverso, con narcos realizando obras benéficas y asegurando ciertos niveles de seguridad —y de coerción— sobre los pobladores. Una parte importante de los vecinos había optado por no enviar a sus hijos a la escuela debido al clima de temor. Varias bandas se disputaban el dominio físico de los barrios. Se daba un alto nivel de delitos de mayor connotación social (DMCS), con un importante nivel de reincidencia de sus autores. Existían problemas de desocupación y empleabilidad entre la mayoría de los pobladores.

Se emplearon tres *criterios de intervención*. i) *La línea policial* consistió en un aumento de la presencia policial en las poblaciones y la implementación sostenida en el tiempo de una estrategia de prevención y control, con trabajos de inteligencia e investigación criminal para desbaratar grupos organizados de narcotraficantes y actividades de control de acceso y egreso de personas y vehículos y vigilancia perimetral. ii) *La línea social* tuvo como objetivo la expansión de oportunidades de recreación y expresión para los niños y jóvenes, abrir espacios de participación y defensa de derechos y acercar más la salud y la educación a las poblaciones. iii) *La línea situacional* tuvo como propósito la creación de un espacio más agradable para la convivencia entre los vecinos y el aumento de la seguridad en calles y pasajes, lo que se llevó a cabo a través de proyectos de mejoras en iluminación, pavimentación y áreas verdes.

*Las recomendaciones previas.* El Centro de Estudios para el Desarrollo (2003) realizó cuatro sugerencias para enmarcar la acción del Programa. Primera: Analizar cuidadosamente la participación ciudadana para combatir al narcotráfico y microtráfico, por los riesgos que esto supone, por el involucramiento de las propias familias en el tema y por la desconfianza existente en la Policía motivada por ineficiencia-corrupción. Segunda: Se rescató, por el contrario, que los vecinos estaban dispuestos a participar y reocupar el espacio público siempre y cuando el Estado se hiciese presente y les garantizara seguridad y confidencialidad. Tercera: Se entendió que el Programa podía tener efectos benéficos no sólo en el interior de los barrios sino también fuera de ellos, impulsando la investigación de los vecinos sobre el mal funcionamiento institucional, respaldando la investigación de los delitos asociados al narcotráfico en una dimensión más nacional y global, eliminando la estigmatización de los vecinos de dichos barrios, logrando que recursos de otras instancias estatales se canalizaran para mejorar la calidad de vida de los habitantes del lugar. Cuarta: La inmensa mayoría de las personas entrevistadas manifestaron una percepción negativa sobre el delito y el tráfico

de drogas, conservaron una mínima confianza en la respuesta institucional y de ningún modo acudieron a justificar la justicia por mano propia, linchamientos o alternativas de mayor marginalidad frente a un Estado ausente.

*Las principales acciones.*

- *Prioridad de la agenda política nacional.* Existió el trabajo de inteligencia y el compromiso político del subsecretario del Interior, quien se apersonó a las zonas y mantuvo frecuentes reuniones con los pobladores, con el propósito de construir un marco de confianza a partir de la presencia inédita de las autoridades estatales en el lugar, acceder a informantes claves que pudieran contribuir a romper el muro de impunidad existente, vencer esquemas de temor y de silencio y respaldar a organizaciones vecinales ya existentes —como “Amigos por la Paz” y la Red OLE, en La Legua— que ya habían comenzado incipientes acciones para enfrentar a los narcos.
- *Intervenciones urbanísticas y de infraestructura social.* Se procuró la generación de un entorno más agradable para la convivencia entre los vecinos (Ejemplos: pintura de fachadas y mejoramiento y reconstrucción de multicanchas, sedes comunitarias, veredas, plazas y calles principales. Se procuró el aumento de la seguridad en calles y pasajes (Ejemplos: iluminación, señalización, demarcaciones).
- *Concientización y reconocimiento de derechos.* A través de la apertura de espacios para la participación y defensa de los derechos de las personas (Ejemplos: creación del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos y Deberes Ciudadanos).
- *Vinculación con la política de desarrollo humano.* La promoción de acciones en materia de educación y salud (Ejemplos: capacitación en informática, apoyo en gestión y desarrollo personal; monitores de atención domiciliaria para enfermos postrados, construcción de un nuevo colegio —con la Fundación Belén—; proyectos de prevención del consumo de drogas; arreglo de la Escuela 480 y del Consultorio de Salud en La Legua Emergencia). Se impulsó además la expansión de oportunidades de recreación y expresión para los niños y jóvenes (Ejemplos: murales con niños, campamentos, campeonato de graffitis para jóvenes, actos culturales, Casa de la Cultura para niños, clínica deportiva con Iván Zamorano).
- *Asociaciones solidarias.* Se le dio un lugar importante a la incorporación de los aportes privados y del voluntariado (Ejemplos: Fundación Belén, Fundación Iván Zamorano, Universidad Diego Portales, Fundación Trabajo para un Hermano, Embotelladora Andina, Barraca Herrera y Fundación Minera Escondida).

- *Rescate del tejido social previo*. En el caso del barrio La Victoria se partió al revés, por cuanto la intervención estuvo basada en la demanda de una comunidad de características combativas, con alto nivel de organización, refractaria a las políticas del gobierno y con participación horizontal en la Junta de Vecinos.<sup>38</sup>
- *Vinculación directa Nación-Barrio*. En ambos casos, no se trabajó con la instancia municipal, lo cual significó tensiones en lo político pero probablemente más operatividad en lo práctico.

La *evaluación*. Entre enero de 2002 y julio de 2003, impulsada por el BID, se puso en marcha la primera evaluación sistemática para procurar detectar los cambios producidos en uno de los primeros barrios intervenidos: La Legua Emergencia. Se tomó como grupo control aquel barrio —José María Caro— de características similares sobre el cual todavía no se había impulsado ningún tipo de intervención oficial (Asesorías para el Desarrollo, 2003). En general, el tipo de agresión que sufrieron un mayor porcentaje de encuestados, sus conocidos o familiares, tuvo que ver con el robo o intento de robo sin fuerza, seguido por el mismo delito, pero con uso de fuerza. Una primera conclusión obtenida se relacionó con el nivel comparativamente bajo de delitos que tenían los barrios intervenidos en relación al resto de la población y el territorio.<sup>39</sup> La explicación, según los mismos entrevistados en los barrios, residió en el hecho de tratarse de comunidades cerradas donde todos se conocían, lo que generaba redes sociales que, siendo virtuosas o perversas, de todas maneras protegían ante la ocurrencia de delitos. Asimismo, se compararon los niveles de temor frente a instancias de violencia en la calle. La situación que más temían los encuestados en las tres poblaciones era “verse en medio de una balacera”. La sensación que expresaron los entrevistados fue que “en la calle me pueden matar”. Los resultados indicaron que, si bien los temores aún subsistían, su nivel era significativamente menor que en el barrio no intervenido y tomado como población control, José María Caro.

*Lecciones aprendidas I. El “haber” del Programa*. El Programa Barrios Seguros dio lugar a varias enseñanzas positivas. Disminuyó la violencia ejercida por las bandas organizadas en los espacios públicos, con menos balaceras. Igualmente,

<sup>38</sup> Había antecedentes de Marchas por la Vida y proyectos del CONACE, pero el problema comenzó a agudizarse en 1997 como producto de suicidios y víctimas fatales, particularmente de jóvenes consumidores de pasta base y cocaína. La comunidad procuró una resistencia a los narcotraficantes, a través de la indiferencia, la ocupación de las calles por las madres en el momento en que los narcos vendían droga, la organización de partidos de fútbol, etc.

<sup>39</sup> Este dato estuvo confirmado por la Encuesta de Victimización publicada por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark en julio de 2003. De ella surgía que un 26,2% de los encuestados, a nivel nacional, había sido víctima de robo fuera del hogar sin violencia, versus un 13,5% en La Legua Emergencia y un 24,7% en La Victoria.

la recuperación de las calles —debido a la presencia policial— fue uno de los logros más destacados por los pobladores, aumentando la percepción de seguridad con elementos materiales y simbólicos. En los dos barrios intervenidos se incrementó el rechazo a la violencia, particularmente de parte de los jóvenes, aunque la proporción de personas dispuestas a denunciar hechos de narcotráfico continuó siendo muy baja. Se constató que la percepción de temor o de inseguridad no siempre se correspondía con el nivel efectivo de violencia vivenciada en la comunidad, sino que más bien estaba asociado al hecho de tener un familiar o persona cercana afectada por la droga. El Programa logró reconstruir un sistema de confianzas que estaba severamente dañado entre vecinos entre sí y entre éstos y las autoridades y la policía, generando asimismo asociatividad. Se fomentó la consolidación de relaciones sociales de puente, inyectando recursos de modo real (medios económicos) y simbólicos (presencia de autoridades). También se incrementaron las relaciones sociales de unión (ambas poblaciones presentaban rasgos de *ghettos*, con lealtades familiares o políticas que conformaban redes de encubrimiento a traficantes). Se propiciaron relaciones sociales de escalera, generadas a partir de la comunicación directa entre dirigentes y autoridades nacionales, sin intermediarios (Raczynski y Serrano, 2003). Respecto al Gobierno y su capacidad para enfrentar el tema de la delincuencia, el 73,8% de los encuestados expresó un mínimo de confianza en el Gobierno para la resolución de este problema, frente a un 25,5 % que declaró que “no confiaba”. En la población control, mientras tanto, un 40,8 % “no confiaba” y un 35,2 % “confiaba poco” en el Gobierno para enfrentar el tema de la delincuencia frente a un 20,4 % que “confiaba”. Es decir que en las poblaciones intervenidas, la confianza en el Gobierno para resolver estos problemas aumentó. En las intervenciones sociales, se mejoró la infraestructura de la Escuela Básica La Victoria, y se implementó un Programa de Atención en Salud Mental que, a pesar de no ser ampliamente conocido, apuntó a una demanda presente en la población. En La Legua Emergencia se mejoró y equipó el consultorio Baeza Goñi y se construyó un establecimiento educacional nuevo, el Colegio Arzobispo Vicuña, el proyecto más emblemático del programa, con un 92,9% de conocimiento y un 66.3% de los pobladores que lo consideran la obra más importante. En comparación con la población de control, los habitantes de las poblaciones intervenidas evaluaron mejor la calidad de la iluminación, pavimentación y áreas verdes.

*Lecciones aprendidas II. El “debe” del Programa.* Otras enseñanzas del Programa apuntan a algunas áreas que debían reforzarse. Por ejemplo, no se constituyó un referente productivo-económico paralelo al narcotráfico. Se impulsaron algunas acciones en materia de capacitación y créditos, pero se destacó la necesidad de respaldar intervenciones de calidad, becas técnicas y proyectos que fomentasen oportunidades laborales en los habitantes del lugar, dada la alta tasa de inactividad (alrededor del 47% en promedio en las dos poblaciones) y el bajo nivel

educacional (un 38,3% promedio tiene enseñanza básica incompleta). A pesar de la recuperación del espacio público, parecían existir evidencias de que no disminuyó el tráfico de drogas sino que cambió de estrategia, trasladándose hacia ámbitos privados y a la frontera del barrio. También pareció haberse producido un *efecto desplazamiento* hacia zonas aledañas no contempladas por el accionar estatal. Existía incertidumbre sobre la sustentabilidad del Programa, tanto en cuanto a presencia de Carabineros como en cuanto al sostenimiento de la voluntad política para canalizar recursos en las poblaciones. También se destacó la necesidad de establecer una inversión más dosificada en el tiempo, para no concentrarla en su totalidad al inicio del proceso y generar sobreexpectativas. Por último, se subrayó la importancia de propiciar intervenciones de Carabineros más planificadas que no dependan de demandas tan coyunturales y específicas.<sup>40</sup>

### **CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LA CIUDADANIZACIÓN: FOCALIZANDO DESDE LA INTEGRALIDAD<sup>41</sup>**

El término *ciudadanización* de las políticas de seguridad ciudadana está planteado aquí en dos sentidos. Uno es como un abordaje que pone énfasis en las políticas de prevención (en sus múltiples dimensiones) y en los factores de riesgo generadores de potencial criminalidad y violencia visible o invisible (ver Recuadro 1.7). El otro es como un escenario que toma a la ciudad como actor privilegiado para implementar políticas de seguridad ciudadana, a través de gobiernos locales capaces de reforzar la capacidad de respuesta y eficacia (*answerability*) y la rendición de cuentas (*accountability*).

Cuando el objetivo es construir ciudadanía social, la integralidad conceptual y la focalización operativa constituyen dos caras de la misma moneda. Con una mirada amplia que responda a la multiplicidad de factores que producen violencia, es de suma importancia aplicar un orden lógico de prioridades en los productos

<sup>40</sup> La Fase II del Programa Barrios Seguros se concentró en áreas comerciales y/o turísticas con vulnerabilidad delictiva, poniéndose en marcha en dos poblaciones de la región metropolitana: Suecia (comuna de Providencia) y Brasil (comuna de Santiago) (Ministerio del Interior, 2005).

<sup>41</sup> El enfoque "*The Whole of Government*" (Integralidad del Gobierno) pretendió ser puesto en práctica en Gran Bretaña, partiendo de la base conocida de que las causas de la criminalidad son multifacéticas y complejas, mereciendo por tanto esfuerzos de múltiples agencias, aunque en función de una única y coordinada estrategia. Es lo que en Estados Unidos se ha dado en llamar "*networked government*" o "*fusión organizacional*". Esta coordinación multiagencial implica, entre otras cosas: i) necesidad de presupuestos compartidos; ii) acuerdos de asociación (con gobiernos locales, asociaciones de voluntariado y el sector privado comercial); iii) revisión de relaciones entre proveedores y clientes; iv) planificación integrada y triple línea de base de análisis, en términos de impacto económico, ambiental y social; v) innovación para comprometer a la comunidad en acuerdos, consultas; vi) acuerdos de gerenciamiento común; vii) medición común de desempeño e impacto; viii) base de datos comunes (Homel, 2004).

### RECUADRO 1.7. Comunicación que empodera y transparente

En *Colombia* un proyecto de Información, Educación y Comunicación para la Prevención de la Violencia en las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá (2003-2004) empleó la misma estrategia adoptada recientemente por la Organización Mundial de la Salud para modificar el comportamiento y facilitar la solución de problemas sanitarios, como la eliminación de la lepra en India y Mozambique, la prevención de filiarisis linfática en India y Zanzíbar, la prevención y el control de tuberculosis en Bangladesh y Kenia, y la prevención del dengue en Malasia, entre otros. Este trabajo sería la primera aplicación de esta metodología en el caso de una enfermedad social como es la violencia y se centró especialmente en prevenir el maltrato a menores. La metodología es la COMBI (“Comunicación para influenciar comportamientos” por sus siglas en inglés) que integra principios de educación en salud, información, educación y comunicación (IEC); investigación de mercados, y comunicación masiva y comunitaria, siempre con el propósito de alcanzar resultados específicos de comportamiento en salud. En el estudio de evaluación del impacto se verificaron cambios favorables en los comportamientos violentos hacia los niños como: disminución de un 7,8% en la acción de “darle palmadas para corregirlo”, disminución del 9,5% en la acción “pegarle al niño con un objeto”, disminución en un 6,1% de la creencia que “el castigo físico es necesario para educar a los niños”, y aumento en el reporte individual de comportamientos violentos hacia los niños, lo cual produjo un impacto de sensibilización (Instituto Cisalva, 2004).

En *Cali, Colombia*, la alianza “Mejor Hablemos” propuso a partir de 1996 formas alternativas de resolver conflictos, difundiendo públicamente problemas surgidos a nivel privado. En un principio, los medios de comunicación fueron reacios a la convocatoria, más tarde se comprometieron con la iniciativa. Se formalizó así la búsqueda de historias de convivencia pacífica, llegándose a recopilar un total de 200, generándose para su transmisión 200 nodos de comunicación de redes interpersonales. Se convocaron además 160 Madres FAMI (del Programa Familia, Mujer e Infancia, compuesto por grupos de hasta 12 madres que se reunieron en sus casas para intercambiar saberes y experiencias sobre desarrollo infantil, vacunación, salud, estimulación y conflictos familiares). Se trabajaron aspectos particulares de la convivencia cotidiana, sin centrarse en la guerrilla, los paras y el narcotráfico. Se puso eje en el concepto de modelaje: los mensajes provenían de la propia audiencia en forma de testimonios. Las historias recopiladas en la misma comunidad se difundieron a través del boletín “Convivencias”, realizado por Cisalva y de emisiones en programas radiales, diarios, radio-foros comunitarios, perifoneo barrial y otros foros sociales. Se crearon redes naturales de comunicación: en peluquerías y tiendas de la esquina. El objetivo era que la noticia de convivencia pacífica circulara como los chismes del barrio. No sólo había que distribuir el boletín sino hablar de las historias. Surgieron así más de 100 nodos de distribución del boletín en cada comuna. En 2000, se llegaron a distribuir cerca de 60.000 boletines en cerca de 400 puntos en 15 comunas de la ciudad. La comparación de las encuestas Activa 1996 y 2000 indicó que en la Comuna 13 cambiaron las actitudes, apoyando la idea de promoción de la convivencia pacífica. En el resto de Cali no cambiaron las actitudes. En la Comuna 20, las tasas de homicidios aumentaron un 25% en el período. La evaluación cualitativa fue más satisfactoria. Grupos focales de madres, peluqueros, tenderos, y las personas involucradas en la estrategia, reconocieron que adquirieron habilidades para la resolución pacífica de conflictos. La encuesta sobre uso de los medios de comunicación indicó que las historias de resolución de conflictos fueron recordadas por la mitad de las personas de Cali y dos tercios en Comuna 20, donde paradójicamente se dio el mayor incremento de homicidios (Ariza Tello, 2003).

En *El Salvador*, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se promovió, a partir del 2001, una campaña de sensibilización a favor del desarme, basada en una estrategia con fuerte acento cultural. Según estudios previos, circulaban 450.000 armas de

(continúa en la página siguiente)

**RECUADRO 1.7. Comunicación que empodera y transparente** (continuación)

fuego —entre legales y no legales— en la población civil salvadoreña (el 6,3% de la población encuestada sostuvo poseer un arma de fuego y el 38,2% dijo querer poseerla). Las principales acciones del Programa fueron: i) Campaña de comunicación masiva (con contenidos elaborados en una mesa multidisciplinaria con importantes actores del sector público y la sociedad civil y académica); ii) Actividades a nivel de 7 municipios con altos niveles de violencia (San Salvador, Santa Ana, Sonsonate, Nueva San Salvador, Apopa, Mejicanos y San Miguel); iii) Alianza estratégica con los medios de comunicación con el objetivo de divulgar mensajes a favor del desarme y generar opinión a través de programas, entrevistas y debates; iv) Presentaciones teatrales en los municipios acerca de las situaciones de riesgo relacionadas con la violencia y las armas de fuego; v) Creación de los grupos “Ángeles de la Paz” en los cuales participaron de manera activa y consciente 350 niños y 50 maestros, en el diseño e implementación de actividades a favor de la no violencia y el desarme; vi) Desarrollo de actividades deportivas y de divulgación de mensajes específicos durante eventos futbolísticos; vii) La Policía Nacional Civil divulgó información sobre aspectos preventivos, administrativos y legales a 30.000 propietarios de armas de fuego; viii) Grupos de niños y niñas de 7 a 13 años participaron en acciones preventivas orientadas a transmitir mensajes sobre los riesgos de la proliferación de armas de fuego a los padres de familia; ix) Los niños y niñas brindaron un ejemplo de desarme a los adultos a través de la entrega y reciclaje de juguetes bélicos (Muzopapa y Dastres, 2004).

La Rede Viva Favela se creó en *Rio de Janeiro, Brasil*, en el año 2001 como una Red Nacional de Radios Comunitarias, especialmente dirigida a los jóvenes en riesgo social de las favelas, bajo los auspicios de Viva Rio, una ONG que ha manejado más de 500 proyectos dentro del estado de Rio de Janeiro, en cooperación con cerca de otras 350 organizaciones y agencias. Viva Favela fue el primer portal de Internet en Brasil diseñado exclusivamente en torno a los intereses de comunidades de escasos recursos. La estrategia del portal consistió en integrar a los principales sitios de interés del público joven pobre de Brasil (ofreciendo *hosting* gratuito, apoyo tecnológico y apoyo en desarrollo de contenido) y al mismo tiempo propiciar mecanismos de inclusión social y de construcción de una cultura de paz y solidaridad. El programa no se focalizó sólo en los ámbitos de la violencia y seguridad, sino que trabajó con diversos temas comunitarios, lo que le permitió abordar el problema de la violencia desde sus múltiples dimensiones. Entre sus principales iniciativas se destacaron el fomento de la producción de programas radiales distribuidos a radios comunitarias y los espacios de difusión de programas de desarrollo social y prevención, como *Radio Viva Rio*, *Programa Comunidade Viva* y *Revista Comunidade Viva*.

que concentren recursos en lugares, víctimas, hechos persistentes, poblaciones objetivo y modalidades delictivas (Kuecherman, 2001). Todo esto, minimizando los riesgos de estigmatización de los beneficiarios de los programas (Repetto, 2004) y de *segurización* de la política social, lo cual significaría invertir el orden valórico de garantizar, en primera instancia, el bienestar de los ciudadanos (Dammert, 2005).

La focalización, de tal modo, posee las siguientes dimensiones: temporal (sobre la secuencia sucesiva de acciones y el modo de dosificarlas y priorizarlas); personal (sobre cuáles poblaciones objetivo y/o grupos vulnerables); territorial (qué zonas-foco donde la densidad de delitos y/o victimización aparece más alta); material (qué modalidades delictivas y/o cuáles cadenas de valor de criminalidad



organizada merecen especial atención); sectorial (cuáles son los temas de la agenda de política pública y social con resultados de mayor impacto).<sup>42</sup>

Todo lo cual nos conduce a la relación entre política social y política de seguridad ciudadana. “Un buen programa de seguridad ciudadana no es, en verdad, un programa que trata de resolver las llamadas ‘causas profundas’ del delito a partir de una iniciativa a corto o mediano plazo, sino un programa que es capaz de intervenir específicamente en seguridad, y derivar hacia las instancias competentes aquello que queda fuera de su ámbito de acción” (Centro de Estudios para el Desarrollo, 2003). Quizás sea todo un desafío pensar en una subárea de las intervenciones sociales de efectos más focalizados sobre poblaciones de riesgo y —particularmente— sobre población en conflicto con la ley penal. La prevención terciaria es político-social intensiva y tiene en sí misma particularidades que exigen su fortalecimiento permanente (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).

En este orden de ideas, también la política de seguridad ciudadana significa pensar a los gobiernos locales como actores estratégicos de estos cambios (Shaw, 2001), a través de la puesta en marcha de procesos de descentralización que tienen a su vez varias condiciones para su implementación exitosa (ver Cuadro 1.5): i) El rediseño de las funciones a fortalecer y permanecer en el ámbito del Estado central; ii) La asignación de recursos económicos y/o mayor autonomía fiscal a las instancias institucionales locales; iii) El robustecimiento de mecanismos de coordinación entre la instancia central y la local; iv) El impulso de la descentralización también a nivel de base, proporcionando una mayor participación a las entidades de la sociedad civil; v) La comprensión amplia del concepto de territorialidad, que también tiene que ver con la importancia de crear o recuperar espacio público urbano para generar ciudades amables y acogedoras.<sup>43</sup>

- **Riesgos:** i) Debilidades institucionales de los municipios y las regiones en la medida en que falte respaldo del Estado central en la primera etapa del lanzamiento de los procesos de autonomías ciudadanas (tanto en términos de recursos económicos como de capacidad gerencial), generándose una

<sup>42</sup> Un ejemplo: más de la mitad de todos los homicidios en los Estados Unidos tuvieron lugar 1994 en sólo 66 ciudades, con un cuarto concentrados en sólo 8 ciudades. Incluso esos homicidios estaban focalizados en un pequeño número de barrios dentro de dichas ciudades (Sherman, 1997). Se estimó que el 10% de las víctimas en los Estados Unidos tenían alrededor del 40% de la victimización; que el 10% de los delincuentes cometían el 50% de los delitos y que el 10% de los lugares incluían alrededor del 60% de los crímenes (Sherman, 1997).

<sup>43</sup> Se considera al espacio público tanto en su dimensión física (calles, paseos peatonales, parques) como social (capacidad de grupos de organizarse para acciones de bien común) y política (lugar de encuentro de ideas). Surge la necesidad de abandonar el carácter reactivo con el cual se ejercen la mayoría de las profesiones sociales o de resguardo del orden público (en base a expedientes, en oficinas), reconstruyendo la “primera línea” de todo lo que debe ser el servicio público. Ejemplos: ingresos de los inmuebles, parkings, centros culturales y comerciales, la calle. Esta primera línea no es más reducible a algunos barrios, ella abarca a toda la ciudad (Dammert, 2005).



situación de descentralización sin Estado ni sociedad. ii) Preeminencia de caudillos políticos locales y estratificación de redes de complicidad con el crimen amparadas por el microsistema político, generándose una situación de multiplicación de focos de corrupción e impunidad.

- *Oportunidades*: i) Un incremento sustancial de la democratización: la ciudad como laboratorio de nuevas prácticas participativas comunitarias (European Forum for Urban Safety, 2000), con una agenda pública de largo plazo, en la medida en que es asumida por los Alcaldes e Intendentes como actores claves en el proceso. ii) Organización de *clusters* (agrupaciones) de seguridad ciudadana, bajo cuya generación de cadenas de valor se integren actores de las más diversas procedencias y retroalimenten *efectos locomotora* exitosos, capaces de atraer iniciativas de otras agencias estatales y de la sociedad civil.
- *Sentido paradigmático de los casos analizados*: i) Medellín presenta tres ejemplos de intervenciones locales sobre jóvenes en riesgo —con diferente nivel de focalización e impacto— que resaltan la necesidad de establecer claras líneas de base para evaluar sus resultados, cuestión no siempre presente en la mayoría de los programas de prevención. El resto de los casos colombianos también se centra en la preeminencia sobre lo local, con diversas fórmulas de innovación institucional. ii) El caso de Paraguay se concentró en atacar un factor de riesgo —el consumo de alcohol— como estrategia para disminuir las condiciones de violencia de la ciudad de Asunción, mediante diversos cambios legislativos impulsados por el gobierno municipal. iii) El caso de Centroamérica plantea una mirada comparativa sobre otro factor de riesgo focalizado —la tenencia y tráfico de armas— y las diferentes respuestas nacionales brindadas para superarlo. iv) El caso chileno del Plan Cuadrante plantea un modelo gerencial con fuerte tendencia de focalización, que no obstante su innovación práctica carece aún de un modelo apropiado de evaluación de resultados.

### **Tres casos de focalización de la prevención social en Medellín. Jóvenes en zona de riesgo<sup>44</sup>**

*Línea de base citadina*. En Medellín, el homicidio ha sido la primera causa de mortalidad general desde 1986. Su participación en el total de muertes pasó

<sup>44</sup> Un programa similar a los reseñados se desarrolló en el marco del préstamo BID en Uruguay (1998): el "Oportunidad Joven". Tuvo 848 beneficiarios con una capacitación para el ingreso al mercado de trabajo de 36 meses de duración. Un año después, la evaluación demostró que el 52% de los jóvenes había obtenido empleo. Pero no se dispuso de otra forma de seguimiento que permitiese determinar si ese resultado influyó en la reducción de la delincuencia, que era el objetivo general del programa. Por ejemplo: no se sabía si esos jóvenes habían delinquido antes o si lo hicieron después. Los vínculos eran aún menos claros en otros programas de capacitación, que incluyeron a 5.888 jóvenes (BID, 2003b).

**CUADRO 1.5. Seguridad localizada en la ciudad**

10 puntos a favor	5 puntos en contra
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de clusters de seguridad ciudadana que formen cadenas de valor local para enfrentar al crimen organizado (Ej: desarmaderos de automóviles robados).</li> <li>• Inicio de experiencias de Policía</li> <li>• Institucionalización de espacios específicos para la seguridad ciudadana, con sinergias y acciones de escala humana, integral e inmediata.</li> <li>• Posibilidad de ensayar nuevas fórmulas de financiamiento, auditable por la ciudadanía a nivel local.</li> <li>• Posibilidad de consultas populares, audiencias públicas, presupuestos participativos, referéndum.</li> <li>• Responsabilización concreta e inmediata de actores e instituciones locales.</li> <li>• Construcción de alianzas y consorcios regionales, que agrupen a varios municipios o comunas.</li> <li>• Inmediatez en la auditoría comunitaria, con mayor posibilidad de rectificar errores o sancionar políticamente.</li> <li>• Posibilidad de éxitos tempranos y tangibles por la ciudadanía.</li> <li>• Generación de prácticas promisorias que puedan diseminarse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de perspectiva global para la lucha comunitaria contra el crimen organizado y las mafias, a causa de una deserción del Estado central.</li> <li>• Debilidad y falta de recursos de los actores institucionales sin respaldo del Estado Central.</li> <li>• Captación de los espacios de participación comunitaria por caudillos locales o presiones corporativas.</li> <li>• Riesgo de generar distancias entre comunas ricas y pobres, construyendo municipios-fortaleza con mero desplazamiento del delito.</li> <li>• Reduccionismo a casos piloto sin dimensión de política pública.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, 2006.

del 3,5% en 1976, al 8% en 1980, al 17% en 1985 y alcanzó el máximo del 42% en 1991, cuando comenzó a descender hasta llegar al 30% en 1995 y 28% en 2002. La menor tasa de Medellín fue aún más elevada que la de Rio de Janeiro (61 por 100.000 en 1992) y São Paulo (44 por 100.000 en 1994 y 2001).

Un estudio (Cardona, et al. 2005) analizó los 55.365 homicidios ocurridos en la ciudad entre 1990 y 2002, sobre los cuales practicó necropsia el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forense (INMLyCF). A través de un muestreo aleatorio, estratificado para los 13 años del período, se tomaron datos de 1.394 homicidios, con fuentes de los datos en las actas de levantamiento de cadáveres diligenciadas por la Fiscalía General de la Nación, el informe de necropsia del médico forense y la hoja de ruta elaborada por el INMLyCF. Se determinó lo siguiente: i) Menor número de homicidios en 1998 (2.854), mayor número en 1991 (6.658); ii) 40% de móviles por atracos, ajustes de cuentas y riñas; iii) Predominio

de los hombres (93,6%); 77,4% menores de 35 años, el 47,4% entre 15 y 24 años; iv) El 24,1% tenía algún nivel positivo de alcoholemia, 13,6% en 2000 y 38,1% en 1990 (alcohol con cifras tan elevadas como en Carolina del Norte y en Oklahoma, EE.UU., donde el 42% y el 52% estaban ebrios); v) Tres de cada 10 víctimas sobre las cuales se practicaron exámenes para otras sustancias psicoactivas tenían cocaína; un cuarto tenía benzodiazepinas; vi) Nueve de cada 10 homicidios fueron con armas de fuego, 84% en 1994 y 1995; vii) El registro del móvil sólo estaba anotado por la Fiscalía en el 15,4% de los casos. En cuanto a la focalización territorial y social de los homicidios, el estudio reveló que el riesgo de morir por el hecho de residir en un barrio determinado era significativo: un residente de Trinidad tenía un riesgo 25 veces superior al de los residentes de barrios como San José La Cima, La Esperanza y Santa Margarita.

Durante 2003–2004, la ciudad experimentó una disminución de homicidios del 41,5%, equivalente a 835 muertes menos. Los 1.177 homicidios producidos en 2004 representaron a la ciudad 50.982 años de vida potencialmente perdidos: para la sociedad en su conjunto, supuso perder 9,9 días por habitante y por año. El 39,4% de los años potenciales de vida que se perdían por homicidio ocurren en personas cuya edad se encuentra entre los 18 y los 25 años (Mejía, 2005).

**Experiencia I: el Programa de Escuelas y Bandas de Música Sinfónica.** Surgió en 1996 mediante acuerdos municipales con el sector educativo público local. En 1998 —y hasta el primer semestre de 2005— se entregó su administración a la Fundación Musical Amadeus (su casa matriz es una empresa española de venta de instrumentos musicales), que brindó educación musical a niños entre 7 y 18 años. Apoyado inicialmente con recursos municipales, luego pasó a ser respaldado con recursos del BID, que permitieron ampliar la iniciativa a 3 nuevas escuelas y 3 nuevas bandas y financiar durante 3 años (2002–2005) el funcionamiento y operación de las 26 escuelas, así como de las orquestas y coros. Las escuelas contaban al momento de la evaluación con 3.182 alumnos y en los 7 años de funcionamiento del programa han pasado otros 8.197 alumnos —que ya se han retirado—, para un total de 11.387 jóvenes que han sido atendidos, con edades entre los 7 y 18 años. La información que se utilizó para la evaluación de impacto se originó a partir de la aplicación, entre abril-junio de 2005, de encuestas estructuradas (53 preguntas) a una muestra representativa de 500 jóvenes del grupo beneficiario y 500 del grupo de jóvenes similares no participantes, que se denominó grupo control o no beneficiarios (Econometría Consultores, 2005a).<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Debido a que no existió una línea de base anterior al programa, se apeló a una metodología sustentada en la comparación de quienes asistieron a las actividades con pares que no asistieron. El método más utilizado para este tipo de evaluaciones es el de pareo por probabilidades de similitud (*Propensity score matching*— PSM) que realiza el pareo con base en una serie de variables que determinan la probabilidad de participar en el programa. También se realizaron entrevistas cualitativas sobre jóvenes beneficiarios y sus familias con el objetivo de obtener relatos valóricos.

*Resultados principales.* Entre los resultados principales se encuentra una *mayor inclusión social*: i) Un 8,7% más de los participantes consideró que tenía un nuevo grupo de amigos; ii) En un 7,6% más de los niños del Programa existía la percepción de que lo que se estaba haciendo era beneficioso al no implicar riesgos para la integridad de los participantes; iii) Un 7,6% más de ellos creía que el mañana podía brindarles seguridad y tranquilidad para responder a sus necesidades económicas. Otro resultado importante fue *más confianza*: i) Un 4,7% más del grupo de beneficiarios tuvo la percepción de que inspiraba orgullo en su medio circundante; ii) Un 3,4% más de los niños y niñas de las escuelas de música sentían que eran necesarios y útiles. El Programa también resultó en *mejores habilidades para el manejo pacífico de los conflictos*: i) Un 11,7% más de niños consideraron que no era necesario ganarse el respeto infundiendo miedo a los demás; ii) Un 6,3% más de niños apostaron a las vías de la legalidad o del cuidado por el otro para conseguir fines u objetivos. El Programa tuvo un *impacto negativo sobre la actitud frente al cuerpo*: Un 2,7% más de niños y niñas del grupo de no beneficiarios que en relación con los participantes consideró que había que cuidar el propio cuerpo de golpes o excesos. Por último, el Programa *mejoró la perseverancia y disciplina*: Un 7% más consideraron que se podía conseguir lo que se quiere si el esfuerzo dependía de ellos.

*Lecciones aprendidas.* El Programa, observado desde diferentes perspectivas (género, tiempo de permanencia, ubicación) tuvo un impacto significativo en los niños y las niñas que lo recibieron. Las escuelas de música lograron cambios en las actitudes, percepciones y valoraciones que hacían los niños y las niñas sobre sí mismos y sobre los demás en términos de confianza y cuidado. Tuvo un efecto mayor en las niñas que en los niños, que fue muy positivo teniendo en cuenta conceptos de desarrollo social, lucha contra la pobreza y la violencia (particularmente la violencia intrafamiliar), pero alertó también sobre la necesidad de involucrar más activamente a los varones. El Programa logró focalizar y generar cambios en los niños y las niñas que más los necesitaban, promoviendo la inclusión social en los participantes de zonas de mayor conflicto. El Programa se autoseleccionó y no fue masivo, pero logró equilibrar una ecuación cantidad/calidad apropiada, con un entorno positivo de pares y el logro de efectos relevantes en la manera de comportarse, sentir y percibir la realidad, logrando el propósito de ocupar el tiempo libre de los jóvenes a la vez que de convertirlos en mejores personas (Econometría Consultores, 2005a).

**Experiencia II: el Programa de Capacitación para el Empleo 2004–2005. Impactos tempranos.** La iniciativa tuvo 1.897 participantes (jóvenes entre 16 y 29 años que en su mayoría no asistían a la escuela ni trabajaban, eran moradores de barrios con altos índices de violencia y no eran beneficiarios de otro programa social) distribuidos en 4 categorías de formación: actividades agropecuarias-nivel de operario

(auxiliar de producción, limpieza de hortalizas y frutales; auxiliar en producción avícola; auxiliar en jardinería y vivero); prestación de servicios (auxiliar de turismo local, mesa y bar); prestación de servicios sociales (recreación y lúdica; auxiliar de preescolar y jardín infantil; auxiliar del cuidado integral del adulto mayor; auxiliar de biblioteca con énfasis en promoción de lectura) y prestación de servicios personales (auxiliar en salón de belleza; auxiliar de estética corporal y facial).

Los *objetivos* del Programa fueron cinco: i) Mejoramiento de las condiciones de convivencia en los barrios; ii) Asunción de actitudes de convivencia ciudadana y responsabilidad social de los jóvenes; iii) Adquisición de competencias básicas y técnicas para el oficio seleccionado; iv) Aumento de la calidad de vida de la población beneficiada; y v) Desarrollo de un modelo curricular, pedagógico y metodológico que conlleve a disminuir los índices de violencia, en un proyecto de capacitación para el empleo que forme para la convivencia ciudadana y dote de habilidades para el desempeño de un oficio.

*Los resultados positivos.* La evaluación de impacto se realizó con línea de base, considerando la situación de los beneficiarios al inicio del Programa y evaluando la situación de los jóvenes 5 meses después de ingresar (los jóvenes que no fueron beneficiarios, se tomaron como grupo control). Se realizó una encuesta estructurada en la cual se entrevistó a 318 jóvenes beneficiarios y 328 no beneficiarios. Se realizaron 2 grupos focales sobre ambos segmentos. La evaluación determinó cambios pequeños pero consistentes y significativos: i) un 11,9% más contaba con un nuevo grupo de amigos; ii) al inicio del Programa, 64 de cada 100 jóvenes creían en cambios positivos fruto del esfuerzo personal; al final, 77 de cada 100 lo creían; iii) al inicio del Programa 82 de cada 100 jóvenes podían mostrarse cómo se sentían y eran aceptados (red social que empodera); al final eran 88 de cada 100; iv) al inicio del Programa, 67 de cada 100 jóvenes podían pensar que lo que pasara con su vida dependía de su propia decisión (locus de control interno); al final, eran 76 de cada 100; v) se registró un incremento del 5,2% en la percepción de apoyo de la familia; vi) al inicio, 82 jóvenes de cada 100 pensaban que la gente a su alrededor le reconocía cualidades, luego fueron 94; vii) el 99,9% estaba en desacuerdo con conductas violentas y creía más en su capacidad de intervención para evitar que los niños y las niñas fueran víctimas del maltrato. También surgió el tema con mucha nitidez en los grupos cualitativos. (Econometría Consultores, 2005b).

**Experiencia III: el Programa de Escuelas Populares del Deporte.** Se concentró desde el año 2001 en la organización de 28 Escuelas Populares del Deporte orientadas a niños y jóvenes, entre 6 y 18 años, de población pobre de la ciudad, mayormente escolarizados, que habitaban ambientes propicios para el surgimiento de comportamientos violentos. La Unidad Coordinadora Municipal del Programa

contrató con Econometría Consultores, S.A. la realización de la evaluación de impacto, que se concretó esencialmente con la misma metodología del Programa de Bandas Musicales, por no contar con una línea de base apropiada desde el inicio de las actividades.

*Resultados positivos y negativos.* Para el total de niños y niñas del Programa se presentaron impactos significativos en 3 de las 5 categorías evaluadas: confianza, habilidades de manejo del conflicto y actitudes frente al cuerpo; pero en sólo una de ellas el impacto del Programa fue positivo. En dos de los indicadores relacionados con confianza se encontró un impacto positivo. Un 6,7% más de participantes —frente a los no participantes— consideró que la gente confiaba en ellos y un 8,2% más de participantes —frente a los no participantes— opinó que su familia pensaba que cuando él o ella querían algo lo conseguían. Este hecho se respaldó en las encuestas cualitativas que expresaron la influencia del equipo de maestros y pares que motivaron permanentemente a los participantes. Los resultados negativos del Programa se generaron en la medida que una mayor proporción de participantes —frente a los no participantes— manifestó actitudes o valores inapropiados para un ambiente de convivencia: i) en relación con el manejo de conflictos, un 5,5% más de niños y niñas pensó que era mejor resolver algunos problemas a golpes y no con palabras; ii) un 5,1% más de participantes consideró que el cuerpo podía aguantar golpes y abusos.

*Causas posibles de su debilidad.* Los expertos que realizaron el estudio extrajeron 5 hipótesis posibles de esta situación: i) Los niños y las niñas de las Escuelas de Deportes fueron más sinceros en sus respuestas y expusieron lo que sentían con mayor confianza que los demás niños; ii) Las escuelas tuvieron una marcada orientación hacia la disciplina del cuerpo y la competencia como algo propio de los deportes y esto fue asimilado por los niños como una invitación a no mostrarse débiles en su exigencia corporal y “ser fuertes y duros” frente a los demás; iii) Las escuelas fueron un ámbito de entretenimiento que sólo proporcionaron el conocimiento de ciertas reglas deportivas; iv) Las escuelas perdieron el norte para el aporte de valores ciudadanos y se transformaron en un espacio donde los niños “aprendían” comportamientos reactivos y en algunos casos violentos; v) Las escuelas fueron exitosas como alternativa de uso del tiempo libre, pero esa utilización del tiempo en sí misma no fue suficiente para hacer de los jóvenes mejores personas (Econometría Consultores, 2005b).

### **El caso de Asunción del Paraguay. Concentración sobre un factor de riesgo social**

*Marco general.* El abuso de bebidas alcohólicas es un factor de riesgo en Paraguay. La Organización Mundial de la Salud y diversos estudios internacionales ubican

a las bebidas alcohólicas entre las principales causas de muerte y discapacidad en los países en vías de desarrollo que, como Paraguay, tienen baja mortalidad de niños/as y adultos jóvenes (OMS, 2003; Kleiman, 2004). Con este panorama, tuvo lugar una iniciativa legislativa destinada a abordar al problema desde los límites del Gobierno Municipal de Asunción.

*Las reformas.* En el mes de enero de 2000 entró en vigencia la Ordenanza 114/03 que estableció restricciones para el consumo de alcohol. El gobierno local enfrentó dificultades en su aplicación, ya que ciertos sectores de la prensa entendían que se trataba de una medida autoritaria. La ordenanza integró un paquete de medidas: i) Licencia y registro para la venta de alcohol y establecimiento de horarios de venta y expendio permitidos;<sup>46</sup> ii) Sanciones por conducir en estado de intoxicación y establecimiento de condiciones en las que la prueba de alcoholemia era obligatoria: accidentes, infracciones, pruebas de control policial; iii) Creación del fondo de prevención de la violencia y convivencia ciudadana que contaría con una suma equivalente al total de las recaudaciones municipales por concepto de licencias y registros para la venta de bebidas alcohólicas y los provenientes de las sanciones por no cumplir las condiciones de las mismas o por conducir en estado de intoxicación alcohólica;<sup>47</sup> iv) Participación ciudadana y perspectiva interdisciplinaria en la aplicación de las medidas de control de disponibilidad de alcohol;<sup>48</sup> v) Las sanciones contempladas por incumplimiento de las restricciones de expendio incluían desde multas y clausuras provisorias hasta la clausura definitiva a locales e inhabilitación de por vida para la venta de bebidas alcohólicas a sus responsables.<sup>49</sup>

*Estadísticas.* Para dimensionar el impacto de la aplicación de la ordenanza como política preventiva se analizaron las mediciones correspondientes a los años 2003, antes de su entrada en vigor y 2004, una vez vigente, con los datos proporcionados

<sup>46</sup> Venta en supermercados y almacenes todos los días de las 8 am a las 9 pm; expendio en restaurantes y afines, de lunes a viernes hasta la medianoche y los fines de semana hasta la 1 am; expendio en discotecas y lugares bailables, de lunes a viernes hasta la 1 am y los fines de semana hasta las 2 am.

<sup>47</sup> Este fondo sería íntegramente destinado al Plan Integral de Prevención de la Violencia y Convivencia Ciudadana, de la Dirección de Programas de Prevención de la Violencia, Conductas de Alto Riesgo y Salud Mental de la Municipalidad de Asunción.

<sup>48</sup> En todas las actas de infracción, se requirió la firma de más de un funcionario y la de un testigo de la comunidad. Sin estas firmas las actas carecerían de validez legal y administrativa.

<sup>49</sup> Las sanciones por conducir en estado de intoxicación se agravaban en los casos de reincidencia: incluían multa y retención e inmovilización del vehículo la primera vez; la segunda vez se agregaba la obligación de hacer un curso sobre las consecuencias nocivas del abuso de alcohol en los programas municipales de la Dirección de Salud y la cancelación del registro de conducir por 10 diez meses; y la tercera vez la ordenanza previó la cancelación definitiva de la licencia de conducir. (Se podría pedir revisión recién cinco años después de la sanción y con certificado de tratamiento por abuso o dependencia nociva del alcohol).



dos por el Centro de Emergencias Médicas de Asunción (CEM) y los de la Policía Nacional. Se observó una disminución en los casos de muertes por accidentes de tránsito y lesiones, y una mejoría con relación a otras ciudades vecinas, donde aún no se aplicó ninguna reglamentación, lo cual permite presumir que la norma tuvo un efecto positivo en la prevención. Si bien los datos indicaron que la ordenanza tuvo un impacto significativo en reducir el número de agresiones y homicidios en Asunción (-34% entre 2002 y 2003), su impacto en la tasa de accidentes de tránsito fue menos claro, por cuanto la mayoría de los accidentes en cualquier ciudad ocurren durante las horas pico de ida y regreso al trabajo y en estos accidentes raramente está involucrado el uso de alcohol. Se sugirió, como parte de la evaluación de impacto de la medida, comparar la cantidad de accidentes de tránsito que tuviesen lugar en el rango horario de 12:30 am a 6:00 am, franja en la que se registraba la mayor cantidad de accidentes vinculados al alcohol (Arias et al., 2005).

### **El caso de Centroamérica. Las armas de fuego como factor de riesgo y crimen organizado**

*Contexto general.* En los países de la región centroamericana, en general puede sintetizarse la siguiente situación de corte transversal:

- Subregistro del crimen.
- Pandillas criminales y grupos de milicia de civiles organizados con armamento militar, especialmente amplio en Guatemala y El Salvador.
- Ex combatientes desamparados y jóvenes desempleados o de alguna manera marginalizados reclutados fácilmente dentro de estos grupos.
- Armamento militar y armas comerciales se han difundido de los países previamente afectados por el conflicto, como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, hacia países pacíficos como Honduras, Costa Rica, Panamá y México.
- Armamentos reciclados de Centroamérica que están encontrando nuevos y más lucrativos mercados dentro y fuera de la región.
- Una proporción creciente de homicidios cometidos con armas de fuego respecto del total de homicidios.
- A diferencia del resto de América Latina, con la excepción de Colombia, la delincuencia armada rural y la urbana son problemas agudos.
- El vacío estatal pretende llenarse con empresas de seguridad privada que también despliegan prácticas marginales (Godnick et al., 2003; Arroyo y Espinoza, 2000; Cruz y Beltrán, 2000).

El Cuadro 1.6 comparativo pretende constituir un repaso que pone especial énfasis en los temas vinculados con las armas de fuego como factor de riesgo social y las respuestas diversas que se han formulado en los países de la región para su control y disminución.



**CUADRO 1.6. La situación de las armas en Centroamérica. Un enfoque comparativo**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Población (millones de habitantes) <sup>a</sup>	4,1	6,7	12,6	7,1	5,6
Índice de homicidios (2004)					
Número	6,6 <sup>b</sup>	3.897 <sup>c</sup>	4.507 <sup>e</sup>	3.123 <sup>f</sup>	663 <sup>g</sup>
Tasa		58,0 <sup>d</sup>	35,7 <sup>d</sup>	43,7 <sup>d</sup>	11,8 <sup>d</sup>
PBI per cápita <sup>h</sup>	US\$4.307,0	US\$2.008,6	US\$1.952,6	US\$1.025,8	US\$777,4
Seguridad privada	El número de efectivos de seguridad privada apenas supera al número de agentes oficiales. Es el país en el que menos diferencia cuantitativa existe en la dotación de ambas fuerzas. Fuerzas públicas: 9.300 Agentes privados: 9.469 <sup>i</sup>	El número de efectivos de seguridad privada (2002) era muy superior (20.000) al número de agentes oficiales (12.000). Según la Policía Nacional, el 25% de las armas confiscadas por ser ilegales pertenecen a agentes de seguridad privada. En 1999, de los 17.000 agentes de seguridad privada, menos de la mitad habían completado un curso de 5 días de entrenamiento en la Academia Nacional de Seguridad Pública. <sup>j</sup>	El número de efectivos de seguridad privada (35.000) supera la cantidad de soldados del ejército (31.400) y duplica la cantidad de oficiales de policía (15.000). Sólo la mitad de los agentes privados están registrados. Hay una importante cantidad de empresas de seguridad que operan sin autorización. <sup>k</sup>	El número de efectivos de seguridad privada duplica el de agentes de policía. Fuerzas públicas: 6.000 <sup>l</sup> Agentes privados: 15.000 <sup>l</sup> Los arsenales de estas empresas contienen armas de guerra que están por ley reservadas para uso exclusivo militar. El control estatal a las firmas de seguridad privadas es débil, a pesar de lo cual en 2000 el Gobierno ordenó a las empresas entregar sus armas prohibidas e ilegales. <sup>l</sup>	El número de efectivos de seguridad privada supera en un 50% al de agentes de policía. Fuerzas Públicas 5.924, Agentes Privados 7.212. <sup>l</sup>

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 1.6. La situación de las armas en Centroamérica. Un enfoque comparativo** (continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Percepción pública de inseguridad (ciudadanos que consideran a su país inseguro o muy inseguro)	66,1%	82,7%	65,7%	72,1%	86%
Control de armas pequeñas	Están a cargo de los asuntos de control de armas el Ministerio del Interior, Seguridad Pública y la Oficina General de Armamentos de la Policía que opera a través de 3 departamentos: Control de Armas y Explosivos, Registro Nacional de Armas y el Arsenal Nacional.	El Ministerio de Defensa Nacional controla y registra las armas de fuego. La Policía Nacional Civil es la autoridad de aplicación (también lleva estadísticas sobre la incidencia de esas armas en delitos). Es débil la capacidad estatal para el control de empresas de seguridad privada y para almacenar y/o destruir las armas residuales del departamento, mediante el Plan de "Desarme y Transporte Seguro" se ajustaron controles de pasajeros y aumentó la presencia policial en terminales y paradas.	El Departamento para el Control de Armas y Municiones (DECAM) está a cargo de los asuntos de control e armas. En áreas rurales este rol queda a cargo de los Puestos de Reserva Militar. Los Acuerdos de Paz establecen la necesidad de transferir el Registro Nacional de Armas y otras responsabilidades sobre armas de fuego a una entidad civil, la Oficina General para el Control de Armas del Ministerio del Interior.	El Ministerio de Seguridad es el principal responsable del control de armas, la investigación sobre el tráfico legal, el registro de armas y los permisos de portación y pruebas balísticas. Una ley contempla la creación de la Comisión Nacional para la Recolección de Armas de Guerra. El Ministerio de Defensa autoriza importaciones de armas, concede licencias a los importadores y controla sus propios inventarios y los de los vendedores minoristas de armas. La Policía Preventiva se ocupa del licenciamiento y del registro.	La Policía Nacional es responsable del control de licencias de armas de fuego, comercio y seguridad privada, así como de aplicar la ley. El gobierno llevó a cabo algunas medidas aisladas y desarticuladas invirtiendo escasos recursos. En consecuencia, una gran cantidad de armas de fuego continuó en circulación. El problema de la posesión de armas se incorporó a la agenda pública. En 2000 se llevó a cabo el Primer Foro Regional sobre la posesión de armas en el norte de Nicaragua.

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 1.6. La situación de las armas en Centroamérica. Un enfoque comparativo** (continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Control de armas pequeñas. Leyes!	La ley clasifica las armas en: permitidas para uso civil, armas de fuego deportivas, coleccionables y armamentos defensivos o de estilo militar. Los comerciantes de armas deben renovar sus permisos anualmente. También deben reportar datos sobre cada comprador. Los compradores deben registrar el arma y someterla a prueba ballística. Cada ciudadano puede registrar hasta 3 armas de fuego.	Es el país de la región donde es mayor el rango de armas que la gente puede adquirir (incluso rifles semiautomáticos). Los propietarios deben registrar sus armas y obtener permisos de tenencia y de portación. Las licencias de tenencia se renuevan cada 6 años y las de portación cada 3. Es ilegal reexportar, poseer explosivos militares, convertir el mecanismo de las armas a automático, hacer producción casera de armas de fuego, alterar números seriales de armas, dar créditos sobre armas de fuego y disparar al aire.	Es el único país centroamericano cuya constitución garantiza a los ciudadanos el derecho a llevar armas. No se requiere licencia para exportar armas pequeñas. Para la importación de armas y su compra en el mercado se requiere autorización del Departamento para el Control de Armas y Municiones (DECAM). Las armas deben registrarse (hasta 3 armas por licencia individual). El DECAM otorga también licencia para tener y portar armamento automático de tipo militar.	Se pueden registrar hasta 5 armas por un periodo de 4 años cada una. Los armamentos de tipo militar son ilegales. La reexportación requiere autorización del Ministerio de Seguridad y Defensa. La ley prohíbe el remate público de armas confiscadas.	La ley (de 1937, aunque con enmiendas en 1996) es relativamente débil en este campo. Delega responsabilidades en la ya desaparecida Guardia Nacional. Regulaciones sobre exportación: se refieren a transferencias fronterizas, no a exportación comercial. Número ilimitado de armas autorizadas por individuo. Cada licencia dura 3 años. Es ilegal poseer y usar armamento tipo militar, vender armas de fuego a extranjeros, prestar un arma a otro individuo, portar armas alcoholizado o drogado, exhibir armas en público y reparar armas no registradas.
Sociedad civil!	La Fundación Arias ha sido la institución más activa en este campo por más de una década.	La Asociación de Distribuidores creó en 1996 el Movimiento Patriótico contra la Delincuencia (con apoyo oficial), que	El Instituto de Educación para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) participa activamente en la lucha por la no proliferación	Las organizaciones más activas son el Centro para la Investigación y Promoción de los Derechos Humanos	Las ONG del país han sido muy activas en este campo. Se destaca el Centro de Estudios Internacionales, miembro fundador de

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 1.6. La situación de las armas en Centroamérica. Un enfoque comparativo (continuación)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Sociedad civil <sup>1</sup>	Trabajó en programas de desarme a lo largo de los procesos de pacificación en la región, organizó con otras entidades el 1er. Foro Centroamericano sobre la Proliferación de Armas Pequeñas y Livianas (gobiernos más ONG) y comisionó estudios en cada país. Entrena a otras ONG en técnicas de cabideos sobre armas pequeñas. Promueve junto a otras instituciones un código de conducta para la exportación de armas dentro de la OEA y una versión actualizada del Código de Conducta de los Premios Nóbel llamado Convención Marco sobre la Transferencia Internacional de Armas.	implementó durante 4 años un programa de entrega voluntaria y destrucción de armas ("Bienes por las Armas"). Un grupo de entidades como la Universidad Centroamericana, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y FLACSO (con la Comisión Nacional de Seguridad Pública y la Comisión Nacional Judicial), ejecutó un plan de fortalecimiento de mecanismos para el control de armas pequeñas y una campaña masiva de conscientización bajo el lema <i>¡Armas ni de juguete!</i> <sup>k</sup>	de armas; es miembro fundador de la IANSA (International Action Network on Small Arms) y de la Red Centroamericana de Seguridad Humana. El CIDJ (Consejo de Investigaciones e Información en Desarrollo) publica el Boletín electrónico "Desarmando América", realiza estudios y participa de encuentros regionales sobre violencia desde una perspectiva de la fe. En 2000 publicó una encuesta nacional de opinión sobre la violencia social y proliferación de armas de fuego.	(CIPRODEH) y el Foro Ciudadano, ambos pertenecientes a IANSA y su red subregional, Red de Seguridad Centroamericana.	la IANSA, que llevó un estudio comparativo de la legislación centroamericana junto al International Development Research Center de Canadá y participa de la Red Centroamericana de Seguridad Humana. El Centro Nicaragüense de Estudios Estratégicos realizó varias encuestas de opinión pública. La oficina para América Central del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, con sede en Managua, se asoció con el PNUD y el Ministerio del Interior en un proyecto piloto para prevenir la violencia de pandillas.

Fuente: Elaboración propia, 2006

<sup>a</sup> Datos al 2004. Fuente Banco Mundial. <sup>b</sup> Departamento de Planificación, Sección de Estadística, Área Policial. En <http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/estadistica/policiales/Anuarios/index.htm>. <sup>c</sup> "Homicidios Efectivos e Intencionados 2004". Unidad Estadística de la Fiscalía General de la República. En [http://www.fgr.gov.sv/new/files/estadis2004/tendencia\\_mensual\\_homicidios.pdf](http://www.fgr.gov.sv/new/files/estadis2004/tendencia_mensual_homicidios.pdf). <sup>d</sup> Calculada de acuerdo a la cantidad de habitantes correspondiente al mismo año. <sup>e</sup> Policía Nacional Civil de Guatemala. En [www.pnc.gov.gt/estadisticas/márgenes/annual\\_2004.gif](http://www.pnc.gov.gt/estadisticas/márgenes/annual_2004.gif). <sup>f</sup> La Tribuna, 03.01.2005. Datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad. En: [www.latribunahon.com/index.php?id=65448&type=98](http://www.latribunahon.com/index.php?id=65448&type=98). <sup>g</sup> Calculada de acuerdo a la Tabla de Delitos publicada por la Policía de Nicaragua en [www.policia.gob.ni/AD\\_tabla2.htm](http://www.policia.gob.ni/AD_tabla2.htm). (El total incluye: asesinatos, 214; homicidios dolosos, 415; homicidios culposos, 10; homicidios preintencionales, 7; parturidos, 17). <sup>h</sup> Datos al 2004. Fuente: BID. <sup>i</sup> Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2003). <sup>j</sup> Godnick y Vázquez, 2003. <sup>k</sup> Muzzopappa y Dastres, 2004.

## Tres casos colombianos para reforzar la gobernabilidad en materia de seguridad ciudadana

*Iniciativa I: el Programa Departamentos y Municipios Seguros.* Como iniciativa de la Dirección Nacional de la Policía, este programa buscó capacitar a los Comandantes de Policía de Departamentos y Municipios conjuntamente con Gobernadores y Alcaldes, en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en convivencia y seguridad ciudadana, con los que elaborar y ejecutar planes y programas en esta materia. El programa ha contado con la asesoría técnica de la Universidad de Georgetown y el apoyo financiero de USAID, y con la participación de los Ministerios de Defensa Nacional y del Interior y de Justicia. Se ejecutaron Programas Departamentales de fortalecimiento institucional de los Concejos Municipales en Cauca, Huila, Putumayo, Caquetá, Nariño, Tolima, Chocó, Valle del Cauca, Calcas y Antioquia (Martin, 2005). El sentido de la iniciativa apuntó a que las administraciones municipales fortalecieran sus capacidades a través de la disposición de información oportuna y eficaz, superando dificultades de subregistro; el establecimiento de metas concretas para una política municipal de seguridad; la coordinación interinstitucional e intersectorial; la evaluación de los resultados y rendición de cuentas; un análisis del impacto económico (reducción de costos hospitalarios, por ejemplo), para justificar inversiones en el área; y el impulso a la participación de la comunidad.<sup>50</sup>

Se promovió un modelo de política de seguridad ciudadana basado en las siguientes premisas para los alcaldes y gobernadores de Colombia: asunción de las funciones legales y constitucionales que le corresponden, con un claro liderazgo; formulación de Planes de Seguridad y Convivencia, en consulta con los Comandantes de Policía Municipal y Departamental, los Centros de Investigación Criminológica de la Policía, el Instituto Nacional de Medicina Legal y

---

<sup>50</sup> El marco normativo permite en Colombia variadas formas de participación comunitaria a nivel de seguridad: i) Ley 62 de 1993. Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana. Proponer políticas y mecanismos que garanticen una orientación ética y democrática, educativa y social en la relación policía-comunidad. Garantizar la canalización de las quejas ciudadanas sobre el comportamiento de la policía. La preside el alcalde, quien determina su composición. Su creación no es obligatoria; ii) Decreto 356 de 1994. Comité de Veeduría Comunitaria. Encargado de ejercer una veeduría permanente para analizar la pertinencia de autorización de prestación de servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privadas y su posterior prestación. Es obligatorio en aquellos municipios que tengan más de 30.000 habitantes. iii) Ley 62 de 1993 Frentes de Seguridad Local. Su creación no es obligatoria, correspondiendo su ámbito territorial a calles, cuadras y edificios. Son organizaciones comunitarias lideradas por la Policía, que convocan a los vecinos para prevenir y contrarrestar a la delincuencia. iv) Decreto 365 de 1994 Servicio Comunitario de Vigilancia y Seguridad Privada, su creación no es obligatoria. El Estatuto del año 1994 estableció que las comunidades podían organizarse de modo cooperativo o a través de empresas comunitarias, para proporcionar seguridad privada a los miembros de determinados barrios. Según la Policía Nacional, hay 26.172 Frentes de Seguridad Local en todo el país, cuyos integrantes reciben remuneración en el 5% de los casos (Martin, 2004; Acero, 2005).

Ciencias Forenses, el sector justicia y salud, y los representantes de otros cuerpos de seguridad del Estado; creación de Observatorios o Comités Intersectoriales de Prevención; elaboración de presupuestos mediante los Fondos de Vigilancia y Seguridad de las actividades preventivas y coercitivas; institucionalización de estructuras administrativas permanentes al interior de las Secretarías de Gobierno; funcionamiento mensual de un Consejo Municipal-Departamental de Seguridad; generación de ámbitos de participación de la comunidad.

La constitución de Concejos Municipales de Seguridad apuntó a que la política de seguridad ciudadana fuese integral, focalizada, prioritaria y continua. El Concejo pudo verificar la actuación del municipio en materia de alianzas estratégicas, inversiones públicas, participación comunitaria, institucionalización administrativa, integración con iniciativas departamentales y nacionales. Se realizó también un análisis de las intervenciones de prevención tomadas que, entre otras, hubieron de ser: el casco y chaleco antirreflectivo; la Ley Zanahoria de restricción de venta de alcohol a partir de ciertas horas; el programa de desarme ciudadano; el toque de queda para menores; las campañas para la reducción de accidentes de tráfico; los cabildos abiertos y audiencias públicas sobre temas de prevención del delito y la violencia; el fortalecimiento de las Comisarías de Familia; la restricción a la circulación de vehículos durante ciertos días de la semana (pico y pala); el número telefónico único de llamadas de emergencia; los circuitos cerrados de televisión; las intervenciones urbanísticas focalizadas sobre centros de violencia (como se realizó en El Cartucho, Bogotá); la capacitación de Frentes Locales de Seguridad, Vigilantes y Comités de Cuadras; la promoción social en materia de empleo, actividades deportivas, educativas y culturales; y el fortalecimiento de cárceles municipales, centros de reclusión y de rehabilitación juvenil.

*Iniciativa II: los Fondos de Seguridad y Convivencia.* La Ley 418 de 1997 (y sus adicionales las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002) creó los Fondos de Seguridad en todos los departamentos y municipios del país donde no existieran y dispuso la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (FONSECON) (Reglamentado por Decreto 2170 de 2004). Ambos funcionan como sistemas separados de cuentas con el objetivo de realizar gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana y la preservación del orden público (Ministerio del Interior y Justicia, República de Colombia, 2004), constituyendo un paso destinado a generar institucionalidad fiscal en materia de financiamiento de políticas de seguridad ciudadana puesto que: llevan una contabilidad independiente al resto de los gastos y están a cargo del gobernador y/o alcalde a nivel territorial; se conforman con una contribución especial equivalente al 5% de los contratos de obra pública que se lleven adelante para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales, o los de adición al valor de los existentes, con excepción de los contratos de concesión; y tienen un carácter fuertemente militarizado. La inversión de estos recursos debe estar encaminada a “dotación,

material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana y la preservación del orden público” (Ley 782 de 2002).

*Iniciativa III: la empresa pública “Metroseguridad” en Medellín.* Se trata de una empresa industrial y comercial del Estado, creada por Decreto 178 del año 2002, que transforma y reemplaza al Fondo Metropolitano de Seguridad (instituido en 1982) y con un patrimonio conformado principalmente por el 53% del total de lo recaudado por el municipio de Medellín, concepto de impuesto de teléfonos y por los rendimientos financieros y operacionales derivados de la comercialización de los bienes y servicios ofrecidos por la empresa. Desde su creación, esta empresa brindó asesorías a nivel internacional en soluciones de seguridad a México, Guatemala y Ecuador y, a nivel colombiano, a ciudades como Bogotá, Cali, Manizales, Armenia, Cartagena y Bucaramanga. Los servicios son de diversa naturaleza:

- *Videovigilancia.* Por medio de una central de monitoreo, el sistema permite desde el año 1998 la instalación de cámaras de video en sitios estratégicos tanto del espacio público como privado.
- *Número único de seguridad y emergencias.* El 1-2-3 es el subsistema líder del Sistema Integral de Seguridad (S.I.S.). Actúa como herramienta tecnológica que permite a los vecinos comunicación rápida y eficiente con un sistema integrado e inteligente para reportar toda clase de eventos relacionados con urgencias, emergencias o desastres.
- *Localización de vehículos (AVL-GPS)* Programa de monitoreo satelital que permite un seguimiento permanente y en tiempo real de los vehículos, los cuales pueden ser ubicados a través de un mapa digitalizado.
- *Sistema automático de identificación de huellas dactilares (AFIS,* su sigla en inglés) destinado a facilitar la consulta sobre la identificación y antecedentes de una persona desde estaciones remotas o portátiles.
- *Red Nacional de Apoyo Vial,* requiere una amplia red de monitoreo y comunicaciones para detectar o reportar a los organismos de seguridad casos sobre retenes ilegales, bloqueo de vías, secuestros masivos, piratería terrestre y el accionar de grupos al margen de la ley; también permite la comunicación de atentados contra la infraestructura —en especial los puentes— que paralizan la libre circulación y obligan a los transportadores a tomar rutas alternativas más largas, con los respectivos sobrecostos.
- *Red de Apoyo Ciudadano.* A través de enlaces vía radio ubicados en determinados sectores, se establecen puntos de comunicación que reportan



a centros de recepción unificados, desde donde se tramita el despacho y la reacción necesaria por parte de los organismos de seguridad, fuerza pública, emergencias y desastres a la población que lo solicite. Pueden interconectarse grupos de usuarios como vigilantes, taxistas y transportistas, entre otros.

- *Sistema de apagado automático vehicular.* Funciona a través de radiofrecuencias, con un dispositivo electrónico instalado en el vehículo o en sus diferentes aplicaciones como maquinaria industrial, electrodomésticos o sistemas de iluminación. Es activado por un Código Único de Reconocimiento desde la central 1-2-3, desde donde se emite una señal de radiofrecuencia recibida por una tarjeta inteligente que activa el microcontrolador, apaga el vehículo y enciende las alertas correspondientes.

### **Un caso de focalización del gerenciamiento policial. Plan Cuadrante de Carabineros**

*Marco general.* Se ha definido como una estrategia de modernización e incipiente germen de policía comunitaria en Chile. Constituye una iniciativa que consiste en dividir a la población en sectores territoriales más reducidos para distribuir mejor la vigilancia. Sus objetivos se trazaron en función de los siguientes conceptos: énfasis en la prevención; respuesta más dinámica y eficiente a la comunidad; distribución racional de medios policiales en función del mapa de riesgo de cada sector; búsqueda de generación de marcos de confianza entre los Carabineros y la comunidad, con mayor accesibilidad de la fuerza policial a las demandas ciudadanas; propósito de identificación y reconocimiento mutuo entre vecinos y carabineros; y convertir al carabinero en agente mediador de conflictos, para disminuir los elementos subjetivos y la percepción de inseguridad.

*Acciones.* Vale la pena analizar el despliegue de las siguientes tácticas teniendo en cuenta que el caso de Carabineros constituye una de las fuerzas policiales con mayor nivel de reconocimiento ciudadano en toda la región.

- *Territorialización.* Se subdividió el territorio de jurisdicción de cada comisaría en sectores claramente definidos, con una descripción socioeconómica. El cuadrante se constituyó así en una unidad socio-jurisdiccional, con sentido policíaco y tomando en cuenta las realidades demográficas y de tejido comunitario sobre las cuales actuaba la fuerza de seguridad. Cada Cuadrante fue clasificado en un nivel de 1 a 4, según sus características e índices de criminalidad. Las operaciones comenzaron según un sistema de tres turnos de 8 horas, y contempló 6 horas en movimiento y dos horas detenido. Los cuadrantes correspondientes al nivel 1 tenían derecho a una ronda por cada objetivo a proteger en cada turno; los del nivel 2 una ronda



cada 4 horas; los del nivel 3 una pasada cada 2–3 horas; y los del nivel 4, realizaban 4 rondas por turno. Según el cuadrante, se decidía el tipo de patrullaje más conveniente: a pie, a caballo, en furgón o moto (Fundación Paz Ciudadana, 2000).

- *Personalización del servicio policial.* A cada cuadrante se le asignó un servicio policial permanente para darse a conocer en la comunidad y adquirir un vínculo de confianza con los vecinos, rescatando así uno de los principios básicos del policiamiento comunitario.
- *Priorización de la información.* En función de lo anterior, se buscó que dicho personal policial se interiorizara profundamente sobre las modalidades delictivas de la zona y también de los servicios policiales a prestar en función de la demanda social de la comunidad.
- *Análisis socio-policial detallado de cada cuadrante.* La delimitación no sólo se realizó en función de la jurisdicción policial, sino a partir de un detallado estudio cualitativo y cuantitativo que incluyó variables delictivas, económicas, demográficas, geográficas y de urbanización.
- *Personalización de responsabilidades en delegados y subdelegados policiales por cada cuadrante.* Cuyas misiones principales fueron: realizar una reunión semanal con las juntas de vecinos u otros organismos comunitarios; mantenerse actualizados de las estadísticas de su cuadrante; precisar y controlar las misiones del personal subalterno en cada cuadrante; realizar dos entrevistas por turno, comprobando que esta misión sea también efectuada por los subdelegados; y mejorar los canales de comunicación con los vecinos e impulsar iniciativas al interior de los cuadrantes.
- *Integración de planes específicos al interior de los cuadrantes.* Patrullas de respuesta táctica con determinado número de motos, conectadas por radio a cada cuadrante; Cuarteles Móviles de Aproximación: Carabineros asiste regular y anunciadamente a las sedes de las juntas de vecinos; seguridad escolar: las comisarías asignan carabineros para estar presentes en el ingreso y egreso de los niños de los colegios; mayor presencia policial en los medios de transporte público y el Metro de Santiago; y Servicio de Protección de Jóvenes: rondas fiscalizadoras por parte de carabineros de civil en lugares de esparcimiento de jóvenes (miradores, paseos y parques, entre otros) para evitar que cometan o sean víctimas de un delito (Mertz, 2000).

*Las lecciones aprendidas.* El Plan Cuadrante se distinguió de las clásicas recomendaciones de policiamiento comunitario en que: privilegió el patrullaje motorizado por sobre el realizado a pie; no contempló modificaciones en aspectos institucionales de la Policía como su organización interna, la formación profesional, el régimen de controles internos y el abordaje de la problemática de la subcultura policial (Frühling, 2003). Como desafío principal ostenta la necesidad de generar

un proceso continuo y confiable de evaluación periódica de impacto y resultados; extender el programa a todo el país; perfeccionar los sistemas de información; y asignación de los recursos necesarios que le otorguen sustentabilidad (Dammert y Lunecke, 2004). También se planteó la necesidad de identificar proyectos de intervención cogestionada entre Carabineros y la sociedad civil, para presentar al Fondo Concursable financiado por el Ministerio del Interior; la importancia de promover la creación de empleos de mediación social para jóvenes desempleados —integrándolos con iniciativas barriales de Carabineros—; y la necesidad de impulsar desde la práctica y los hechos a la Policía Comunitaria, también como una iniciativa sostenida desde la sociedad civil (Vanderschueren, et al., 2003).

## **CONCLUSIONES GENERALES: CATORCE DESAFÍOS PARA UNA NUEVA GENERACIÓN DE REFORMAS**

El haber resaltado cada caso particular reseñado con el mayor nivel de detalle posible para un informe de estas características, respondió a la pretensión de otorgar el máximo nivel de información a los diseñadores de políticas interesados en replicar e implementar las experiencias paradigmáticas desplegadas. Una adecuada política de seguridad ciudadana requiere no sólo un claro diseño conceptual, sino además una voluntad de gestión (*management*) paciente y persistente que garantice tanto su sostenibilidad política como su despliegue diario. Asimismo, si de lo que se trata es de avanzar hacia la consideración de una nueva generación de reformas, sin perjuicio de haberse reseñado diversas lecciones aprendidas a través del micro-análisis de los casos prácticos, tiene también sentido establecer una mirada omnicompreensiva de la política de seguridad ciudadana a nivel más transversal y macro, para destacar los comunes denominadores y desafíos pendientes en la región. Hacia este propósito están encaminadas las siguientes líneas finales.

### **De las viejas fronteras a los nuevos desafíos**

A lo largo de la última década, han sido variados los esfuerzos de reforma en el ámbito de la seguridad ciudadana en toda la región, destacándose especialmente las iniciativas realizadas a nivel de los gobiernos locales, a menudo como consecuencia de la ausencia o fuga de los Estados nacionales para abordar esta problemática con un criterio innovador y con una sólida decisión política de respaldo. La primera generación de reformas —con todas las dificultades y esperanzas que entraña— estuvo mayoritariamente dada por estas pretensiones locales de cambio, mediante la construcción de espacios de participación ciudadana, la incorporación de una mirada integral con adecuados balances entre políticas de prevención y

políticas de control, los ensayos de reforma policial, las innovaciones institucionales para el manejo de los recursos económicos y una agenda de racionalidad que no pocas veces colisionó con enfoques cortoplacistas y autoritarios, pseudo-políticas públicas de mero endurecimiento de penas, envejecimiento institucional generador de anomia colectiva e interrupción de iniciativas por falta de soporte político para atacar bolsones de corrupción e impunidad dentro del sistema de seguridad. La importancia de construir autoridad política, compromisos de alta intensidad institucional, ciudadanía social, transparencia y empoderamiento ciudadano, son pilares conceptuales para una nueva generación de reformas, que forman un capítulo especialmente sensible para la gobernabilidad democrática, por los riesgos de desestabilización contenidos en los problemas crónicos de inseguridad que se manifiestan en los países de la región.

### *Desafío número 1: despejar la niebla estadística*

A pesar de iniciativas aisladas y plausibles a las que se ha hecho mención en páginas anteriores, puede señalarse que la carencia de un paquete informativo sobre los temas de seguridad ciudadana y violencia visible e invisible resulta patética, en comparación con los recursos y sofisticación desarrollados para la construcción de índices estadísticos en materia económica, financiera, social e institucional (Rubio, 1999). Superar este vacío es una necesidad prioritaria para que las políticas de seguridad ciudadana dejen de operar en la neblina, en programas compartimentados de dudosa eficacia y en base a acciones intuitivas en lugar de respaldo científico. Cristalizar diagnósticos que respondan a información parcial y fragmentada o diseñar programas basándose en números de débil comparabilidad y desagregación, conduce al dispendio de energías institucionales y recursos. Las políticas de reforma en seguridad ciudadana se encuentran, en el plano estadístico y de información de base, en una etapa *prehistórica*, lo cual limita seriamente sus posibilidades de diseño e implementación eficaz.

### *Desafío número 2: modernización tecnológica, sin cripto-gobierno*

La importancia de consolidar herramientas de gobernanza electrónica (*e-governance*) también parece clave, tanto para facilitar instancias de visibilidad, participación y empoderamiento ciudadano, como para asegurar una conectividad al interior de las agencias estatales que signifique sinergia, economías de escala, asociatividad y corresponsabilidad de actores e instituciones (Shaw, 2004). Una criminalidad modernizada que opera en muchas ocasiones como una corporación multinacional, exige una respuesta integral de un Estado trabajando en red, tanto a nivel vertical como horizontal, que deje atrás prácticas de cripto-gobierno precursoras de ineficacia, dispendio de recursos económicos y corrupción.

### *Desafío número 3: gestionar el conocimiento en seguridad ciudadana*

Esta nueva visión estatal supone una nueva gestión de conocimiento, tanto hacia el interior del Estado como en la relación entre lo público y lo académico. Cuando se plantea, por caso, la necesidad imperiosa de construir un consenso para desarrollar Índices de Delitos y Victimización que sean entendidos como un bien público nacional y regional, surge la necesidad de alinear un diálogo entre el mundo académico —que ha realizado importantes contribuciones sobre seguridad ciudadana— y el universo de diseñadores de políticas capaz de receptor y fomentar dichas iniciativas. Teoría para la acción y acción para la teoría, constituyen una retroalimentación imprescindible. Esta nueva gestión del conocimiento tiene también un desafío: desarrollar una carrera y servicio civil sobre la seguridad ciudadana —al interior de los Estados nacionales y locales—, integrada por funcionarios profesionales con continuidad en sus puestos, desmilitarización de su concepción y carácter apartidista de sus intervenciones.

### *Desafío número 4: de pruebas piloto a políticas públicas*

La necesidad de construir políticas de seguridad ciudadana de escala requiere pensar el día después de las experiencias promisorias locales en términos de su aptitud de multiplicación. Las pruebas piloto no deberían constituir experiencias confinadas al aislamiento, sino por el contrario ser el efecto demostración de ensayos y errores con capacidad de aprendizaje institucional para el resto de los protagonistas. Las experiencias de policía comunitaria son un buen ejemplo: en la medida que constituyen esfuerzos encapsulados y anecdóticos de reforma (meras estrategias de relaciones públicas que no impactan en el aparato central policial) resultan incapaces de alcanzar los propósitos de eficacia. En este mismo aspecto, las prácticas promisorias de ONG, municipios y sectores particulares del Estado nacional, requieren un ámbito de validación y seguimiento para que no se agoten en sí mismas ni constituyan un compromiso político anecdótico o de mínima intensidad.

### *Desafío número 5: un diálogo con la política social*

Resulta preciso aquí una complementación sin confusión, para no desvirtuar campos de actuación ni criminalizar la pobreza, sino por el contrario concentrar esfuerzos de seguridad ciudadana en prioritarios factores de riesgo social, en lugar de lanzar programas que prometen el paraíso o se diluyen en metas triviales. La importancia de la prevención —que no resulta contradictoria con la mejor productividad de los sistemas de control— debe traducirse también en intervenciones inteligentes, ponderadas en sus impactos, focalizadas en factores de riesgo, abiertas al público y decididas en términos de su contribución a la construcción de capital

social. No se trata de que un programa de seguridad ciudadana procure resolver las llamadas causas profundas del delito, sino de que sea capaz de intervenir específicamente en seguridad, derivando hacia las instancias competentes aquello que queda fuera de su ámbito de acción (Centro de Estudios para el Desarrollo, 2003). La prevención terciaria político social-intensiva, como subárea de las intervenciones sociales con efectos más focalizados, constituye en este plano toda una prioridad (Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana, 2004).

### *Desafío número 6: un diálogo con la política económica*

Un buen punto de comienzo parecería residir en la necesidad de *blindar* los recursos destinados al ámbito de la seguridad ciudadana (a través de fondos, corporaciones o impuestos específicos, por ejemplo), para asegurar su carácter de inversión y facilitar mecanismos de auditoría social y de planificación de mediano y largo plazo. Trocar la visión de *gasto* en seguridad pública por la de *inversión de calidad* en seguridad ciudadana, conlleva la necesidad de abordar cuestiones redistributivas que atiendan a una realidad palpable en toda la región: son los estratos más pobres los más castigados por el fenómeno de la inseguridad y quienes más vulnerables se encuentran en este plano, requiriéndose medidas paliativas que no reposen solamente en la alta capacidad adquisitiva de quienes reciben los servicios públicos y privados de seguridad. Conexo a esta frontera se encuentra la cuestión de medición de los costes de violencia e inseguridad, constitutiva de una oportunidad para alimentar el mencionado diálogo con la política económica, teniendo especialmente en cuenta cómo la inseguridad afecta el clima de negocios y de inversión en las zonas donde más dramáticamente se manifiesta.

### *Desafío número 7: evaluar costo-beneficio y eficacia para el desarrollo*

Para reforzar el diálogo planteado anteriormente en el plano social y económico, la política de seguridad ciudadana necesita consolidar sistemas de evaluación tanto desde su aspecto económico de costo-beneficio, como desde su aspecto social de eficacia para el desarrollo. En general, se tropieza con las siguientes situaciones: i) Ausencia de medición de líneas de base previas al inicio de los programas y de incorporación de criterios de evaluación en el propio diseño de los proyectos, de modo de poder anticipar correctamente sus impactos y la propia administración del proceso evaluador; ii) Ausencia de estimación costo-beneficio en la implementación de los programas, lo cual entraña una compleja serie de decisiones, por cuanto medir la relación costo-beneficio significa poner los beneficios en el denominador y los costos en el numerador. En países con altas disparidades, ¿se puede medir el numerador —el costo del crimen— de un modo igual a lo largo de su territorio? (Sansfaçon, 2004); iii) Dificultad para construir

indicadores (de insumos, procesos, resultados e impacto) que permitan una evaluación integral considerando múltiples factores, correctamente ponderados y agregados (Salamanca, 2004); la mayoría de las evaluaciones se concentran en describir procesos y la implementación de proyectos, en lugar de sus resultados. Incluso cuando miden impactos, raramente usan principios metodológicos que eviten inferencias inapropiadas entre causa y efecto; iv) Falta de continuidad e independencia de los equipos evaluadores, básicamente por carencia de recursos materiales para solventar su actividad; v) Superabundancia de objetivos de programas que *piden la luna*, tanto en su diseño como en su evaluación (Eslava Rincón, 2004), dejando atrás la necesidad de parámetros sencillos, económicos y, sobre todo, viables de ejecutar.<sup>51</sup>

### *Desafío número 8: construir capacidad regulatoria pública*

Un punto muy sensible que requiere sustantiva respuesta de parte del Estado es la generación de capacidades regulatorias sobre el mercado de la seguridad privada, para delimitar claramente sus ámbitos de actuación, consolidar marcos regulatorios que llenen vacíos legislativos, profesionalizar agencias independientes de supervisión y disparar potenciales sinergias y complementaciones estratégicas y operativas. La necesidad de poner fin al autogobierno policial también cuenta cuando se considera el enorme ámbito de las agencias privadas de seguridad, de igual o mayor tamaño al de la seguridad estatal en la mayoría de los países. Un aspecto colateral pero relacionado con la necesidad de nuevas capacidades regulatorias estatales y públicas (esto último con la intervención de beneficiarios y usuarios) está dado por el hecho de la participación privada en múltiples esferas colindantes con un concepto integral de seguridad ciudadana: desde campañas de comunicación masiva y responsabilización corporativa, hasta tratamiento y rehabilitación de drogodependientes y personas en conflicto con la ley penal, pasando por la gestión de cárceles, el surgimiento de experiencias de justicia restaurativa e instancias de mediación, arbitraje o penalidad alternativa, todas ellas con fuertes rasgos de terciarización en la experiencia comparada.

### *Desafío número 9: participación comunitaria versus privatización de facto*

La participación requiere institucionalidad y seguridad jurídica a través de claras reglas de juego, para no profundizar el riesgo de privatización de facto de

---

<sup>51</sup> La evaluación de políticas de prevención situacional o de control policial aparece, prima facie, como más sencilla, por cuanto sus impactos tienden a ser más espectaculares en el corto plazo y no requieren de un proceso de maduración de mediano y largo plazo, como varias de las políticas de prevención social.

la violencia (los fenómenos de linchamiento o justicia por mano propia no son aislados en la región) ni generar fatiga cívica sino, por el contrario, constituirse en una instancia de genuina democratización. Construir sociedad civil es también construir Estado, en una pulsión acompasada desde la base al centro y desde el centro a la base. El fortalecimiento de instancias de voz comunitaria ofrece más promesas que riesgos, y constituye una oportunidad de reinversión institucional plausible y sostenida en muchos de los ámbitos estudiados. Resulta clave, asimismo, para disparar procesos de gobernabilidad sostenida que dejen atrás situaciones de *para-gobernabilidad ilegal* constructoras de capital social perverso, anomia o retraimiento colectivo.

### *Desafío número 10: medios y miedos*

El impacto de los medios de comunicación masivos en la espectacularización de la violencia, su debatida influencia para generar situaciones de pánico social, crear la agenda (*agenda setting*) (Dastres, 2002) y los guiones sociales (Hernández Aracena y Valdivia Fernández, 2004) contruidos a partir de la criminalidad urbana, constituyen también elementos a estudiar y tener en cuenta si se trata de generar coaliciones estratégicas para enfrentar no sólo las manifestaciones objetivas de violencia, sino también su espectro subjetivo. La construcción de índices de victimización como bien público regional, debería considerar especialmente los fenómenos de victimización vicaria (Dastres, 2002; Fundación Paz Ciudadana, 2004) susceptibles de dispararse a partir de la influencia mediática y de generar sociedades de miedo, más allá del crecimiento objetivo de los índices de criminalidad.

### *Desafío número 11: descentralizar re-centrando*

El rol de los gobiernos locales es relevante y saludable. Han tomado la delantera en varias experiencias promisorias de seguridad ciudadana y tienen ventajas competitivas importantes para su producción como bien público, entre otras: inmediatez, escala humana, permeabilidad a la información y la rendición de cuentas, alta visibilidad de sus intervenciones, mayor capacidad para construir alianzas prácticas. No obstante, resulta crucial tener en cuenta que todo proceso de descentralización es, a su vez, un proceso simultáneo de recentramiento del Estado Nacional sobre sus responsabilidades neurálgicas, sobre todo a nivel del combate contra el crimen organizado que excede fronteras y puede llegar a superar —o peor aún, cooptar— las instancias de gobiernos locales.

### *Desafío número 12: la corrupción no es huérfana*

Conviene reiterarlo: toda acción de modernización del Estado es, en esencia, una reforma política (BID, 2003). El ámbito político tiene una responsabilidad de

primerísimo orden, tanto para sostener esfuerzos de reforma (planificando su desarrollo y advirtiendo su ruta crítica) como para superar prácticas de ineficacia que convierte a los temas de seguridad ciudadana en ámbitos exclusivos de militares o policías, como producto del no desarrollo de capacidades estatales civiles indelegables y de rémoras de gobiernos autoritarios. La superación de situaciones de *captura* territorial o institucional supone decisiones firmes y claras. No es posible luchar contra la impunidad al interior de las fuerzas de seguridad, por ejemplo, si subsisten prácticas caudillistas o clientelares al interior de las fuerzas políticas. La corrupción del sistema de seguridad ciudadana no es huérfana.

### *Desafío Número 13: superar laberintos de gestión*

La comprobación empírica indica que la raíz de múltiples políticas fallidas en seguridad ciudadana tiene que ver con: i) El Estado *fantasma o fugitivo*, que apela a estrategias de descentralización como alivio de sus cargas fiscales o para desentenderse de obligaciones institucionales básicas en seguridad ciudadana, con la disimulada esperanza de transferir *costos políticos* a las autoridades municipales; ii) La interrupción de respaldo político para reformas que implican ir a fondo contra la impunidad policial; iii) El juego de suma cero entre fiscales, policías, políticos, ONG, cuerpos médicos, jueces y organismos de rehabilitación, actuando como corporaciones aisladas o, peor aún, confrontando espacios de poder sin una visión estratégica alineada en objetivos de conjunto; iv) Políticas generalistas sin foco ni un diseño que —*a priori*— establezca líneas de base para medir no sólo procesos y productos, sino esencialmente los impactos de los programas específicos de seguridad ciudadana; v) *Revoluciones caligráficas* que reposan en meros cambios legislativos, los cuales —aunque necesarios en ciertos casos— exigen ser acompañados de gestión, gestión y más gestión; vi) Apelaciones puramente morales o discursivas para el cambio de políticas públicas, sin establecer adecuados incentivos o *zanahorias*, que eviten el callejón sin salida de las resistencias corporativas; vii) La parálisis tautológica de confrontar criterios de prevención o control de la violencia como opciones excluyentes o absolutas, cuando de lo que se trata es de integrar y sintetizar visiones a partir de un enfoque realista.

### *Desafío número 14: consolidar prácticas promisorias*

Cada una de las iniciativas mencionadas a lo largo de estas líneas como casos paradigmáticos, posee en su interior ciertos elementos —oportunamente subrayados— que podrían considerarse como prácticas promisorias y relevantes. El camino hacia una nueva generación de reformas está relacionado íntimamente con: i) La innovación y creatividad institucional, que signifique ruptura de inercias de impunidad y un cambio cultural, sólo posible a partir de un claro liderazgo político



expresado en la sostenibilidad de las medidas propuestas; ii) La asociatividad con responsabilidad de los actores del sistema, en base a precisos esquemas de funcionamiento y financiamiento, lo más institucionalizados, pactados, demarcados o contractualizados posible, de modo que cada cual se haga cargo de su específica responsabilidad; iii) Los fondos económicos que establecen incentivos para la participación y la eficiencia entre ONG e instituciones de base local, como modo de cogestión social de las políticas de seguridad ciudadana; iv) Los ámbitos de participación ciudadana en los gobiernos comunales, una vez que superaron la barrera de entrada que a menudo impone el sector político; v) La focalización de esfuerzos integrales —construyendo cadenas de valor colectivas y *clusters* de seguridad ciudadana, por ejemplo— que supone concentrar recursos múlti-agenciales en temáticas, territorios y situaciones delictivas más críticas, respondiendo al establecimiento de prioridades exigido por toda visión estratégica; vi) La desmonopolización de respuestas estatales exclusivas, convocando a la comunidad e involucrándola en la gestión de proyectos y programas; vii) La sanción de casos de corrupción paradigmáticos que castiguen a *peces gordos* del sistema de seguridad; viii) La arquitectura de observatorios sociales de la violencia, que integren mapas del delito con mapas de ciudadanía social, para construir un análisis que no sólo atienda a las manifestaciones del fenómeno, sino a sus causas profundas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acero Velásquez, Hugo. 2005. *La seguridad ciudadana, una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*. Bogotá, Programa Departamentos y Municipios Seguros.
- Acero Velásquez, Hugo y Claudia Gómez Rojas. 2005. *Instrumentos para el manejo y la gestión local de la seguridad ciudadana y el orden público*. Bogotá, Programa Departamentos y Municipios Seguros.
- Altus: "De local a global. Abriendo la estación de policía: cinco maneras prácticas de mejorar el servicio y reducir las oportunidades de corrupción en cualquier estación de policía". En: *Alianza Global* No.1, abril de 2004.
- Andrade Carmona, Fernando. 2005. "La experiencia de Miraflores, Perú, en la prevención del delito". Presentación en el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. BID. Medellín, Colombia.
- Araya Moya, Jorge y David Sierra Cisternas. 2002. *Influencia de factores de riesgo social en el origen de conductas delictuales. Índice de vulnerabilidad social – delictual comunal*. Santiago de Chile, Serie de Estudios, División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. <http://www.seguridadciudadana.gob.cl>.
- Arias, José Antonio, Angélica De Tone, Lina Piris y Susan Milner. 2005. *Prevención de la violencia y promoción de la convivencia ciudadana en Asunción, Paraguay: evaluación de los efectos de la Ordenanza 114/03 de la Municipalidad de Asunción*. Curitiba, Programa de Prevención de la Violencia, Conductas de Alto Riesgo y Salud Mental.
- Ariza Tello, Constanza. 2003. *Mejor hablemos: alianza para la promoción de la convivencia. Cali, Comunas 13 y 20*. Cali, Banco Mundial. Fundación Corona. Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido. Universidades y Centros Regionales de Investigación. <http://www.fundacioncorona.org.co/alianzas/descargas/experiencias2002/Resumen%20ejecutivo%20Cali%202002.pdf#search=%22Constanza%20Ariza%20Tello%22>.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy. 1999. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años 90*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Arroyo, Viviana y Ana Espinoza. 2000. "Análisis comparativo: armas y violencia social en Centroamérica". En: Rodrigo Soto y Carlos Walker, (Eds.). *El arsenal invisible: armas livianas*. San José de Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y Desarrollo Humano.
- Arslanian, Carlos y Alberto Binder. 1997. "Plan de reorganización general del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires". Buenos Aires, documento mimeografiado.
- Asesorías para el desarrollo. 2003. "Programa Barrios Vulnerables. Evaluación de experiencias en La Legua, Emergencia y La Victoria". Estudio coordinado por Claudia Serrano y Manuela Valle. Santiago de Chile, División Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Asuntos públicos consultora. 2003. "Consulta a Actores Locales. Programa Comuna Segura – Compromiso 100". Santiago de Chile, División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior.

- Banco Interamericano de Desarrollo. 2003a. "Modernización del Estado. Documento de estrategia". Washington, D.C., BID.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Reseña del trabajo de OVE relativo a la eficacia en función del desarrollo". Oficina de Evaluación y Supervisión. Washington, D.C., BID.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Evaluación de proyectos innovadores del Banco con organizaciones no gubernamentales". Washington, D.C., BID.
- Basombrío Iglesias, Carlos. 2005. *Percepciones, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001–2005*. Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Bastón, Carlos. 2004. "Programa de seguridad ciudadana. Prevención de la violencia en Uruguay". Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- Beliz, Gustavo. 2005. *Reconstruyendo la seguridad ciudadana. La experiencia Argentina*. Washington, D.C., BID.
- Billante, Nicole. 2003. "The Beat Goes On: Policing for Crime Prevention". En: *Issue Analysis* No. 38. Australia, Centre for Independent Studies. <http://www.cis.org.au>.
- Birbeck, Christopher. 1999. "Two Matters Concerning Data Collection in Latin American Criminology". Memoria - síntesis final del Taller de Investigación: *Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century*. Austin, Departamento de Sociología, Universidad de Texas.
- Bitar Chacra, Sergio. 2003. "Los cambios necesarios: informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia". Santiago de Chile, Programa Policía y Sociedad Democrática. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Blanco, Javiera. 2000. *Se puede. Cinco estrategias exitosas de prevención de la delincuencia*. Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana.
- Blanco, Rafael. 2005. "Enfoques policiales en materia de seguridad ciudadana". En *Persona y Sociedad*. Vol. XIX, No. 1 (199–214). Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado.
- Borja, Jordi. 1998. *Ciudadanía y espacio público. Ciudad real, ciudad ideal. Significado y función de los espacios urbanos modernos*. Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea.
- Briceño León, Roberto. 1999. "Innovative Methodologies and Statistical Analysis in Working with Latin American Crime Data". Memoria - síntesis final del Taller de Investigación: *Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century*. Austin, Departamento de Sociología, Universidad de Texas.
- Buvinić, Mayra, Andrew MORRISON y Michael Shifter. 1999. *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. División de Programas Sociales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., BID.
- Buvinić, Mayra, Erik Alda y Jorge Lamas. 2005. "Emphasizing Prevention in Citizen Security. The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean". Serie de informes de buenas

- prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible (No. SOC-141). Washington, D.C., BID.
- Cámara de Comercio de Cali. 2005. Programa "Cali cómo vamos". <http://www.ccc.org.co/comovamos.html>.
- Campanella, Jorge. 2005. "El rol de la educación en la prevención de la violencia". Presentación en el *Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Medellín, BID.
- Cano, Ignacio. 2001. *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Innovative Methodologies and Statistical Analysis in Working with Latin American Crime Data". Memoria - síntesis final del Taller de Investigación: *Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century*. Departamento de Sociología, Austin, Universidad de Texas.
- Cardona, Marlene, Héctor Iván García, Carlos Alberto Giraldo et al. 2005. *Homicidios en Medellín, Colombia, entre 1990 y 2002: actores, móviles y circunstancias*. Rio de Janeiro, Cadernos de Saúde Pública.
- Carranza, E. 2004. "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes". En: *Nueva Sociedad* No. 191, Caracas.
- Carrión, Fernando. 2005. "Políticas públicas integrales en seguridad ciudadana". Presentación en el *Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Medellín, BID.
- \_\_\_\_\_. 2003. *La inseguridad ciudadana en la comunidad andina*. Quito, FLACSO.
- Centro de Estudios para el Desarrollo. Área Seguridad Ciudadana. 2003. "Estudio tipología para la identificación y selección de barrios vulnerables. Informe final". Coordinadora académica: Azun Candina Polomer. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Policía y Sociedad Democrática*. Año III, Número 10. Santiago de Chile.
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. 2005. "Evaluación del Programa Comuna Segura para el período 2001–2004. Comunidad más prevención". Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2004-2005. "Proyecto de apoyo y difusión de programas de prevención comunitaria del delito. Comunidad más prevención". Boletines 1 y 2. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Proyecto de identificación de oferta pública y privada. Apoyo para la preparación de un programa de intervención en barrios vulnerables*. Santiago de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. 1998. "Encuesta sobre seguridad humana entre abril de 1997 y abril de 1998 en el Gran Buenos Aires". Buenos Aires.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 2001. *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas.

- Comisión Europea. 2003. Declaration of the Congress: "Tackling organized crime in partnership". Dublin. AGIS Programme.
- Concha Eastman, Alberto, Victoria Espitia, Rafael Espinoza y Rodrigo Guerrero. 2002. "La Epidemiología de los Homicidios en Cali 1993–1998: 6 años de un Modelo Poblacional". En: *Revista Panamericana de Salud Pública*. Vol. XII, No. 4. Octubre. Washington, D.C.
- Consultores para el Desarrollo. 2003. *Evaluación del Programa Barrios Seguros*. Santiago de Chile.
- Cruz, José y María Beltrán. 2000. *Las armas en El Salvador: diagnóstico sobre su situación y su impacto*. San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana y Fundación Arias para la Paz y Desarrollo Humano.
- Curbet, Jaime. 2003. *La desmitificación de la policía*. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- \_\_\_\_\_. 2002. *La economía política de la inseguridad*. En: *Colección Seguridad Sostenible*. No. 5. Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Chalom, Maurice. 2001. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago de Chile, Colección Estudios Sociales. <http://sitiosur.cl>.
- Chalom, Maurice, Lucie Léonard, Claude Vezina y Franz Vanderschueren. 2001. *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Ciudades más Seguras. Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- Chinchilla, Laura M. 1999. "Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad". Ponencia presentada en el Seminario *Diálogos sobre convivencia ciudadana* organizado por el BID. Santiago de Chile.
- Dammert, Lucía. 2005. "El Gobierno de la Seguridad. ¿De qué participación hablamos? Gobernanza y Seguridad Sostenible". Barcelona.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Nuevas oportunidades de empleo y mejor calidad de vida*. Santiago de Chile, Proyecto Fundación Chile 21-FES-OIT.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke. 2004. *La prevención del delito en Chile. Una visión desde la comunidad*. Colección Seguridad Ciudadana y Democracia. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Instituto de Asuntos Públicos. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Dastres Abarca, Cecilia. 2002. *¿Visiones personales, ideología o mercado al momento de informar? Un análisis de las noticias de inseguridad ciudadana desde el emisor*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Davis, Rob. 2003. "Innovations in Civilian Monitoring of the Police. Examples from the USA". Ponencia en el Seminario *Civilian Oversight and Monitoring of the Police in South Africa*, organizado por la Open Society Foundation for South Africa y la Open Society Justice Initiative. Johannesburgo.
- De Filippi Jr., José. 2005. "La experiencia de Diadema en la prevención del delito". Presentación en el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Medellín, BID.

- Diez Ripollés, José Luis. 2004. "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana". En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. Mayo. <http://criminet.ugr.es/recpc>.
- Dutil, Carlos y Ricardo Ragendorfer. 1997. *La Bonaerense. Historia Criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Ebert Stiftung, Friedrich. 2005. "Grupo de reflexión sobre Políticas Públicas de seguridad ciudadana en Bogotá". En: *Seguridad Ciudadana No. 1.*, Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia y Secretaría de Gobierno de Bogotá.
- Eck, John. 1997. "Preventing Crime at Places". En: *Preventing Crime. What Works, What doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress*. Instituto Nacional de Justicia. Departamento de Criminología y Justicia Criminal. Universidad de Maryland. College Park.
- Eck, John, Chaney Spencer, James Cameron, Michael Leitner y Ronald Wilson. 2005. *Mapping Crime: Understanding Hot Spots*. Instituto Nacional de Justicia. Departamento de Criminología y Justicia Criminal. Universidad de Maryland. College Park.
- Econometría Consultores. 2005a. "Medición de Impactos del Programa de Escuelas Populares del Deporte de la Alcaldía de Medellín". Bogotá, Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- \_\_\_\_\_. 2005b. "Línea de base y medición de impactos tempranos del Programa de Capacitación para el Empleo (2004-2005) de la Alcaldía de Medellín", Bogotá.
- Eslava Rincón, Julia Isabel. 2004. *Methodological Considerations and Lessons learned from the Evaluation of the Citizen Safety and Coexistence Support Program in Bogotá, Colombia*. Centro de Proyectos para el Desarrollo. Bogotá, Universidad Javeriana.
- Estevez, Eduardo. 2005. "El rol de los sistemas de información. Experiencia en la Argentina". Foro Interamericano BID sobre Seguridad y Convivencia Ciudadana, Medellín.
- European Forum for Urban Safety. 2000. "The Cities' Manifesto: Safety & Democracy". Naples.
- European Crime Prevention Network. 2004. "A Review of Scientifically Evaluated Good Practices for Reducing Feelings of Insecurity or Fear of Crime in the EU Members States". Reino Unido. Comisión Europea.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Second Work Programme. Setting Priorities and Objectives for the Period January 2003-December 2004". Atenas.
- Fernández Lores, Guillermo. 2005. "Espacio público, heterogeneidad de uso e inseguridad". En *Persona y Sociedad*. Volumen XIX, No. 1. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana. 2004. "Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile". Documento de Trabajo No. 1. División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Santiago de Chile.
- Foro Iberoamericano y del Caribe de Mejores Prácticas. 2004. "Aprendiendo de la innovación. Gobernanza y seguridad urbana en América Latina y el Caribe". Córdoba, Argentina.

- Frühling, Hugo. 2003. *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- \_\_\_\_\_. 2001. *La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo Área de Seguridad Ciudadana.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Modernización de la Policía". Ponencia presentada en el Foro Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano organizado por el BID. San Salvador.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2003. Taller Binacional Panamá-Costa Rica: Costa Rica y Panamá: "Tráfico ilícito y control de armas de fuego, un aporte para la Comisión de Seguridad del SICA". *Memoria* 1º Edición. San José de Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Fundación Mexicana para la Salud. Centro de Economía y Salud. 1998. "Análisis de la magnitud y costo de la violencia en la ciudad de México". Oficina del Economista Jefe. Washington, D.C., BID.
- Fundación Paz Ciudadana. *Memoria* 2004. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2002. "El manejo del espacio público. Proyecto Espacios Públicos Seguros". Santiago de Chile.
- Gabaldón, Luis G. 2002. "Tendencias y respuestas hacia la violencia delictiva en América Latina". En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. BRICEÑO León, R., compilador. Buenos Aires, FLACSO.
- Garzón, Luis. 2006. Ponencia. Seminario del BID "Seguridad y convivencia en América Latina y el Caribe: experiencias, lecciones y perspectivas". Washington, D.C.
- Godnick, William, Robert Muggah y Camilla Waszink. 2003. "Balas perdidas: el impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica". Documentos ocasionales. Small Arms Survey - International Action Network on Small Arms. [http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co\\_public.html](http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co_public.html).
- Godnick, William y Helena Vázquez. 2003. "Control de Armas Pequeñas en Centroamérica". En: *International Alert*. Serie América Latina N° 2 (versión español).
- Guerrero, Rodrigo. 2001. "Programas integrales para la prevención de la violencia a nivel municipal". Documentos de la Conferencia: *Diálogos de seguridad ciudadana en el Ecuador*. Washington, D.C., BID.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Programa Desarrollo, Seguridad y Paz de la Ciudad de Cali. Programas municipales para la prevención y atención de la violencia*. Rio de Janeiro, Banco Interamericano de Desarrollo-Prefeitura do Rio de Janeiro.
- Habitat. Programas de Buenas Prácticas. 2004. *Seguridad humana y pobreza urbana: una aproximación holística a la exclusión social y la violencia*. Río de Janeiro, Brasil. Dubai. [www.habitat.aq.upm.es](http://www.habitat.aq.upm.es).
- Hein, Andreas. 2005. "La Georeferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local". En: *Revista Paz Ciudadana*. No. 2. Santiago de Chile.
- Hernández Aracena, Javier y Raúl Valdivia Fernández. 2004. "Seguridad Ciudadana en Noticieros de TV". Documento desarrollado para el Departamento de Estudios



- de la División de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Santiago de Chile.
- Hewitt De Alcántara, Cynthia. 1998. "Uses and Abuses of the Concept of Governance". *International Social Science Journal*, No. 155. <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>.
- Homel, Peter. 2004. "The Whole of Government. Approach to Crime Prevention". *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice* No. 287. Canberra, Australian Institute of Criminology. Australian Government.
- Instituto Cisalva. Universidad del Valle-Ministerio de la Protección Social. 2004. "Evaluación del impacto de una estrategia de información, educación y comunicación para la prevención de la violencia en Bogotá, Cali y Medellín 2003-2004". Muñoz, Edgar, María Isabel Gutiérrez y Rodrigo Guerrero (Coords.). Cali.
- Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE). 2004. "Acciones para la confianza y la rendición de cuentas de la policía e introducción a la justicia restaurativa". Serie Cuadernos de Trabajo No. 1. México, D.F.
- Kaufmann, Daniel. 2003. *Encrucijadas de gobernabilidad. Reporte mundial de competitividad*. Foro Económico Mundial. Washington, D.C., World Bank Institute.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi. 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004*. Washington, D.C., The World Bank.
- Kleiman, Mark. 2004. *Propuesta para reducir el impacto de las drogas en la violencia en El Salvador*. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Kuechemann, Christof. 2001. *Lineamientos para el diseño de proyectos de reducción de la violencia*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Lahosa, Joseph Maria. 2000. "Prevención de la inseguridad urbana: compromiso de las ciudades". En *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Santiago de Chile. Colección Estudios Sociales. <http://sitiosur.cl>.
- Londoño, Rocío. 2004. "La cultura ciudadana como estrategia integral para fortalecer la convivencia urbana. Las experiencias de Bogotá". Ponencia en el Seminario Permanente de Discusión sobre la Violencia. PNUD. San Salvador.
- López Regonesi, Eduardo. 2000. *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política*. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. CEPAL.
- Llorente, María Victoria. 2001. "Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá. Contexto y balance de esta iniciativa". Paz Pública. Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Bogotá. Facultad de Economía. Universidad de Los Andes.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Perfil de la Policía Colombiana". Paz Pública. Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico Bogotá, Facultad de Economía. Universidad de Los Andes.
- Llorente, María Victoria y Ángela Rivas. 2004. *La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., Serie Buenas Prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible.



- Llorente, María Victoria, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio. 2001. "Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá". Paz Pública. Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Bogotá, Facultad de Economía. Universidad de Los Andes.
- Lunecke, Alejandra e Ignacio Eissmann. 2005. "Violencia en barrios vulnerables: una aproximación desde la exclusión social". En: *Persona y Sociedad*. Volumen XIX, No. 1. Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado.
- Lynch, James. 1999. "Desirable Features of Statistical Systems for Investigating Crime". Síntesis Final / Memoria del Taller de Investigación: *Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century*. Austin, Departamento de Sociología. Universidad de Texas.
- Martín, Gerard. 2005. "Políticas Municipales de Seguridad y Convivencia y el Concejo Municipal". Material para *El Viernes de Concejal*. Programa de la Universidad de Georgetown. Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública y USAID.
- Martin, Gerard y Miguel Ceballos. 2004. *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995–2003*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Mejía, Beatriz Elena. 2005. *Proyecto Guías Ciudadanos*. Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Convenio Alcaldía de Medellín-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mertz, Catalina. 2000. *Experiencia Comparada en la Organización y Administración de Fuerzas Policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra y Gales*. Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Caracterización del homicidio en Chile*. Santiago de Chile, Fundación Paz Ciudadana.
- Ministerio del Interior de Chile. 2005. *Programa Comuna Segura*. Santiago de Chile, División de Seguridad Ciudadana.
- Ministerio del Interior y Justicia. República de Colombia. 2004. *Manual para la financiación y/o cofinanciación de proyectos por intermedio del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá, FONSECON.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2005. *Informe de Gestión 2003–2004*. La Plata.
- Mockus, Antanas y Jimmy Corzo. 2003. *Cumplir para convivir. Factores de convivencia y su relación con normas y acuerdos*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia-Colciencias.
- Montenegro, Santiago. 2005. *Convivencia y seguridad ciudadana. La construcción de una política pública*. Medellín, Foro Interamericano BID de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Muzzopappa, Eva y Cecilia Dastres. 2004. *La comunicación como estrategia para orientar a la ciudadanía frente a la violencia y la criminalidad*. Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.

- Naciones Unidas. 2000. "Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones". Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Viena. Documento de trabajo.
- Neild, Rachel. 2002. *Policía comunitaria. Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil*. Washington Office on Latin America. WOLA. <http://www.wola.org>.
- Obregón, Isidre. 2003. "Aproximación a los conceptos de seguridad sostenible y de seguridad humana e identificación de las entidades que los promueven". *Seguridad Sostenible*. Edición 14. Cataluña, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Oliveira, Alicia, y Sofía Tiscornia. 1997. "Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de ilegalidad". En *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, Buenos Aires, CELS.
- Organización Mundial de la Salud 2002. *Informe mundial sobre violencia y salud*. Washington, D.C., OMS.
- Ortega Cuevas, Joe. 2005. "La experiencia de México en la prevención del delito". Presentación en el Foro Interamericano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. BID. Medellín, Colombia.
- Pontón, Daniel. 2005. "Políticas públicas en seguridad ciudadana. El caso de Quito (2000–2004)". En *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*, de Lucía Dammert (Ed.). Valparaíso, Red 14 – URB-AL.
- Prats, Joan. 2004. *Glocal Magazine. Desarrollo humano e institucional en América Latina 2*. España. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. <http://www.iigov.org/index.drt>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2003. "Informe sobre desarrollo humano 2003: Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza". Nueva York, PNUD.
- Programa Departamentos y Municipios Seguros. *Guía de procedimientos para elaborar planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana*. Policía Nacional de Colombia. Georgetown University y USAID. Bogotá.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano. 2003. "Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile". Seminario: *Capital social y programas de superación de la pobreza: Lineamientos para la acción*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Ragendorfer, Ricardo. 2002. *La Secta del Gatillo. Historia sucia de la Policía Bonaerense*. Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Ramírez, Rubén Darío. 2005. "Observatorio de violencia cotidiana". Bogotá. Documento mimeografiado.
- Rau, Macarena. 2005. "Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica: un llamado de acción ambiental comunitaria". En: Dammert, Lucía y Gustavo Paulsen (Eds.), *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Seguridad Ciudadana en la Ciudad. Valparaíso, URB-AL /FLACSO.
- Reid, Julien. 1999. "Innovative Methodologies and Statistical Analysis in Working with Latin American Crime Data". Síntesis final - memoria del Taller de Investigación:

- Rising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Towards an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century*. Austin, Departamento de Sociología. Universidad de Texas.
- Repetto, Fabián. 2004. *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social-INDES, BID. Washington, D.C.
- Rico, José María y Laura Chinchilla. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Robertson, Roland. 1995. "Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity". En *Global Modernities: Modernism to Hypermodernism and Beyond*. Mike Featherstone, Scott Lash y Roland Robertson (Eds.). Londres, Sage Publications.
- Rubio, Mauricio. 1999. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá, TM-Universidad de Los Andes.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Criminalidad urbana en Colombia. Paz pública. Programa de estudios sobre seguridad, justicia y violencia*. Bogotá, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía. Universidad de Los Andes.
- Sáenz, Javier. 2003. *La cultura ciudadana: una pedagogía para la democracia, la civilidad, la seguridad, la comunicación y el disfrute*. Bogotá, Alcaldía de Bogotá.
- Saín, Marcelo. 1998. "Democracia, seguridad pública y policía: La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires". Documento de Trabajo, Seminario sobre Reformas Policiales en Argentina, organizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, CELS.
- Salamanca, Fernando. 2004. *Análisis comparativo de sistemas de indicadores pertinentes a la relación entre policía y comunidad*. Santiago de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Sampson, Rana y Michael S. Scout. 1999. *Tackling Crime and Other Public-Safety Problems: Case Studies in Problem-Solving*. Washington, D.C.. Department of Justice. Office of Community Oriented Policing Services.
- Sansfaçon, Daniel. 2004. *Of Prevention and Security. Reflections on Sustainable Governance of Community Security*. Canada, International Centre for Prevention of Crime.
- Sansfaçon, Daniel, Olivier Barchecheat y Cathie Oginsky. 2002. *From Knowledge to Policy and Practice: What Role for Evaluation?* Canada, International Centre for the Prevention of Crime.
- Sanseviero, Rafael y Graciela López Machín. 2005. "Seguridad ciudadana: la situación en Uruguay". En: Santiago Escobar et al., *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Sethi D. et al. 2004. *Handbook for the Documentation of Interpersonal Violence Prevention Programs*. Department of Injuries and Violence Prevention. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Shaw, Margaret. 2001. *El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades*. Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

- Shaw, Mark, Jan van Dijk y Wolfgang Rhomberg. 2003. "Determining Trends in Global Crime and Justice: an Overview of Results from the United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems". En *Forum on Crime and Society*. Vol. 3, No. 1 y 2.
- Sherman, Lawrence W. 1997. *Preventing Crime. What Works, What doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress*. Instituto Nacional de Justicia. Departamento de Criminología y Justicia Criminal. Universidad de Maryland. College Park.
- Smulovitz, Catalina. 2001. *Policiamiento comunitario en Argentina, Brasil y Chile: lecciones de una experiencia incipiente*. Washington, D.C., Grupo de Trabajo sobre Seguridad Ciudadana del Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Srur, Jorge. 2004. Informe especial: "Contrataciones en el ámbito de la Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina". Programa de Administración Civil de las Fuerzas de Seguridad. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Stone, Christopher. 2005. Ponencia en la Conferencia: "Police Accountability and the Quality of Oversight". Altus, Alianza Global. La Haya. Documento mimeografiado.
- Suárez Ramírez, Gabriel. 2004. "Espacios urbanos y prevención de la violencia. La experiencia de Bogotá". En *Aportes para la convivencia ciudadana*. Programa: Hacia la construcción de una sociedad sin violencia. San Salvador, PNUD.
- Sur Profesionales Consultores-Universidad Alberto Hurtado. 2004. Consultoría de evaluación Programa Comuna Segura-Compromiso 100, Fase I, y Sistema de Evaluación General. Santiago de Chile.
- Tiscornia, Sofía. 1997. *Informe sobre la situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República Argentina*. Buenos Aires, CELS.
- Tocornal, Ximena y Liliana Manzano. 2005. "¿Víctimas de la delincuencia o víctimas del temor?" Santiago de Chile. Diciembre. <http://www.elmostrador.cl>.
- Tudela, Patricio. 1999. "Seguridad ciudadana y policía comunitaria: un desafío pendiente". Ponencia presentada en el Seminario Diálogos sobre Convivencia Ciudadana organizado por el BID. Santiago de Chile.
- UNESCO. 2005. *Mortes matadas por armas de fogo no Brasil. 1979–2003*. Brasilia, Serie Debates VII.
- Universidad Alberto Hurtado. 2003a. "Apropiación de las experiencias internacionales. Estudio: evaluación de experiencias internacionales de prevención del delito". Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "La oportunidad del delito: Enfoque situacional de la prevención". Santiago de Chile.
- Vallespir, Alejandra. 2002. *La policía que supimos conseguir*. Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Vanderschueren, Franz. 2000. "Prevención de la criminalidad". Revista *Temas Sociales* No. 32. Santiago de Chile, Corporación Sur.

- Vanderschueren, Franz y Alejandra Lunecke. 2004. *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. Santiago de Chile, Ministerio del Interior del Chile.
- Vanderschueren, Franz, Alejandra Lunecke y Soraya Smaoun. 2003. Informe de auditoría: "Programa Comuna Segura - Compromiso 100". Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado y UN-Habitat.
- Vanderschueren, Franz; Michel Marcus, Alejandra Lunecke y Jean Pierre Buffet. 2004. *Evaluación de experiencias internacionales en la prevención del delito*. Santiago de Chile, División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior de Chile.
- Van Soomeren, Paul y Jack Wever. 2005. "Review of Costs and Benefits Analysis in Crime Prevention". Informe a la Comisión Europea. Dirección General para la Justicia, la Libertad y la Seguridad. Amsterdam.
- Varenik. 2003. "Exploring Roads to Police Reform: Six Recommendations". Center for US-Mexican Studies. Proyecto para la Reforma de la Administración de Justicia en México. San Diego, CA, Universidad de California, San Diego.
- Velásquez, Elkin. 2005. "Alianzas público-privadas en la política de seguridad ciudadana en Bogotá". Ponencia presentada en el Quinto Seminario Internacional de Prevención del Crimen, organizado por Internacional Centre for the Prevention of Crime y Ministerio del Interior de Chile. Santiago de Chile.
- Vera Institute. 2003. "Measuring Progress toward Safety and Justice: a Global Guide to Design of Performance Indicators across the Justice Sector". Nueva York.
- Vézina, Claude. 2000. "Las tareas de prevención del delito: actores, medidas, desafíos". En: *Conversaciones públicas para ciudades más seguras*. Colección estudios sociales. Santiago de Chile. <http://sitiosur.cl>.
- Waters, Hugo, Adrián Hyder, Rajkotia Yogesh, Suprotik Basu, Julia Rehwinkel y Alexander Butchart. 2004. *The Economic Dimensions of Interpersonal Violence*. Departamento de Prevención de la Violencia. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Yepes, Francisco. 2005. "Medición de impactos del programa de escuelas y bandas de música de carácter sinfónico de la Alcaldía de Medellín. Informe Final". Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá.

*Página en blanco a propósito*

# 2

## Sistemas de información en los programas de prevención de violencia

*Rodrigo Guerrero*

Por regla general, la información disponible sobre violencia y delincuencia es la que recolectan las agencias nacionales o internacionales con fines estadísticos en forma de boletines o anuarios y se publica con inmediatez irregular después de ocurrir los eventos. Tal es el caso de la información facilitada por la Organización Panamericana de la Salud —OPS— para las Américas (2004). La información ofrecida por esta institución, aunque de gran utilidad para análisis comparativos de carácter internacional, carece de valor para administrar el día a día de los programas de violencia.

Sólo se puede administrar lo que se puede medir. Además de tener indicadores mensurables, la información debe ser pertinente y de fácil recolección. De la misma manera que para la buena administración de una empresa se requiere disponer de datos básicos —ventas, costos de producción o índice de endeudamiento—, para la correcta administración de un programa de prevención de violencia es necesario disponer de algunos indicadores básicos que permitan conocer el desempeño de las actividades que se realizan.

El presente capítulo resalta la importancia de la información, que a su vez ha de ser confiable y oportuna si ha de servir para un correcto funcionamiento de programas de prevención de violencia. En él se describe asimismo una forma sistemática de recolección de datos en los llamados Observatorios del Delito; se presenta el caso de la ciudad de Bogotá como un ejemplo donde la información fue utilizada para organizar y evaluar un programa de prevención de la violencia y la criminalidad; y se hacen algunas reflexiones sobre la importancia y necesidad de utilizar la información como base para la formulación de políticas públicas.

El capítulo se ha organizado a partir del modelo conceptual de prevención utilizado por la Organización Mundial de la Salud —OMS—, llamado “modelo de salud pública” por algunos medios y “modelo epidemiológico” por otros. El

modelo de salud pública ha sido de gran utilidad práctica en muchas campañas preventivas pues permite diseñar e implementar intervenciones aun antes de que se conozca completamente el modelo causal. Quizás por esta razón el modelo ha tenido gran aceptación en los programas que se adelantan en América Latina y el Caribe, aunque existen otras formas de diseñar programas como la recomendada por el Banco Mundial siguiendo la experiencia de Sudáfrica.

El énfasis de la revisión bibliográfica se ha puesto sobre la violencia interpersonal, que es la que más afecta a la región de las Américas. La violencia autoinfligida y la violencia colectiva, de gran importancia a nivel global, no se han incluido en la revisión, aunque es preciso aclarar que el método propuesto para controlar la violencia interpersonal es igualmente aplicable a estas dos modalidades.

Finalmente, es necesario aclarar que no se trata de una revisión extensa del tema sino más bien de una presentación didáctica orientada a mostrar la importancia de la información y los métodos para obtenerla de manera que pueda utilizarse con facilidad por quienes hayan de tomar decisiones. Por las limitaciones del autor, la bibliografía está concentrada en América Latina y en especial en la experiencia colombiana, y está sesgada por las preferencias de una persona que primero, como profesor de epidemiología, enseñó los principios teóricos y luego, como alcalde de la ciudad de Cali, debió aplicarlos en la realidad.

## SITUACIÓN DE VIOLENCIA EN LAS AMÉRICAS

La violencia interpersonal es tan antigua como la historia de la humanidad. En el libro del Génesis se narra cómo Caín mató a su hermano Abel en un ataque de celos porque Yahvé había recibido propiciamente sus ofrendas. Desde entonces, la historia está llena de narraciones de violencia y guerras de todo tipo y en todo tiempo y lugar. La supervivencia de la especie humana ha dependido de la necesidad de defenderse y también de reproducirse, y estos dos instintos están en la base del comportamiento humano. En lo referente a la defensa, se sabe que los mecanismos de agresión se aprenden en etapas muy tempranas del desarrollo de la persona.

Cada año, más de 1,6 millones de personas pierden la vida de manera violenta en todo el mundo. La violencia es una de las principales causas de muerte en la población de edad comprendida entre 15 y 44 años, y es responsable del 14% de las defunciones en la población masculina y del 7% en la femenina, aproximadamente. De las seis regiones en que la Organización Mundial de la Salud agrupa a sus países miembros, la región de las Américas, con una tasa de homicidios de 16,4 por 100.000 habitantes para el año 2004, solo es superada por la del África sub-sahariana.

Para tener una visión más completa del impacto de la violencia, es necesario tener en cuenta que, además de muertes, la violencia puede producir lesiones e



incapacidad. Las muertes son el pico del tímpano de la violencia. Se calcula que por cada caso de muerte juvenil pueden ocurrir entre 20-40 lesiones no fatales, que requieren cuidado hospitalario. La proporción puede ser mucho mayor en el caso de lesiones por maltrato infantil y violencia intrafamiliar.

Mucho se ha avanzado en la medición de la violencia intrafamiliar, a veces llamada doméstica, término inapropiado por cuanto no siempre ocurre dentro del hogar. En esta categoría se incluye la violencia contra la mujer, contra el niño y contra el anciano. Entre el 10 y el 40% de las mujeres de la región de las Américas ha sufrido violencia física por parte de sus parejas en los últimos 12 meses. Se estima que el número de niños maltratados en los Estados Unidos aumentó de 1,4 a 2,8 millones, entre 1986 y 1993. Un estudio mostró que, en uno de cada cuatro hogares del área metropolitana de Santiago de Chile, la mujer es agredida por su pareja y que en el 60% de los hogares se vive violencia, en sus diversas formas, dentro de la pareja.

Por las anteriores razones, existe un creciente interés por estudiar y definir políticas de prevención de violencia y de promoción de actitudes no violentas, especialmente en las ciudades de muchos países del continente americano. Las comunidades ven que su cotidianidad se afecta significativamente por el impacto de la violencia y la inseguridad en distintos aspectos de sus vidas, y quieren y exigen respuestas concretas. Ello demanda un trabajo ordenado, coordinado y planeado por los gobiernos, en el que también se involucre a la sociedad.

La Organización Panamericana de la Salud en 1993 y la Organización Mundial de la Salud en 1996 definieron la violencia como un problema prioritario de salud pública y han comenzado a aplicar un enfoque que ha sido exitoso en muchos otros problemas de salud. Este enfoque se caracteriza por ser multicausal y multidisciplinario por poner más énfasis en la prevención que en el tratamiento por seguir un plan de abordaje sistemático para el estudio de las causas y por dedicar esfuerzos a controlar prioritariamente aquellos factores que tienen mayor importancia en la ocurrencia del problema.

El Informe Mundial de Salud recomendó aumentar la capacidad de recolectar datos sobre la violencia. Esto consiste en diseñar sistemas de aplicación sencilla y eficaz en relación al costo, adaptados al nivel de pericia del personal que vaya a utilizarlos y acordes con las normas nacionales e internacionales. Además recomendó desarrollar procedimientos para que las autoridades correspondientes (responsables de salud, justicia, policía y políticas sociales) compartan los datos y lleven a cabo análisis comparativos.

## **EL MÉTODO CIENTÍFICO Y LA IMPORTANCIA DE LA OBSERVACIÓN**

El llamado método científico o experimental, tal como lo conocemos hoy en el mundo occidental, puede remontarse a los llamados filósofos de la naturaleza

que florecieron entre los siglos V y IV antes de Cristo. Uno de los primeros fue Tales de Mileto, de quien se dice que, conociendo su estatura, pudo calcular la altura de las pirámides de Egipto midiendo su sombra y las de la pirámide en un mismo momento y haciendo una regla de tres.

Aristóteles de Macedonia, quien también formó parte de los llamados filósofos de la naturaleza, es considerado como el creador y difusor de una forma de entender la realidad, aproximándose a ella a través de la observación. Aristóteles fue el gran sistematizador del conocimiento de entonces (hizo la primera escala nominal de los seres de la naturaleza: inanimados y vivos, y dentro de estos las plantas y los animales). Fue él quien describió las etapas que constituyen las bases de lo que llamamos el método científico: observación, inducción y deducción. Es preciso *observar* detalladamente la realidad y a partir de la observación, *inducir* unas hipótesis sobre las reglas generales de funcionamiento u operación de la naturaleza, y postular una especie de teoría, o conocimiento abstracto de aplicación más universal. Hecha la inducción, se debe nuevamente volver a la realidad y *deducir*, para comprobar si esta realidad se comporta con los principios que se acaban de inducir. Si la teoría es correcta, se pueden anticipar ciertos hallazgos. Si estos ocurren, se refuerza la teoría. En el caso contrario, la teoría debe modificarse para acomodarse a los nuevos hallazgos. Claude Bernard lo resumió de manera brillante: “cuando encontremos un hecho que contradice la teoría reinante, debemos aceptar el hecho, aun cuando ésta esté apoyada por personas de crédito y aceptada por todos”.

Este proceso de observación-inducción-deducción es conocido como el método científico experimental. Como puede verse, el esfuerzo de observar la realidad, bien para formular las hipótesis o bien para validarlas, está en la base del método.

Roger Bacon, fraile franciscano nacido en 1214 en Inglaterra, insistió en la importancia de observar la naturaleza para explicar los fenómenos naturales sin necesidad de estar recurriendo a la divinidad. “Hay que llegar al conocimiento del Creador a través del conocimiento de la naturaleza”, afirmaba. Las matemáticas, ciencia que consideraba de fundamental importancia, eran para Roger Bacon “la puerta y la llave de las ciencias naturales”, el “verdadero alfabeto de la filosofía”; sin ellas los físicos estarían maniatados, pues las ciencias naturales son, en última instancia, matemáticas. Las discusiones epistemológicas en tiempos de Roger Bacon están descritas de manera amena en la novela histórica de Umberto Eco, *El Nombre de la Rosa* (1997). Roger Bacon no debe confundirse con Francis Bacon, filósofo y político inglés del siglo XVI, quien formuló unas reglas para la inducción que han sido contribuciones valiosas al método científico.

En el método científico valen más las razones por las cuales se hace una afirmación que la autoridad misma de quien la hace. Por tanto, es el método, el diseño de la observación, la muestra y otros aspectos relacionados, los que dan credibilidad a la afirmación.

En tiempos modernos, esta aproximación al conocimiento se ha definido como la “ciencia basada en la evidencia”. Debe quedar claro, en vista de lo afirmado, que en el método científico experimental, el resultado de la observación, la evidencia, siempre está en la base y que, en cierta forma, es un pleonismo decir que el método científico está basado en la evidencia.

También debe aclararse que esta aproximación al estudio de la realidad puede ser utilizada por diferentes profesiones y no es patrimonio exclusivo de ninguna. Se puede utilizar en la administración de negocios, en muchas actividades de la vida diaria y se aplica con éxito en la investigación policial y judicial.

## EL MÉTODO DE LA SALUD PÚBLICA Y LA VIOLENCIA

La epidemiología es una rama de la salud pública dedicada a conocer las causas de la enfermedad que ha adaptado a sus propósitos investigativos el método científico experimental que acabamos de describir. Esta aproximación ha dado resultados valiosos en la investigación de enfermedades como el escorbuto, el cáncer de pulmón y muchas otras, y se ha utilizado recientemente para prevenir la violencia.

La forma en que la epidemiología aborda el estudio de cualquier amenaza contra la salud es la siguiente:

- Definir claramente el problema, amenaza o enfermedad en cuestión.
- Estudiar las variables descriptivas (quién, dónde, cuándo) y los factores de riesgo asociados con el problema.
- Plantear hipótesis explicativas y proponer el diseño de posibles intervenciones.
- Evaluar los resultados obtenidos y hacer rediseño de las intervenciones a la luz de los resultados.

### Definición de la violencia

La violencia está ligada estrechamente a la cultura y por esta razón puede llegar a ser de muy difícil detección. En las sociedades donde se aceptan procedimientos como palmadas y castigo físico a los niños, por ejemplo, es difícil detectarlos, no así en sociedades donde estos procedimientos son inaceptables y hasta se constituyen en conductas punibles.

Existen múltiples formas de definir la violencia. La violencia se puede definir *según la persona* que la sufre (violencia contra los niños, la mujer o el anciano), *según la naturaleza de la agresión* (física, psicológica, sexual, etc.), *según el motivo o razón aparente* (política, racial, etc.), *según el sitio donde ocurre* (doméstica o del ambiente del trabajo, urbana, rural, etc.).

La Organización Mundial de la Salud (2004) definió la violencia como: “El uso deliberado de la fuerza física, ya sea efectivo o en grado de amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar, muerte o lesiones, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”.

La OMS también ha propuesto una categorización práctica de las conductas violentas que puede utilizarse para la elaboración de proyectos de prevención. Una primera categoría es la violencia dirigida contra uno mismo, donde se incluyen los comportamientos suicidas y las automutilaciones. Una segunda categoría es la violencia interpersonal, dentro de la cual están incluidas la violencia intrafamiliar o de pareja, y la violencia comunitaria. Dentro de la intrafamiliar se incluyen la violencia contra niños, entre cónyuges y contra ancianos. Finalmente, la tercera categoría es la llamada violencia colectiva, dentro de la cual se incluyen las subcategorías social, política y económica. Cada una de estas tres categorías puede ser de naturaleza física, psicológica, sexual o de privación y desatención.

Aceptada la definición de violencia de la OMS mencionada anteriormente, y antes de pasar al segundo paso del método de la salud pública, es necesario precisar cuál de las diferentes formas de la violencia se quiere estudiar: la autodirigida, la interpersonal, o la comunitaria. Cada una de ellas tiene peculiaridades de estudio propias y formas específicas de medirlas.

### *Violencia interpersonal. Homicidios*

La violencia interpersonal se mide, por lo general, por la ocurrencia de homicidios, expresada como una proporción o tasa por cien mil habitantes. El Cuadro 2.1, muestra algunas tasas de importancia para la región de las Américas. Obsérvense las extraordinarias variaciones entre los países y entre las ciudades dentro de un mismo país. Las fluctuaciones en el tiempo son también muy grandes aunque el cuadro no las muestra. Por ejemplo, la ciudad de Cali, en Colombia, tuvo en el año 2005 una tasa de 65 homicidios por 100.000 habitantes, casi la mitad de la tasa que tenía en 1995. En cambio, en Medellín el descenso ha sido todavía más dramático pues la tasa en el 2005 fue de alrededor de 40, mientras que 11 años antes había sido superior a 200 por 100.000.

A pesar de ser eventos tan llamativos y aparentemente tan sencillos, el registro de los homicidios es complejo. En primer lugar, está la dificultad que se origina en su definición. De acuerdo con la décima edición de la Clasificación Internacional de Enfermedades según la intencionalidad de la lesión, una muerte por arma de fuego puede ser considerada un accidente (códigos W32 a 34), un homicidio (códigos X93 a 95) o una lesión de intención no determinada (códigos Y22 a 24). Descubrir la intención es difícil en las premuras del momento de la recolección de datos ante el caso de una muerte, y especialmente si no se está entrenado espe-

cialmente para ello. Esto lleva a que muchas muertes intencionales, que son técnicamente homicidios, se clasifiquen como muertes de intención desconocida y, al hacer el análisis de la mortalidad, la tasa de homicidios aparece artificialmente reducida. Algo igual ocurre cuando la muerte es causada por un enfrentamiento con la policía que, aunque desde el punto de vista de la intencionalidad sería un homicidio, aparece clasificada como acto de aplicación de la ley (códigos Y35 a 36).

En segundo lugar, en países donde existe la pena de muerte, ésta se clasifica con código especial y no como un homicidio. Como resultado de esta discrepancia, los registros del Centro Nacional de Estadísticas de Salud de los Estados Unidos, NCHS, son diferentes a los de la Oficina Federal de Investigaciones, FBI, ya que este último no considera como homicidios los casos de aplicación de la pena de muerte. Este es

un caso contrario al de Colombia, donde todas las muertes intencionales son consideradas como homicidios. En algunos países se consideran categorías diferentes para el homicidio del cónyuge (uxoricidio), de un infante (infanticidio), de los padres (parricidio), llamando asesinato al resto de muertes intencionales. Estas diversas clasificaciones hacen muy difíciles las comparaciones.

**CUADRO 2.1. Tasas brutas de mortalidad por homicidios en países de América Latina**  
(muertes por cada 100.000 habitantes)

	Año	Tasa
<b>Argentina</b>	1990	5,2
<b>Brasil</b>	1989	19,6
Rio de Janeiro	1995	63,5
São Paulo	1995	48,5
<b>Canadá</b>	1992	2,2
<b>Chile</b>	1989	2,9
Santiago de Chile	1995	2,2
<b>Colombia</b>	1990	74,4
Bogotá	1997	49,2
Cali	1995	112,0
Medellín	1995	248,0
<b>Costa Rica</b>	1990	4,4
<b>Ecuador</b>	1990	10,1
<b>El Salvador</b>	1995	95,4
San Salvador	1995	95,4
<b>España</b>	1993	0,5
<b>Estados Unidos</b>	1993	9,9
<b>Guatemala</b>		
Ciudad de Guatemala	1996	101,5
<b>México</b>	1990	19,2
Ciudad de México	1995	19,6
<b>Nicaragua</b>	1990	4,9
<b>Panamá</b>	1989	5,2
<b>Perú</b>		
Lima	1995	25,0
<b>Uruguay</b>	1990	4,4
<b>Venezuela</b>	1989	12,1
Caracas	1995	76,0

Fuente: Buvinić y Morrison, (2000).

En tercer lugar, los datos de homicidios provienen por lo general de los registros de las diferentes entidades que manejan el problema: policía, sistema judicial, medicina forense y sistema de salud. La normativa provoca que los registros de cada una de estas agencias sean diferentes. No solo utilizan definiciones distintas sino que también sus fuentes de datos son diferentes. En la ciudad de Cali, por ejemplo, los datos de la policía, originados en los muertos que recogen en la calle, eran inferiores a los de medicina forense, que incluían también las muertes por causa de lesiones registradas en los hospitales de la ciudad, aunque la lesión original hubiera sido causada fuera del municipio.

### *Violencia intrafamiliar*

*Violencia contra la mujer.* La medición de la violencia intrafamiliar es un proceso todavía más complejo y presenta dificultades adicionales a las del homicidio. Por estar enmascarada por los patrones culturales que la hacen invisible, la magnitud de la violencia intrafamiliar tiende a no detectarse en su completa dimensión. Las mujeres se inhiben de informar actos de violencia contra ellas dada la naturaleza íntima del evento y el estigma asociado con el hecho. Se estima que solo una tercera parte de las mujeres afectadas mencionan el problema a su médico. Por esta razón, los registros rutinarios llevados por las diferentes agencias del gobierno tienen poco valor, y se debe recurrir a las encuestas domiciliarias, donde investigadores entrenados puedan crear un clima de confianza que permita disminuir los problemas mencionados.

Todos los estudios indican que el problema de la violencia intrafamiliar es muy frecuente, incluso más que otras formas de violencia. Por ejemplo, en los Estados Unidos donde existen datos sobre violencia contra la mujer producidos por la Encuesta Nacional sobre Victimización Criminal (*National Crime Victimization Survey*), entre 1992 y 1993, cerca de 5 millones de mujeres fueron victimizadas, y medio millón mujeres denunciaron haber sido violadas.

Entre los diferentes factores de riesgo para violencia contra la mujer que se han identificado en los Estados Unidos, están: el abuso de alcohol, el uso de drogas psicoestimulantes, el desempleo reciente o intermitente del cónyuge, el haber sido esposo o compañero de la víctima y el tener ingresos familiares inferiores a 10.000 dólares anuales.

*Violencia contra el niño.* El maltrato infantil o a menores, tiene graves consecuencias físicas y psicosociales que afectan negativamente la salud, y su magnitud también es difícil de conocer dada la amplitud de las acciones que incluye. Se considera como maltrato a menores toda forma de maltrato físico, emocional, abuso sexual, abandono o trato negligente, o explotación comercial que pueda traer daño para la salud o el desarrollo físico o emocional del menor.

Se sabe que el maltrato infantil es ampliamente prevalente en todos los países y todas las clases sociales. Algunas estimaciones concluyen que durante el año 2000 se produjeron 57.000 homicidios en menores de 15 años en todo el mundo. En Corea, por ejemplo, el 67% de los padres entrevistados admitieron azotar a sus hijos para mantener la disciplina y un 45% admitió que les pegaban patadas o golpes.

Con frecuencia, el maltrato a menores se esconde bajo el manto de la disciplina y de la necesaria transmisión de valores, una preocupación normal de los padres. En un estudio realizado en Colombia, por ejemplo, muy pocos padres declaraban maltratar a sus hijos. Sin embargo, al ser interrogados sobre sus conductas específicas, un 17% afirmó haberlos golpeado en el último mes con un objeto duro que hubiera podido lastimarlos.

Entre los diferentes factores de riesgo para el maltrato al menor se han identificado: nacimiento prematuro y retardo mental, enfermedades congénitas o presencia de padrastros. El riesgo de homicidio infantil en los Estados Unidos se incrementa cuando la madre es menor de 17 años.

*Violencia contra el anciano.* El maltrato al anciano es tan antiguo como la humanidad y el respeto a la ancianidad aparece mencionado en la Biblia: "Ponte en pie ante las canas y honra el rostro del anciano", "al anciano no le reprendas con dureza, sino trátalo como a un padre". Sin embargo, solo en tiempos más recientes el maltrato al anciano ha comenzado a recibir atención. La preocupación ha aumentado por el crecimiento acelerado de la población mayor de 60 años, la cual se estima se duplicó entre 1995 y 2000 para llegar a 850 millones de personas.

El término de maltrato al anciano es de difícil precisión, razón por la cual existen muchas formas de definirlo. La definición de maltrato de la Organización Mundial de la Salud, de amplia aceptación, es la siguiente: "un acto de acción u omisión que puede ser de carácter físico, psicológico, emocional o económico y que resulta en sufrimiento o dolor innecesarios". Generalmente, se define como anciano o anciana a cualquier persona a partir del momento de su jubilación o retiro de la fuerza laboral, pero la definición más aceptada y difundida es la de aplicar la definición a aquella persona que, por causa del deterioro físico que conlleva la edad, no puede cumplir sus labores de trabajo o en la familia.

Los datos sobre la frecuencia de maltrato al anciano son escasos y recientes. Un estudio realizado en el Canadá encontró que el 7% de los ancianos había recibido maltrato emocional, el 1% maltrato económico y el 1% maltrato físico por parte de las personas de su entorno en los últimos cinco años.

Entre los factores de riesgo que han sido identificados para esta forma de maltrato está la mala relación personal previa por parte de la víctima con su agresor. Por el lado del agresor, se han identificado factores tales como dificultades económicas, consumo de alcohol o drogas psicoactivas y trastornos de personalidad. Por parte de la víctima, severidad de las limitaciones físicas o cognoscitivas.

Existen algunas características asociadas a los hechos violentos de tal manera que en presencia de ellas la probabilidad de que ocurra violencia es mayor (asociación positiva), mientras que en su ausencia la probabilidad de ocurrencia es menor (asociación negativa). A estas asociaciones se las conoce con el nombre de factores de riesgo. Un ejemplo del primer caso es que, por ejemplo, quienes consumen alcohol tienen mayor probabilidad de sufrir accidentes automovilísticos. Un ejemplo del segundo caso es el hecho de haber recibido cariño y trato respetuoso durante la infancia que se asocia negativamente con el comportamiento violento del adulto.

Es importante anotar que los factores de riesgo son válidos únicamente para grupos de población, y no necesariamente para el caso individual. Dicho de otro modo, el hecho de que el consumo de alcohol sea un factor de riesgo para quienes conducen automóviles, solo quiere decir que el grupo de consumidores de alcohol tiene mayor probabilidad de sufrir un percance, pero no significa que todo individuo que lo consuma vaya a tenerlo. De igual manera, no todos los que tuvieron prácticas de crianza apropiadas serán adultos pacíficos y tolerantes.

## **Factores de riesgo para la violencia**

### *Alcohol*

Se sabe que el consumo de alcohol produce cambios metabólicos importantes en el organismo, especialmente en algunos de los neurotransmisores que intervienen en el comportamiento violento. También se sabe que el consumo desmedido de alcohol se asocia con casi todas las formas de violencia, especialmente cuando su consumo es episódico y se da en ciertos ámbitos culturales. Coleman y Straus (1983) encontraron que las tasas de violencia contra la mujer eran 15 veces mayores en aquellos hogares en donde se registraba alcoholismo por parte del marido. Los datos provenientes del programa DESEPAZ en Cali, Colombia, indican que los homicidios se concentran en períodos de consumo excesivo de alcohol, como los fines de semana y los días de celebraciones especiales, día de la madre, época de Navidad, noche de Año Nuevo, triunfos deportivos, etc.

### *Armas de fuego*

Está demostrado que la posesión de un arma de fuego, aunque sea legal, incrementa 2,7 veces el riesgo de muerte para los integrantes del hogar. Según un estudio del Centro Carter, el 80% de los homicidios de jóvenes en los Estados Unidos son producidos por armas de fuego. Una proporción idéntica informa el Instituto de Medicina Legal de Colombia (IMLC) para los homicidios ocurridos en Colombia en 1994. Estudios realizados en otros lugares han permitido identificar la proliferación de armas de fuego como un factor de riesgo, especialmente por



cuanto tornan más letal la agresión y, por esta razón, recomiendan la restricción en la venta y el porte de las mismas.

### *Cultura de la respuesta violenta al conflicto*

Las sociedades tienen patrones culturales más o menos violentos para la solución de sus conflictos. Así, por ejemplo, en algunos países la solución del conflicto rara vez llega a la violencia, mientras que en otras partes la solución violenta aparece como una acción legítima. Baron y Straus (1988) observaron una relación entre el homicidio y un índice de lo que pudiera llamarse “violencia legítima”, índice que refleja las diferentes normas culturales en diferentes estados de los Estados Unidos. Un estudio sobre actitudes y normas culturales mostró que el 25% de los colombianos aprueban, o al menos entienden, a quien ordena matar al que le robó la esposa. Es de especial interés el hecho de que un gran número de publicaciones revela que el comportamiento violento se comienza a gestar desde la temprana infancia, y que las prácticas y creencias acerca de la educación de los hijos favorecen o dificultan el comportamiento violento del adulto.

### *Violencia en los medios masivos de comunicación*

Para la Sociedad Norteamericana de Psicología no existe duda de que el despliegue de violencia en los medios de comunicación estimula el comportamiento violento, especialmente entre los jóvenes. La violencia en los medios también se asocia con bajo rendimiento escolar, angustia, temor, depresión y aislamiento emocional. Existen múltiples ejemplos de comportamiento delictivo moldeado de acuerdo a los comportamientos observados en el cine y la televisión. El inusitado despliegue de violencia por parte de los medios, especialmente de los programas de noticias, contribuye a estimular el fenómeno de la violencia y a percibir el entorno de manera que estimule a algunos a tomar la justicia por sus propias manos. Es necesario insistir en que el despliegue de la violencia en los medios es solamente un factor de riesgo para el comportamiento violento y su efecto se suma a otros factores, algunos de los cuales han sido mencionados anteriormente.

### *Pobreza, desigualdad social y violencia*

Existe una gran diferencia en la mortalidad por violencia entre estratos socioeconómicos altos y bajos. En los Estados Unidos, las tasas de homicidio son 2,5 veces mayores en los niveles socioeconómicos bajos que en los altos. No parece haber duda de que la *violencia intencional urbana* se presenta con mayor frecuencia en los grupos socioeconómicos más bajos, pero la asociación entre pobreza y violencia es de difícil interpretación, dados los múltiples factores de carácter social y educativo que se asocian con la pobreza. Junto con los bajos ingresos,

los pobres sufren marginaciones y privaciones múltiples, las cuales pueden ser factores desencadenantes de violencia. Para algunos, más que la pobreza absoluta lo que importa es la desigualdad o pobreza relativa, la cual lleva a una sensación de rechazo y frustración. Parece claro que el factor de riesgo es la desigualdad social más que la pobreza misma.

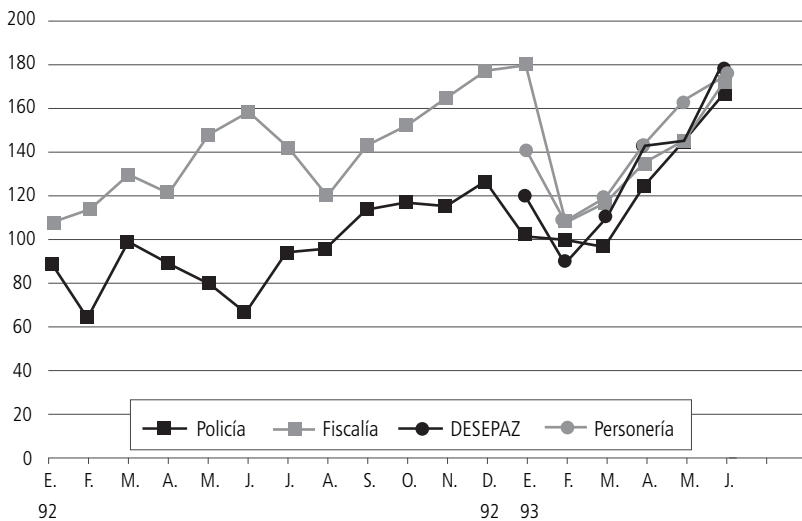
Los factores de riesgo pueden identificarse a través de estudios epidemiológicos de carácter descriptivo diseñados con ese propósito específico o también por medio del monitoreo periódico y sistemático de indicadores, en los llamados sistemas de vigilancia u observatorios del delito.

### Desarrollo de un sistema de vigilancia

La información sobre violencia que se recoge tradicionalmente es aquella que las diferentes agencias relacionadas con el tema obtienen para sus propios fines y necesidades. Las agencias de justicia recogen información desde la perspectiva de la ley y de la comisión de un delito; las de asistencia social, desde el punto de vista del comportamiento del agresor y las de salud pública, sobre la naturaleza de la lesión (véase el Gráfico 2.3).

Con frecuencia, cada una de estas agencias utiliza definiciones diferentes para el mismo evento. Cuando al tomar posesión del cargo el alcalde de la ciudad de Cali solicitó datos sobre los homicidios ocurridos en la ciudad, le fueron suministrados datos contradictorios, como puede apreciarse en el Gráfico 2.1. Obsérvese que a

**GRÁFICO 2.1 Homicidios en Cali según fuentes de información**



Fuente: Programa DESEPAZ. Municipio de Cali.

partir de enero de 1993, cuando se comenzó el sistema de vigilancia del Programa DESEPAZ y se comenzaron a realizar reuniones semanales para verificar los datos, la información de todas las agencias se volvió muy similar.

A menudo, la información de cada agencia aparece consolidada en los respectivos informes anuales mucho tiempo después de transcurridos los hechos violentos. El gobernante (llámese alcalde, secretario de gobierno o intendente) no recibe de manera oportuna información consolidada y confiable de tal manera que le sirva para gestionar los programas de prevención de violencia. Para resolver el problema de una información incompleta, a veces contradictoria, y que no llega a tiempo, se ha utilizado la estrategia de vigilancia epidemiológica que la salud pública ha empleado desde hace mucho tiempo para seguir el curso de enfermedades, especialmente las contagiosas. La vigilancia epidemiológica de la violencia puede definirse como “la recopilación, análisis e interpretación sistemática y constante de datos específicos sobre violencia, para utilizarlos en la planificación, ejecución y evaluación de programas de prevención de la misma”.

### *Implantación de un sistema de vigilancia para la violencia*

Para la implantación exitosa de un sistema de vigilancia es necesario haber definido previamente algunos puntos. El *primero* es determinar claramente la razón por la cual se establece el sistema y lo que se pretende alcanzar a través de él. En *segundo* término, se requiere lograr una clara definición de los casos, entre los cuales es indispensable incluir homicidios, suicidios y muertes en eventos de tránsito. Según el contexto en que se desarrolle el sistema, pueden incluirse otros delitos pertinentes que por su frecuencia, gravedad o importancia merezcan registrarse, tales como atraco a mano armada, asaltos a bancos, actos terroristas, secuestros, etc. Dada la complejidad requerida, no es recomendable seleccionar más de 10 indicadores para hacerles el seguimiento. Se pueden hacer estudios independientes, puntuales, sobre aquellas condiciones especiales o de rara ocurrencia que no se registren en el sistema rutinario de vigilancia, por ejemplo, antecedentes y contexto del acto violento, uso de alcohol y otras drogas, motivos, etc.

El *tercer* punto es determinar las fuentes de datos y los mecanismos de recolección. Es recomendable recurrir a varias fuentes a fin de asegurar la totalidad de cobertura ya que, por regla general, ninguna agencia tiene la totalidad de la información. El mecanismo de recolección puede ser el intercambio electrónico, aun cuando es recomendable, dentro de lo posible, la reunión periódica de las personas implicadas en la recolección ya que de esta manera se pueden resolver de manera inmediata dudas o conflictos aparentes. *Cuarto*: Definir previamente los métodos y tipo de análisis que se van a utilizar. Es conveniente mantener un esquema sencillo que suministre la información básica y no caer en la tentación de estar haciendo análisis sofisticados que complican la comprensión del informe. Estos últimos se pueden hacer de manera aislada, cuando las circunstancias lo

ameriten. *Quinto*: Es muy importante establecer previamente los destinatarios de la información resultante del sistema, así como los mecanismos de difusión a los medios de comunicación. Y *sexto*, los sistemas de vigilancia como los descritos han sido aplicados también al seguimiento de lesiones por causa externa, lesiones por armas de fuego, violencia contra la mujer, homicidios entre cónyuges y quemaduras en niños.

### Utilidad de un sistema de vigilancia para la prevención de la violencia

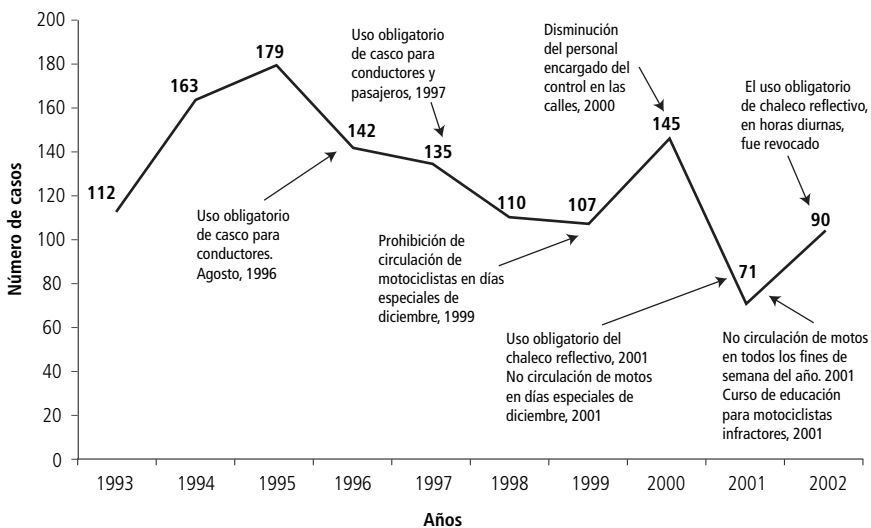
El análisis sistemático de la información, según las variables descriptivas tradicionales —espacio, tiempo y lugar, además de sexo, ocupación, etnia, etc.— puede ser de extraordinaria utilidad para la formulación de hipótesis causales y para el establecimiento de factores de riesgo. La distribución temporal y geográfica del crimen, tal como la produce un sistema de vigilancia, puede utilizarse para el despliegue de la policía hacia las zonas y horas críticas.

Los datos provenientes de un sistema de vigilancia pueden volverse una herramienta poderosa para evaluar la eficacia de las intervenciones. El Gráfico 2.2 muestra la mortalidad por lesiones de motocicleta según las diferentes medidas adoptadas por la ciudad de Cali.

Con frecuencia, se adoptan estrategias de intervención social que no han sido validadas suficientemente. Un claro ejemplo es el programa DARE (*Drug Abuse*

## GRÁFICO 2.2 Las muertes por lesiones son evitables

Muertes de motociclistas según intervenciones realizadas en Cali, 1993–2002



Fuente: Centro Investigación en Salud y Violencia de la Universidad del Valle. Cali.

*Resistance Education*), que fue diseñado originalmente por el Distrito Escolar y la Policía de la ciudad de Los Ángeles pero se extendió rápidamente hasta llegar al 70% de las escuelas primarias de los Estados Unidos. Sin embargo, un análisis cuidadoso revisó ocho estudios bien diseñados para evaluar este programa y no halló una mejoría importante en el uso de drogas por parte de los estudiantes que habían recibido el paquete educativo.

A continuación, se exponen dos ejemplos en los que los sistemas de vigilancia para prevención de violencia han sido de gran utilidad.

El Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses que había montado un sistema de vigilancia de hechos violentos en Bogotá pudo mostrar una reducción del 8% en el total de muertes por causa externa durante el período en que la ciudad restringió el horario para el expendio y venta de licores en establecimientos y espacios públicos (la llamada Ley Zanahoria). Los datos de los sistemas de vigilancia respectivos permitieron demostrar la reducción de homicidios asociada a las políticas de prohibición de portar armas de fuego en Cali y en Bogotá. En ambos casos, la información recogida permitió mantener políticas efectivas al mostrar su bondad, a pesar de que generaban malestar en algunos grupos sociales interesados. El sistema de vigilancia de Bogotá permitió también documentar reducciones importantes en otras formas de crimen tales como muertes por lesiones de tránsito y delitos contra el patrimonio.

Hay que destacar que la utilidad de un sistema de vigilancia depende, en primer lugar, del interés que tenga en utilizarlo el gobernante, o quien tome las

**GRÁFICO 2.3. Reunión mensual de las fuentes de información para confrontar y complementar los datos**



Fuente: Centro Investigación en Salud y Violencia de la Universidad del Valle. Cali.

decisiones. La ciudad de Cali, por ejemplo, montó un sencillo y eficaz programa de vigilancia que le permitió al alcalde, en su momento, comenzar a diseñar políticas de prevención. Sin embargo, aunque el sistema continuó en operación, la utilización de sus datos por algunos de los alcaldes que vinieron después, fue poca o casi nula.

Los datos de evaluación, si se difunden ampliamente en la sociedad, se vuelven una herramienta de empoderamiento y sirven para evaluar la gestión de los gobernantes. En la ciudad de Bogotá, se ha creado un consorcio de instituciones liderado por la Fundación Corona, la Cámara de Comercio y el periódico El Tiempo, que publica periódicamente los datos sobre el comportamiento del crimen en esa ciudad. La información pública se ha vuelto una poderosa herramienta de cabildeo y evaluación de la gestión municipal.

### *Propiedades de los sistemas de vigilancia*

*Territorialidad.* Los eventos de violencia que se registran en el Observatorio abarcan un territorio que —por sus características políticas y administrativas— puede ser objeto de intervenciones de prevención y control de la violencia. Se trata de las jurisdicciones municipales (urbana y rural), y/o regionales, cuando por su cercanía y canales de comunicación, varios municipios están en una misma área de influencia y comparten problemas comunes relacionados con violencia y convivencia.

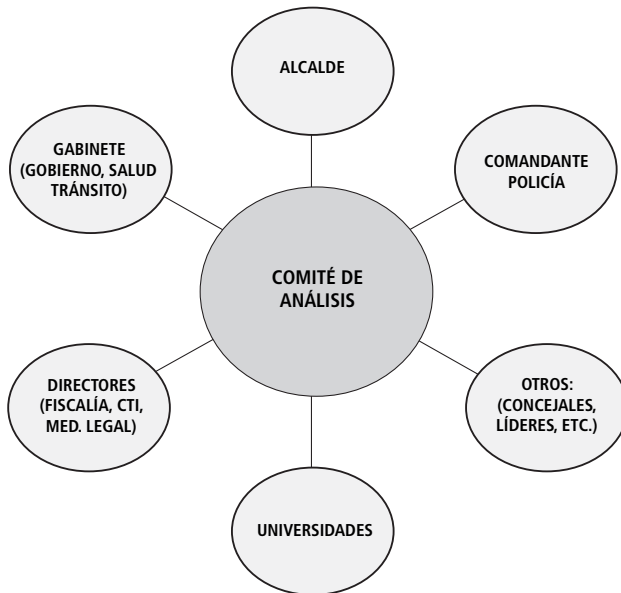
*Interinstitucionalidad.* La investigación, el control y la prevención de la violencia comprometen a las diversas instituciones responsables de la administración de justicia, del orden público y de la seguridad ciudadanas, de la atención en salud pública y del desarrollo social. Por tal motivo, el registro de eventos violentos y los planes de prevención de la violencia requieren la participación activa de todas las instituciones.

*Trabajo con fuentes primarias de datos.* Los observatorios sobre hechos violentos y lesiones no intencionales necesitan trabajar con información recogida directamente por las instituciones participantes a partir de los hechos (fuentes primarias). Esto permite verificar y corregir la información en su fuente, aumenta la validez de la información y acorta el tiempo que transcurre entre el registro de la información, la difusión de resultados y la utilización de información.

### **Articulación entre la información, la decisión y las intervenciones**

La conformación de un Observatorio del Delito se cumple solamente cuando la información que producen se utiliza por las instancias que definen políticas públicas y planes de prevención y control. Los observatorios no son simples sistemas de información sobre violencia ni tampoco se conciben como proyectos

## GRÁFICO 2.4. Toma de decisiones y definición de estrategias de prevención, control de la violencia y muertes no intencionales



Fuente: Centro Investigación en Salud y Violencia de la Universidad del Valle. Cali.

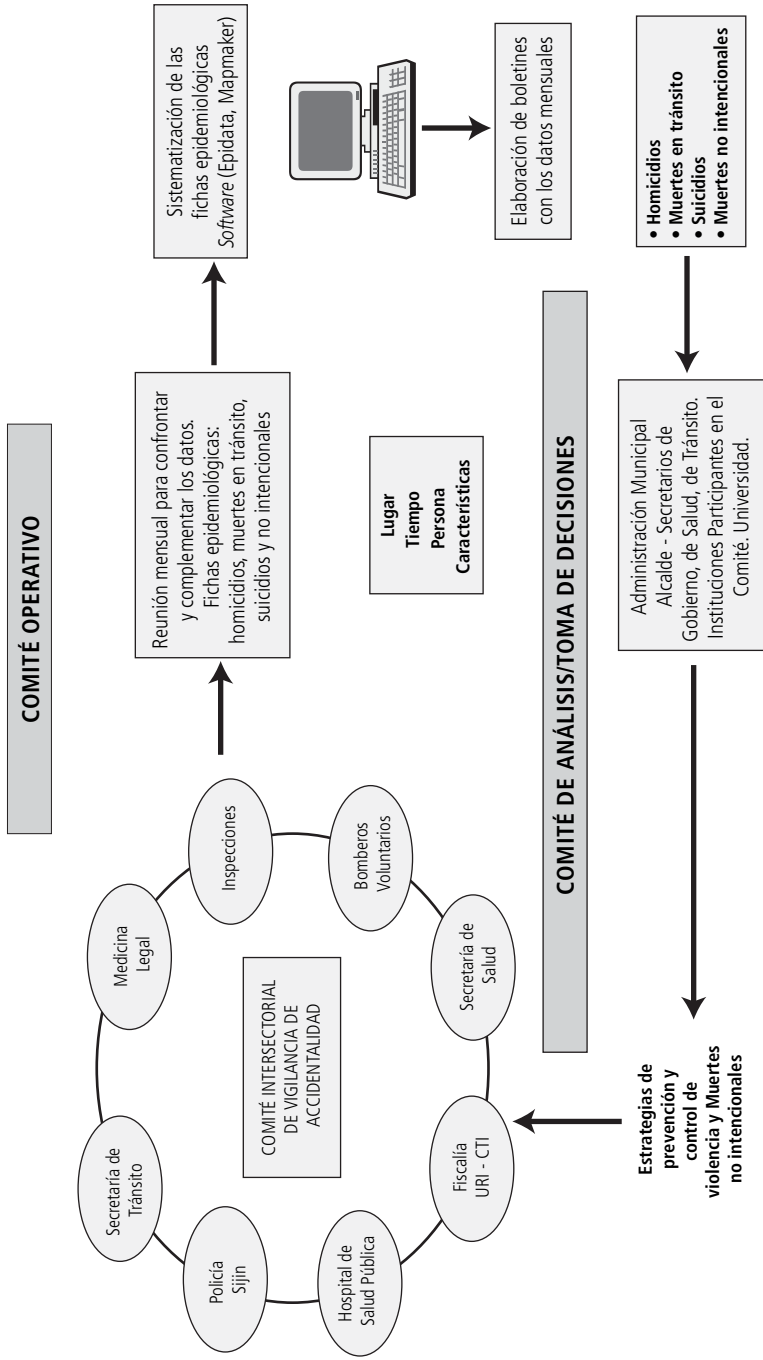
de investigación estadística, sociológica o epidemiológica, aunque sirven de base para dichas investigaciones que, a largo plazo, pueden sustentar la formulación de políticas. La información debe ser analizada periódicamente por quienes toman las decisiones, para evaluar si las políticas adoptadas han tenido éxito y, en caso negativo, para formular otras. El proceso se encuentra resumido en los Gráficos 2.4 y 2.5.

### *Algunas intervenciones adelantadas por sistemas de vigilancia en Colombia*

Como consecuencia de la identificación de factores de riesgo realizada por los sistemas de vigilancia que operan en Colombia, (muchos bajo el nombre de Observatorios del Delito) se han adoptado medidas relacionadas con el consumo de alcohol, las áreas críticas, el tránsito y otras como se detalla a continuación:

- i) *Relacionadas con el consumo de alcohol*: restricción de venta y consumo de licor en establecimientos públicos, acuerdos interinstitucionales para práctica de alcoholemias y dictámenes de embriaguez, retenes móviles en la ciudad y entrenamiento a médicos en dictamen de embriaguez.

**GRÁFICO 2.5. Método**



Fuente: Centro Investigación en Salud y Violencia de la Universidad del Valle. Cali.



- ii) *Relacionadas con áreas críticas*: priorización de intervenciones en comunas violentas; reforzamiento de la seguridad en plazas de mercado; creación, con participación ciudadana, de Comités Locales de Seguridad en las comunas de la ciudad.
- iii) *Relacionadas con tránsito*: educación a conductores de servicio público, operativos de control de casco y chaleco obligatorios en motociclistas, campaña para prevención de muertes en peatones; traslado de árboles causantes de accidentes de tránsito y adecuación de cruces en vías arterias.
- iv) *Otras intervenciones*: investigación sobre factores de riesgo para suicidio, acuerdos interinstitucionales para investigación y seguimiento de intentos de suicidio; programas de trabajo con jóvenes en utilización del tiempo libre; control a la movilización de motocicletas y operativos especiales para las fiestas patronales.

## UN EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN PROGRAMAS DE PREVENCIÓN

### Sistema de Vigilancia de Lesiones Fatales: una herramienta para alcaldes de pequeñas ciudades de Colombia

El Programa Colombia de la Universidad de Georgetown, con el apoyo de USAID, ha venido trabajando desde junio de 1998 en el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad en los municipios colombianos. Como un componente de este programa se han desarrollado instrumentos que permitan a los gobiernos locales enfrentar las diversas causas de la violencia y criminalidad urbanas y que hagan posible el diseño y puesta en práctica de programas efectivos que contribuyan a la seguridad y convivencia ciudadana.

En este contexto, se puso en marcha el programa “Observatorios Municipales de Prevención y Reducción del Crimen y la Violencia”, en los departamentos de Nariño, Cauca, Tolima, Huila y Chocó, gracias a un esfuerzo conjunto entre la Universidad de Georgetown y el Instituto Cisalva de la Universidad del Valle (Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Ciudadana).

Los observatorios son unos sistemas de información sencillos y de bajo costo, basados en un método de trabajo que articula a las instituciones y a los tomadores de decisión, y que proveen información confiable para la definición y evaluación de estrategias de intervención a nivel local, regional o departamental, constituyéndose en un instrumento para el fortalecimiento de la gobernabilidad por parte de las instancias responsables.

La articulación interinstitucional de las diferentes agencias, valida y consolida la información de cada una (fuentes primarias de información) para las llamadas muertes por causa externa: homicidios, suicidios, muertes por lesiones de tránsito y muertes no intencionales. Con posterioridad, entre dichas instituciones y con representantes de los gobiernos, se hace el análisis de la información y se toman decisiones. Los eventos para seguimiento se seleccionan de acuerdo con su magnitud, frecuencia y distribución en la población y el impacto que tienen sobre la vida y el desarrollo social.

El proyecto consistió inicialmente en la implementación de los observatorios en nueve ciudades intermedias del sur occidente colombiano: Pasto, Ipiales, Túquerres, Tumaco, Popayán, Santander de Quilichao, Quibdó, Ibagué y Neiva. En la segunda fase, se centró en el fortalecimiento y acompañamiento a los observatorios ya conformados, aportando herramientas a las instituciones y gobiernos para la toma de decisiones. En la ciudad de Pasto, por ejemplo, entre el año 2002 (fecha en que se estableció el observatorio) y el 2005, los homicidios se redujeron de 176 a 111, y las muertes por lesiones de tránsito pasaron de 111 a 60.

## **RECOMENDACIONES SOBRE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para la Organización Mundial de la Salud, una política de prevención de violencia es “un documento que define los principios fundamentales, pone metas y objetivos, determina acciones prioritarias y mecanismos de coordinación, para la prevención de lesiones intencionales y no intencionales”. Según este documento, en el desarrollo de una política pública sobre prevención de lesiones y violencia se pueden identificar tres fases:

- i) inicio de la formulación;
- ii) formulación de la política misma;
- iii) obtención de apoyo y aprobación de la política.

En la primera fase, es de gran importancia disponer de información y datos que permitan valorar la situación y despertar conciencia sobre la importancia del problema. Por esta razón, por ejemplo, la Octava Conferencia sobre Prevención de Lesiones que tuvo lugar en Durban, Sudáfrica, hizo énfasis especial en la utilización de los datos como base para la elaboración de políticas sobre prevención de violencia. La asociación entre el consumo de alcohol y los homicidios, demostrada por los sistemas de vigilancia respectivos, fue clave para establecer y mantener las políticas de restricción aplicadas en las ciudades de Cali y Bogotá.

El desarrollo exitoso de la segunda fase, o sea la formulación de la política, requiere el liderazgo de una institución, generalmente de carácter gubernamental,

donde existan personas experimentadas en la redacción de documentos de política. Durante esta etapa, es clave mantener un estrecho contacto con los líderes y grupos de interés identificados desde la primera fase.

Para el cumplimiento de la tercera fase, se precisa la obtención de apoyo de líderes y/o grupos de interés que puedan ofrecer respaldo y se involucren desde las primeras etapas del proceso de elaboración de la política. Dentro de esa línea, es útil el desarrollo conjunto de estudios epidemiológicos de carácter descriptivo que muestren la magnitud del problema, entre entidades de gobierno, grupos académicos de investigación e instituciones del sector privado. El resultado de estos estudios pueden ser de gran importancia para despertar conciencia, como fue el caso de los estudios iniciales de la violencia en Cali que mostraron una concentración de homicidios en los fines de semana, días feriados, celebraciones patrias o deportivas, con lo cual se destacó la importancia del consumo desmedido de alcohol en la violencia urbana. Una excelente descripción del caso de Bogotá la presentan Martín y Ceballos (2004).

Además de ser de fácil comprensión, el documento de política debe tener unos principios orientadores e incluir elementos que lleven a la acción: prioridades, responsabilidades, recursos necesarios y mecanismos de seguimiento y evaluación. Brasil, por ejemplo, aprobó en 2001 una política nacional de reducción de la mortalidad y la morbilidad por accidentes y violencia. Aunque los homicidios tenían mayor importancia desde el punto de vista epidemiológico, el gobierno brasileño decidió que la prioridad sería la reducción de los accidentes de tránsito para aprovechar la coyuntura de la reciente aprobación del Código de Tránsito y utilizar este camino como primer paso en la reducción de las otras formas de muerte violenta.

Una buena política debe determinar metas concretas y de fácil cuantificación, como lo hizo Holanda para las muertes por lesiones de tránsito: para el año 2010 deberán reducirse las muertes en carretera al menos en un 50% y las lesiones en un 40%, en relación a las cifras de 1986.

El apoyo de los grupos de interés puede asegurarse realizando foros, seminarios y talleres a lo largo de la formulación de la política. Este apoyo es importante antes de llevar el documento para su aprobación por las instancias oficiales, Concejos Municipales o Cámaras de Diputados, según sea el caso.

## **UN EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS**

### **El Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá, Colombia**

La Constitución colombiana promulgada en 1991 estableció claramente que los alcaldes municipales tienen la obligación de garantizar la vida, bienes y honra

de los ciudadanos, pero en la mayoría de los municipios colombianos no existen todavía planes o programas orientados a dar cumplimiento a ese mandato constitucional. Por lo general, la acción de un alcalde se limita a convocar a las autoridades de policía siempre que se presenten alteraciones flagrantes del orden público, pero es conspicua la ausencia de planes orientados a la prevención de la violencia o promoción de la convivencia.

Según ya se mencionó, a partir de la observación de la realidad se hace la inducción a un nivel superior de conocimiento, la teoría, desde la cual se puede volver a la realidad para verificarla. En este caso, la inducción la constituye la formulación de un principio general, una política, la cual se somete a verificación posterior. La experiencia de Bogotá ofrece un campo extraordinariamente rico para analizar este proceso, cuyo ámbito corresponde a los politólogos y otros científicos sociales y trasciende las capacidades del autor de este capítulo. A continuación, se enumeran algunos componentes del Plan de Convivencia y Seguridad de Bogotá que tienen especial relevancia desde la perspectiva del uso de la información.

En 1995, la ciudad de Bogotá, bajo la orientación de su alcalde Antanas Mockus, decidió asumir el mandato constitucional de conservar el orden público en el municipio y de ser la primera autoridad de Policía Municipal, y a tal fin desarrolló un plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Un componente fundamental de este plan fue el desarrollo del Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá, pero también incluyó aspectos como la coordinación de los temas de seguridad y convivencia con las instituciones responsables, el fortalecimiento de la Policía Metropolitana y de la administración de justicia, la regulación cultural del comportamiento ciudadano, el control a los factores de riesgo (porte de armas de fuego y consumo de alcohol y drogas), y la recuperación del espacio público, y la disminución de la accidentalidad vial.

Es necesario destacar algunos aspectos importantes del Plan de Convivencia y Seguridad de Bogotá:

*Principio orientador.* El respeto a la vida, como bien supremo fue ampliamente destacado. “La vida es sagrada”, fue convertido por el Alcalde Mockus en el principio orientador del programa aun cuando no estaba dirigido exclusivamente a la disminución de homicidios pues incluía otras conductas criminales.

*Difusión de las políticas.* El alcalde Mockus, un profesor universitario dotado de un talento comunicativo excepcional, asumió personalmente la labor de difusión de las políticas de seguridad y convivencia. De acuerdo con una teoría desarrollada por el mismo alcalde, hay tres sistemas que ordenan y regulan el comportamiento ciudadano: el legal, el moral y el cultural. El sistema moral lo integran las convicciones personales que dictan a cada cual la forma de comportarse. El sistema legal tiene que ver con las leyes y reglamentos que se expiden para orientar el

comportamiento, como por ejemplo prohibir los vendedores ambulantes por un acuerdo municipal. Y el sistema cultural, está relacionado con el hecho de que los ciudadanos tienden a comportarse como lo hace la mayoría, lo cual es percibido como el comportamiento deseable o normal. Mockus sostiene la tesis de que el sistema cultural es el más importante y el que influye en el comportamiento. Por esta razón, por ejemplo, orientó gran parte de su acción educativa a volver norma cultural el consumo moderado de alcohol y a volver inaceptable culturalmente el emborracharse.

*Información para la acción.* Se organizó un Observatorio de Violencia y Delincuencia entre cuyos objetivos se destacan: consolidar la información sobre violencia y delincuencia recolectada por diferentes agencias, divulgarla, y fortalecer la capacidad para orientar la formulación de políticas públicas. Dentro del Observatorio se creó el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, SUIVD, que utilizaba como fuentes el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Metropolitana de Bogotá. Se decidió recolectar únicamente información sobre: homicidio común, muerte por lesiones de tránsito, suicidio, muertes no intencionales (los llamados anteriormente, accidentes); y sobre hurto de automotores (automóviles y motocicletas), hurto a personas, a residencias, a establecimientos comerciales y a entidades bancarias.

La información generada por el SUIVD es actualizada, confiable, oportuna, y la base para la formulación de las políticas de convivencia en la ciudad, pero también es de disposición pública. Los informes semanales y mensuales del SUIVD son discutidos y analizados en las reuniones o Consejos de Seguridad que se realizan periódicamente y sirven también para evaluar las políticas adoptadas.

*Involucramiento de grupos de interés.* Se realizaron varias acciones en este sentido: se revitalizó el Consejo Distrital de Seguridad, compuesto por el alcalde mayor, los comandantes de la Policía y de la Brigada Militar, el director del Departamento de Seguridad y otros funcionarios de instituciones relacionadas con el manejo de la seguridad; se creó la Subsecretaría de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, directamente dependiente de la Secretaría de Gobierno y a la cual se asignaron recursos propios para cumplir sus propósitos; se realizaron múltiples reuniones con los grupos afectados por la restricción del consumo de alcohol y con las personas interesadas en permitir el porte de armas de fuego.

*Responsabilidades específicas y metas concretas.* Al comienzo de cada año, se fijaba la meta de reducción de homicidios que se esperaba obtener en la ciudad. El sistema de información permitía conocer la frecuencia de los diversos delitos para cada uno de los sectores de la ciudad, alcaldías menores, de forma que las metas generales se traducían en metas específicas para cada sector. Los responsables

eran los alcaldes menores y los correspondientes jefes de policía. Se realizaban reuniones mensuales con el fin de conocer el cumplimiento y las dificultades que se hubieran podido presentar.

## COMENTARIOS FINALES

No cabe duda de que este nuevo método de enfrentar el problema de la violencia y la criminalidad empleado en Colombia puede ser de utilidad en otros países de la región. No obstante, dadas las peculiaridades de la situación colombiana, con fuerte presencia de crimen organizado, guerrilla y narcotráfico, las medidas adoptadas en este país pueden no ser relevantes en otros. Lo valioso de la experiencia no son las medidas o políticas que se aplicaron, aunque algunas, como restricción en el porte de armas o en el consumo de alcohol, pueden serlo. Lo que es de utilidad es el método seguido: el formular políticas a partir de observación, de la identificación de factores de riesgo y evaluar resultados.

Los continuos cambios de autoridades responsables de la dirección de los proyectos conspiran contra la necesaria consistencia y continuidad de las políticas desarrolladas en materia de prevención. Los compromisos asumidos por las autoridades deben ser explícitos y asumidos como verdaderas políticas de estado, de tal manera que se asegure la sostenibilidad de los proyectos implementados.

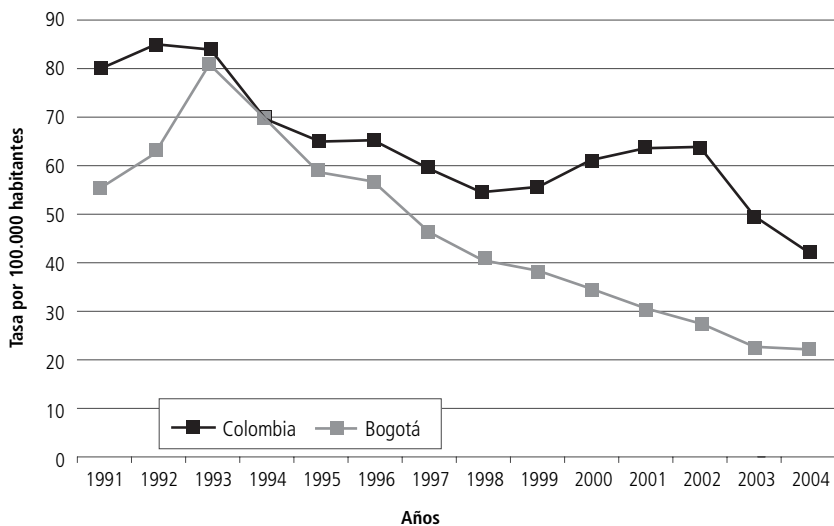
El montaje de sistemas de vigilancia o de observatorios de violencia debe ser un primer paso obligado para el diseño de programas de prevención, pero el montaje por sí solo no resuelve el problema. No hay que olvidar que los sistemas de vigilancia son solamente instrumentos y que su utilidad depende de su utilización adecuada por parte de las autoridades respectivas. La administración de Cali montó un sistema de vigilancia en el año 1993 pero, aunque se continuaron recolectando los datos, varias administraciones posteriores no los utilizaron.

Los programas de prevención de violencia desarrollados en Colombia, tanto a nivel nacional como en las diferentes ciudades, tomaron un rumbo diferente a partir del momento en que se montaron los observatorios. Anteriormente, cuando ocurría algún hecho criminal de notoriedad especial, el clamor popular era aumentar el número de agentes policiales, lo cual, por lo general, era imposible de obtener. Ahora, las autoridades toman decisiones en base a los datos producidos por los observatorios o sistemas de vigilancia y la ciudadanía informada participa en la evaluación de los resultados. Se puede decir que hoy las autoridades están administrando de verdad los programas de prevención de violencia y que la comunidad participa activamente. Ya no es solo el número de agentes de policía lo que se solicita, se exige mejor inteligencia, se pide la identificación de grupos vulnerables y lugares de mayor riesgo, y también el incremento de recursos para combatir el crimen.

Las políticas de restricción en la venta de alcohol y en el porte de armas mostraron resultados que permiten afirmar, sin la menor duda, que los cambios se debieron a estas políticas. La información disponible no permite medir el impacto de otras políticas tales como la educación ciudadana o la recuperación del espacio público.

Los sistemas de información sobre violencia son muy útiles para formular hipótesis y para diseñar estrategias de intervención, pero son pobres y requieren de la ayuda de las ciencias políticas y sociales al momento de la conceptualización y de la explicación completa de la razón de los cambios observados. Es difícil asegurar que los cambios en los homicidios observados en Bogotá se deban exclusivamente al observatorio y a las políticas aplicadas en la ciudad, pues es preciso reconocer que al tiempo que Bogotá aplicaba sus políticas estaban ocurriendo grandes cambios a nivel colombiano (reorganización de la Policía y de la Justicia, lucha contra el crimen organizado, narcotráfico para militarismo y guerrilla) entre otros. Sin embargo Bogotá experimentó una reducción mayor y más sostenida de la violencia homicida que el resto del país y que las otras grandes ciudades (véase el Gráfico 2.6). Corresponde a las ciencias sociales aclarar qué parte de las políticas aplicadas en Bogotá explica la mayor reducción observada en comparación con el resto de Colombia.

**GRÁFICO 2.6 Tasas de homicidio para Colombia y Bogotá 1991–2004**



## BIBLIOGRAFÍA

- Acero, H. 2002. *Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia. Cómo se logró reducir la violencia y la delincuencia en Bogotá*. 1995–2001. Bogotá, Secretaría de Gobierno de Bogotá. Publicación interna.
- Bachman, R. y L.E. Saltzman. 1995. *Violence against Women: Estimates from the Redesignated Survey*. NCJ-154348. Washington, D.C., Department of Justice.
- Bacon, Roger. 1998. *Philosophy of Nature, a Critical Edition*. David C. Lindbergh (Ed.). South Bend, Indiana, St. Augustine's Press.
- Baker, S., et al. 1992. *The Injury Fact Book*. Segunda edición. Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial. 2003. *A Resource Guide for Municipalities: Community Based Crime and Violence Prevention in Urban Latin America*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1993. "La Era urbana". En: *Violencia urbana*, junio-agosto. Washington, D.C.
- Baron, L. y M.A. Straus. 1988. Cultural and Economic Sources of Homicide in the United States. En: *The Sociological Quarterly* No. 29 (3), 371–390.
- Bell, C.C. y E.J. Jenkins. 1991. Traumatic Stress and Children. En: *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* No. 2, 175–185.
- Bernard, C. 1966. *Introduction à l'étude de la médecine expérimentale*. Paris, Garnier Flammarion.
- Buvinić, M. y A. Morrison. 2002. "Prevención de la violencia. Nota Técnica No. 2". División de Programas Sociales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., BID.
- Canadian Centre for Justice Statistics. *Family Violence in Canada: A Statistical Profile 2000*. Ottawa.
- Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Cámara de Comercio de Bogotá. 2003. *Bogotá cómo vamos. Cambios en la calidad de vida de la ciudad 2000-2002*. Memorias del Foro Bogotá cómo vamos. Octubre 30-31 de 2002. Bogotá, Proyecto Bogotá cómo vamos —Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes.
- Casas, P. 2003. "Cómo vamos en seguridad ciudadana". En: *Bogotá cómo vamos. Cambios en la calidad de vida de la ciudad 2000-2002*. Memorias del Foro Bogotá cómo vamos. Octubre 30–31 de 2002. Bogotá. Proyecto Bogotá cómo vamos —Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes.
- Centers for Disease Control and Prevention. 2000. "Building Data Systems for Monitoring and Responding to Violence against Women: Recommendations of a Workshop". En: *MMWR*; vol. 49, No. RR-11. Atlanta, Centers for Disease Control and Prevention.
- Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. 1996. "Navidad zanahoria y lesiones de causa externa". En: *Boletín* No 6. Bogotá, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Reporte del comportamiento de las lesiones fatales y no fatales en Colombia*. 1994. Bogotá, Instituto de Medicina Social y Ciencias Forenses. Ministerio de Justicia.



- Centro de Investigación en Salud Y Violencia de la Universidad del Valle. 2006. "Informe de labores de los Observatorios del Delito". Cali.
- Coleman, D.H. Y M.A. Straus. 1983. Alcohol Abuse and Family Violence. En: Gottheil, E., K.A. Druley, T.E. Skoloda y H.M.waxman (Eds.), *Alcohol, Drug abuse and Aggression*. Springfield, IL, Charles C. Thomas.
- Concha A., R. Guerrero, L. Phebo y A. Migliónico. 1996. "Vigilancia epidemiológica de homicidios y suicidios". En: *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* No. 120(4), 316–324.
- Concha, A., F. Carrion y G. Cobo. 1994. "Programa de desarrollo, seguridad y paz. DESEPAZ. Estrategias de la Alcaldía de Cali para enfrentar la inseguridad y la violencia". En: Concha, A., F. Carrión y G. Cobo (Eds.), *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito, Programa de Gestión Urbana.
- Concha-Eastman A. y R. Guerrero. 1999. Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades. En: *Revista Panamericana de Salud Pública (Pan-American Journal of Public Health)* No. 5 (4/5).
- Copi, I. 1962. *Introducción a la lógica*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Copleston, F. A. 1963. *History of Philosophy*. Garden City, New York, Image Books (Vol. 3).
- De Roux, G. 1994. "Ciudad y violencia en América Latina". En: Concha-Eastman, A., F. Carrión y G. Cobo (Eds.). *Ciudad y violencia en América Latina*. Quito, Edición conjunta Alcaldía de Cali y Programa Gestión Urbana PGU.
- Donnerstein, E., R.G. Slaby y L.D. Eron. 1994. *The Mass Media and Youth Aggression. Reason to Hope. A Psychological Perspective on Violence and Youth*. Washington, D.C., American Psychological Association.
- Eco, Umberto. 1997. *El nombre de la rosa*. Barcelona, Plaza y Janés.
- Espitia, V.E., R. Guerrero y A. Concha-eastman. 1994. "Vigilancia epidemiológica de los homicidios ocurridos en Cali. Enero a diciembre de 1993. La epidemiología aplicada a la administración pública". En: Concha, A., F. Carrión y G. Cobo (Eds.). *Ciudad y violencia en América Latina*. Quito, Programa de Gestión Urbana.
- Espitia, V., M. Vergara y R. Espinosa. 2000. *Sistemas de vigilancia en violencia. Informe final*. Cali, Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca.
- Fajnzylber, P. 1997. *What Causes Crime and Violence?* Washington, D.C., Oficina del Economista Jefe para Latinoamérica y el Caribe. Banco Mundial.
- Foege, W.H., M.L. Rosenberg y J.A. Mercy. 1995. "Public Health and Violence Prevention". En: *Current Issues in Public Health* No. 1(1), 2–9.
- Gotsch, K.E. et al. 2001. "Surveillance for Fatal and Nonfatal Firearm-related Injuries. United States, 1993–1998". En: *CDC Surveillance Summaries MMWR* 2001, Vol. 50 (No SS-2) Atlanta, Centers for Disease Control and Prevention.
- Guerrero, R., C.L. Gonzalez y E. Medina. 1981. *Epidemiología*. Bogotá, Fondo Educativo Interamericano.
- Guerero, R. 1998. *La violencia como problema de salud pública en las Américas. El Caso de Colombia*. En: *Prevención de la violencia. Una oportunidad para los medios*. Memorias de una reunión en Cartagena, Colombia. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.

- \_\_\_\_\_. 1996. "Epidemiología de la violencia. El caso de Cali". Trabajo presentado en el encuentro Hacia un enfoque integrado de desarrollo: Ética, violencia y seguridad ciudadana, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Febrero, 16–17.
- Hamn, H. y N. Guterman. 2001. "The Merging Problem of Physical Child Abuse in South Korea". En: *Child Maltreatment* No. 6, 169–179.
- Holder, Y., M. Peden, E. Drug, et al. (Eds.). 2001. *Injury Surveillance Huidelines*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Kellerman, A.L., et al. 1993. "Gun Ownership as a Risk Factor for Homicide in the Home". En: *New England Journal of Medicine* No. 329, 1084–1091.
- Kiriacoou, D.N., et al. 1999. "Risk Factors for Injury to Women from Domestic Violence". En: *New England Journal of Medicine* No. 341, 1892–8.
- Krug, E., J.D. Lormand y R.J. Waxweiler. 2006. "National Policy Documents for Violence and Injury Prevention". En: *African Safety Promotion. A Journal of Injury and Violence Prevention* Vol. 4 (1). Universidad de Sudáfrica.
- Krug, E.G., et al. (Eds.). 2002. *World Report on Violence and Health*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Larraín, S. 1996. "Violencia familiar y la transmisión de pautas de comportamiento social". Trabajo presentado en el encuentro de reflexión: Hacia un enfoque integrado de desarrollo: Ética, violencia y Seguridad Ciudadana. Washington, D.C., BID.
- Lilienfeld, D.E. y P. Stolley. 1980. *Foundations of Epidemiology* (Third edition). New York, Oxford University Press.
- Llorente, M.V. y A. Rivas. 2004. "La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana". En: Lucía DAMMERT (Ed.), *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso, Oficina de Coordinación de la Red No 14.
- Martin, G. Y M. Ceballos. 2004. *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995–2003*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Matzopoulos, R., R. Ahmed y S. Sulfa. 2006. "Data to Action: The Science and Politics of Violence Prevention". En: *African Safety Promotion. A Journal of Injury and Violence Prevention*. Vol. 4 (2). University of South Africa.
- Mockus, A. 2002. *Ley, moral y cultura*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Documento interno.
- Muñoz, E., et al. 2004. *Creencias, actitudes y prácticas sobre violencia en Bogotá, Cali y Medellín. Línea de Base*. Cali, Ministerio de Protección Social - Universidad del Valle - Instituto CISALVA.
- Organización Mundial de la Salud. 2004. *Handbook for the Documentation of Interpersonal Violence Prevention Programs*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Informe de la reunión consultiva sobre el maltrato a menores*. Ginebra.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Violence: A Public Health Priority*. Ginebra.
- Organización Panamericana de la Salud. Área de Información y Gestión del Conocimiento. 2004 *Health Situation in the Americas: Basic Indicators*. Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 2002. *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud: Resumen*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Clasificación estadística internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud*. Washington, D.C.
- Overpeck MD, et al. 1998. "Risk Factors for Infant Homicide in the United States". En: *New England Journal of Medicine* No. 339, 1211-6.
- Parker, R.N. 1993. "The Effects of Context on Alcohol and Violence". En: *Alcohol Health & Research World* No.17, (2), 117-122.
- Paulozzi, L.J. et al. 2001. "Surveillance for Homicide among Intimate Partners. United States 1981-1998". En: *Morbidity and Mortality Weekly Report* Vol. 50 No. SS-3. Atlanta, Centers for Disease Control and Prevention.
- Pihl, R.O. y J.B. Peterson. 1993. "Alcohol, Serotonin and Aggression". En: *Alcohol Health & Research World* No.17 (2), 113-116.
- Plichta, S. Y M. Falik. 2001. "Prevalence of Violence and its Implications for Women's Health". En: *Women Health Issues* No. 11, 244-258.
- Ringwalt, C. et al. 1994. *Past and Future Directions of the D.A.R.E. Program: An Evaluation Review. Draft Final Report*. Washington, D.C., National Institute of Justice.
- Riveros, H. (Ed.). 2002. *Bogotá, una experiencia innovadora de gobernabilidad local*. Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Regional de Gobernabilidad Local.
- Robertson, L.S. 1992. *Injury Epidemiology*. New York, Oxford University Press.
- Sagan, C. 1980. *Cosmos*. New York, Random House.
- Secretaría de Gobierno Cali. 2006. *Informe*. Santiago de Cali, Alcaldía Municipal.
- Secretaría de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2001. *Seguridad y Convivencia en Bogotá. Logros y retos*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_. *Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá. Una estrategia para la convivencia y seguridad ciudadana*. Bogotá.
- Schopper, D., Lormand, J.D. y R. Waxweiler. (Eds.). 2006. *Developing Policies to Prevent Injuries and Violence: Guidelines for Policymakers and Planners*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Shifter M, (1999) *Violence in Latin America and the Caribbean: a framework for action*. Informe Técnico. Washington D.C., BID.
- Slaby, R.G., W.C. Roedell, D. Arezzo y K. Hendrix. 1995. *Early Violence Prevention. Tools for Teachers of Young Children*. Washington, D.C., National Association for the Education of Young Children.
- Sloan, J.H., A.L. Kellerman, et al. 1988. "Handgun Regulations, Crime, Assaults and Homicide: A Tale of Two Cities". En: *New England Journal of Medicine* No. 319, 1256-1262.
- The Report of the Carter Center Consultation on the Crisis of Children and Firearms. 1994. *Not Even One*. Atlanta, The Carter Center, One Copenhill.
- Villaveces, A. et al. 2000. "Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in Two Colombian Cities". En: *Journal of the American Medical Association* No. 283, 1205-1209 (Vol. 9).

- Ward, E., et al. 2006. "Prioritizing Violence in National Public Health Programs: Experiences from Jamaica". En: *African Safety Promotion. A Journal of Injury and Violence Prevention*. Vol. 4 (2). Universidad de Sudáfrica.
- Wilkinson, R. 2004. "Why Is Violence More Common Where Inequality Is Greater?" En: Devine, J., et al. (Eds.). *Youth Violence. Scientific Approaches to Prevention. Annals of New York Academy of Sciences* No.1036, 1–12, New York.

# 3

## **Violencia de género: el desafío de la prevención**

*Soledad Larraín*

**E**n los procesos de reconstrucción democrática en América Latina, la violencia, la seguridad ciudadana y la vulnerabilidad personal son temas relevantes de la agenda política. Las cifras que hablan de aumento de la delincuencia muestran también aumento del miedo, de la inseguridad, de la sensación de precariedad, sentimientos diversos que se traducen en la percepción de falta de seguridad personal.

Vivimos en sociedades preocupadas y sensibilizadas por el tema de la violencia. La población siente temor por su seguridad. En las viviendas se refuerzan puertas y ventanas, se levantan cercos y murallas para impedir que la violencia penetre en los hogares. Sin embargo, si analizamos las denuncias, vemos que existe una mayor probabilidad de que una mujer sea agredida en su casa por su pareja que en la calle por un extraño; que es más frecuente que un niño sea agredido sexualmente por un conocido en su hogar, que por una persona ajena a la familia. Algunos fenómenos sociales se han hecho cotidianos, se han naturalizado, y en esa medida la población ha dejado de considerarlos problemáticos. La violencia familiar es un fenómeno social que no se percibe como tal porque se ha hecho cotidiano, se ha “naturalizado”. Durante siglos, fue una situación posible dentro de un determinado contexto y eso ha significado que perdimos la capacidad de asombro y de respuesta.

El ser humano tiene sus primeras experiencias de violencia en su familia; a medida que va creciendo aprende que siempre va a existir un menor o mayor grado de violencia en el espacio familiar. Pero también aprende a valorar esa violencia, a considerarla parte del afecto o de la preocupación de sus padres, y una forma de enseñanza. Y así, paulatinamente, las conductas violentas se van incorporando como un mecanismo legítimo para resolver los conflictos y para expresar los sentimientos de malestar. En la familia violenta, el rol de afecto,

protección y cuidado del grupo familiar es reemplazado por la amenaza y el temor. Sin embargo, el discurso continúa siendo el del afecto y protección que se traduce en “yo te golpeo porque te amo”, o bien “tú haces que yo te golpee porque te portas mal”.

Muchos factores han confluído para mantener el silencio sobre la situación de violencia en el hogar, entre ellos, la necesidad de resguardar la privacidad de la familia, diferencias culturales sobre la concepción de la violencia, temores, o simplemente el dolor de hablar. Pero otros hechos han ayudado a que la situación comience a hacerse visible, como la organización del movimiento feminista en la década de los años sesenta, la apertura de los primeros refugios a comienzos de los años setenta, la preocupación de la comunidad internacional por el tema de los derechos humanos y los derechos personales, los procesos de democratización en los países de la región y la condena a los atropellos a los derechos humanos, y la instalación de una ética y una política basadas en el respeto a esos derechos.

El problema de la violencia en el espacio familiar comienza a ser preocupación pública recién a fines de la década de 1960. En un principio, las denuncias y estudios se centraron en el problema de los niños maltratados. En la década de 1970, se inicia el abordaje del tema de la mujer golpeada por su pareja. En los últimos años ha comenzado también a ser objeto de preocupación el maltrato a los ancianos en el espacio familiar.

El presente capítulo tiene por finalidad hacer una revisión de las políticas implementadas en las últimas décadas en la región para abordar la violencia de género en el espacio familiar, enfatizando las políticas de prevención.

La propuesta de políticas en el área de prevención implica tener ciertos acuerdos conceptuales que permitan definir el concepto de violencia de género o violencia contra la mujer, identificar los factores de riesgo y de protección, y conocer el impacto de la violencia. Por este motivo, el capítulo comienza con un marco conceptual, luego se realiza una enumeración de las políticas implementadas a la fecha y las buenas prácticas reconocidas, posteriormente se describen algunas políticas de prevención, y se finaliza con recomendaciones sobre la implementación de una política pública en el tema.

## MARCO CONCEPTUAL

Existen múltiples definiciones y términos para designar la violencia que vive la mujer por parte de su pareja: violencia doméstica, violencia intrafamiliar, violencia de género, o sobrevivientes de la violencia. Cada uno de ellos se da en un contexto y situación determinados cuando la finalidad es visibilizar especificaciones concretas de este tipo de violencia. El uso de violencia intrafamiliar, por ejemplo, destaca que esta sucede entre los miembros de una familia, pero no permite diferenciar si se está refiriendo a la violencia en la pareja, de padres a hijos o hacia los

adultos mayores. Cuando se utiliza violencia doméstica, se quiere enfatizar que la violencia ocurre al interior de la casa u hogar. El presente capítulo profundizará en el concepto de violencia de género y sus diferentes manifestaciones, centrándose en la violencia contra la mujer por su pareja, o violencia doméstica.

## De la violencia intrafamiliar a la violencia de género

La Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer, adoptada el 20 de diciembre de 1993, en el artículo 1º define violencia contra la mujer “como todo acto de violencia basado en la diferencia de género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como privada.”

En el artículo 2º se enumeran los actos que pueden considerarse como tales:

- i) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el esposo, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros del hogar que no sean el marido, y la violencia relacionada con la explotación.
- ii) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada.
- iii) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, propuesta por la Organización de Estados Americanos (OEA) por intermedio de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), retoma la definición de violencia incluida en la Declaración de la Asamblea General, y define violencia contra la mujer “como cualquier conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado”.

El Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, septiembre de 1995), define la expresión de “violencia contra la mujer” tal como está definida por la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en diciembre de 1993. Velásquez (2003) amplía la definición de violencia de género señalando que “abarca todos los actos mediante los cuales se discrimina, ignora,

somete y subordina a las mujeres en los diferentes aspectos de su existencia. Es todo ataque material y simbólico que afecta su libertad, dignidad, intimidad e integridad moral y/o física”.

Al incorporar el concepto de violencia de género, se analiza la violencia como un fenómeno relacional, superando así concepciones que pretendían explicar el fenómeno exclusivamente desde la perspectiva individual. Con relación a la violencia que se produce por parte de la pareja, el énfasis se pone en la relación entre hombre y mujer y no en las características individuales del varón, un aspecto relevante cuando se pretende abordar políticas de prevención. La violencia contra la mujer es el resultado de un desequilibrio de poder entre el hombre y la mujer en la familia (Corsi, 1995; Heise et al., 1994; Rico, 1996a). Al denominar la violencia hacia la mujer como violencia de género, se asume que las relaciones asimétricas de poder que existen en nuestra sociedad entre hombres y mujeres son un factor relevante en la dimensión y gravedad que tiene la violencia hacia la mujer en el mundo. La diferencia de este tipo de violencia con otras formas de agresión y coerción es que el factor de riesgo o de vulnerabilidad lo constituye el hecho de ser mujer.

Cuando “violencia de género” se refiere a situaciones de violencia que pueden ocurrir en el espacio público o privado, se están incluyendo agresiones sexuales y violación, acoso sexual en el trabajo, violencia hacia mujeres pertenecientes a minorías étnicas, trata de mujeres, prostitución, pornografía, violencia en los medios de comunicación, y agresiones, abusos físicos, sexuales y psicológicos en el ámbito familiar, por parte de sus compañeros o esposos.

Para referirse específicamente a la violencia de la que es víctima la mujer en el espacio familiar, por parte de su marido o conviviente, se utilizan frecuentemente los conceptos de: violencia intrafamiliar, mujer maltratada, violencia conyugal, violencia íntima o violencia doméstica. Cada uno de ellos tiene limitaciones. El concepto de violencia intrafamiliar es más amplio que la violencia contra la mujer ya que hace referencia a la violencia física, sexual o psicológica que ocurre entre los miembros de la familia. Incluye el maltrato infantil, la violencia conyugal y el abuso a ancianos. El concepto de violencia conyugal o violencia íntima se refiere específicamente a aquella que ocurre entre la pareja. Sin embargo, al utilizar el concepto de conyugal, no queda en evidencia que las víctimas de dicha violencia son mayoritariamente mujeres. El concepto de violencia doméstica se origina en los movimientos de mujeres como una denuncia de formas de abuso de poder de hombres sobre mujeres, entendido históricamente como un asunto privado y fuera del alcance de la ley. Aunque el marco explicativo atiende a las desigualdades de género, la denominación violencia doméstica, al igual que la de violencia intrafamiliar, no traduce de manera adecuada las relaciones de desigualdad que están en su base y resulta además inadecuada para casos de violencia ejercidos por una pareja anterior, una de las causas más frecuentes de los *feminicidios*.



En la actualidad, hay textos (OPS, 2004) que con el fin de aclarar estos puntos utilizan el concepto “violencia intrafamiliar contra las mujeres”. También se puede especificar a qué tipo de violencia de género nos estamos refiriendo a través del concepto “violencia de género en el espacio familiar”, o bien “violencia contra la mujer por su pareja”. En estos tres conceptos se pone énfasis en señalar a la mujer como principal víctima, a su pareja como el agresor y a la relación entre ambos. Estamos frente a una discusión abierta y eso se ve reflejado en las publicaciones, artículos y en las propias legislaciones, en donde algunos países continúan refiriéndose al concepto de violencia intrafamiliar, otros definen violencia conyugal y algunos establecen la ley de violencia de género.

La violencia de género en el espacio familiar tiene diferentes manifestaciones: violencia psicológica, física, sexual y económica. En los últimos años se ha generalizado el término *femicidio* o *feminicidio* para designar los asesinatos de mujeres por razones de género.

El enfoque de género permite comprender que la desigualdad derivada de la jerarquía existente entre hombres y mujeres es parte de un sistema de relaciones de poder que mantiene la subordinación de las mujeres a través de prácticas culturales discriminatorias. Tales prácticas se expresan en diferentes niveles de la vida social, económica y política, así como en la subjetividad de cada género, y generalmente se naturalizan hasta el punto de que no se perciben como discriminaciones que sostienen una desigualdad. De aquí la necesidad de incorporar en una política para la erradicación de la violencia acciones destinadas a provocar transformaciones culturales en todos los espacios de la vida social.

Luego de revisar los diferentes conceptos de violencia intrafamiliar y violencia de género, el presente capítulo se centrará principalmente en la violencia contra la mujer por parte de su pareja, o violencia de género en la pareja.

## Modelos explicativos

A medida que ha evolucionado el concepto de violencia familiar y se ha profundizado en los estudios sobre el tema, se ha generado un consenso sobre la multicausalidad de factores desencadenantes de la violencia en contra de la mujer, en los que interactúan factores individuales, familiares, sociales y culturales.

Corsi (1990) hace una adaptación del modelo de Bonfenbrenner (1987) y plantea el “modelo ecológico”, en el que la comprensión del comportamiento violento dentro del espacio familiar requiere considerar los distintos contextos en que se desarrollan las personas que viven la situación de violencia, dado que no es un problema individual o de pareja, sino un problema social.

Según este modelo, no existiría un perfil típico ni de víctimas ni de agentes de la violencia, como tampoco existirían factores de riesgo determinantes, sino más bien una combinación de estos, lo que hace necesario que toda propuesta de políticas para abordar la problemática de la violencia de género considere a

la persona en su contexto social inmediato y en su contexto cultural. De este modo, los factores de riesgo o de protección pueden ser a nivel del individuo, de la relación de pareja, de la estructura familiar o de la comunidad.

En la violencia de género en la familia, es relevante considerar como factor desencadenante los elementos contextuales que mantienen la situación de discriminación de la mujer. “Analizar el tema en términos de ciudadanía nos permite encontrar el fundamento mismo de la violencia, que reside en la exclusión de las mujeres y la fragmentación de sus derechos ciudadanos, así como en la manera en que las mujeres se incorporan al orden político. Las relaciones jerárquicas entre los géneros sostienen la violencia contra la mujer, que también se manifiesta en la desvalorización del trabajo femenino y en la escasa participación de las mujeres en lugares de decisión” (Birgin, 2005).

Las investigaciones realizadas a la fecha han descrito factores asociados a la violencia en los distintos niveles antes señalados. A nivel del individuo, existe una amplia evidencia empírica para demostrar que quienes sufren abuso o son testigos de abuso en la niñez tienen una mayor posibilidad de ser personas violentas cuando adultos debido a que gran parte de la violencia se aprende (Larraín, 1994; Servicio Nacional de la Mujer, 2002; Instituto Nacional de las Mujeres, 2004).

A nivel del hogar, las investigaciones arrojan evidencias que indican que son factores de riesgo: el ingreso familiar, aumentando la violencia a medida que disminuye el ingreso; una organización familiar jerárquica fija e inamovible basada en la creencia de desigualdades naturales; el aislamiento social unido a la falta de redes sociales de apoyo; el número de hijos, aumentando la violencia cuando son más de cuatro hijos con poca diferencia de edad; y el grado de dependencia de la pareja tanto económica como social (Servicio Nacional de la Mujer, 2002; Larraín, 1994; Ellsberg, 1998).

Un estudio transcultural realizado en 90 sociedades por Levinson (1988) muestra que en las sociedades con altos índices de violencia contra la mujer existen altos patrones de autoritarismo dándose condiciones como: la presencia del hombre dominante, la falta de equidad de sexos, la existencia de un patrón de uso de violencia física para resolver conflictos y la imposibilidad de que la mujer recurra al divorcio.

A nivel de la comunidad: la pobreza es un factor de riesgo significativo para la violencia doméstica. Diversas investigaciones realizadas en el mundo muestran que la pobreza es un factor de riesgo para la violencia familiar y para la violencia social (Morrison y Orlando, 1999).

Enfrentar el problema de la violencia contra la mujer por parte de su pareja desde el modelo ecológico y desde una perspectiva multicausal, implica considerar la violencia como un problema complejo originado por factores individuales, familiares, sociales y culturales, que deben ser estimados en los intentos de erradicación, para que la acción del Estado se extienda desde el servicio a las víctimas de violencia hasta la prevención en todos los niveles que mantienen la

situación de violencia, lo que requiere de acciones a nivel jurídico, económico, educacional y de participación política.

### **Consecuencias de la violencia hacia la mujer por su pareja**

La Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer (Beijing, 1995) concluyó que “La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.”

En los últimos años se han realizado importantes estudios orientados a visibilizar y sistematizar el impacto de la violencia de género en la salud y en la incorporación de la mujer al mundo laboral y social. En el presente capítulo se sintetiza ese impacto y se agregan las consecuencias de la violencia familiar en hijos e hijas, considerando los estudios realizados en la región.

#### *Consecuencias para la salud y bienestar de la mujer*

“El abuso de la mujer por parte de una pareja íntima masculina tiene consecuencias tanto sobre la salud física como sobre la salud mental” (Heise et al., 1994).

Las investigaciones realizadas son coincidentes en señalar que las mujeres sometidas a situaciones crónicas de violencia por parte de su pareja presentan una baja autoestima, temor permanente a ser agredidas, síntomas depresivos, alteraciones emocionales y un debilitamiento gradual de sus defensas físicas y psicológicas que se traduce en un incremento de los problemas de salud. En el estudio realizado en Chile en 1992 (Larraín, 1994), el 50% de las mujeres que viven violencia presentan índices significativos de desorden mental siendo los síntomas más importantes: tensión y angustia, depresión, dificultad para dormir y pérdida de concentración.

En general, los distintos estudios señalan que las mujeres que viven violencia física y sexual tienen un estado de salud más deteriorado, donde frecuentemente está presente la siguiente sintomatología: dolores de cabeza, dolores corporales, fatiga, asma o problemas respiratorios, colon irritable, úlcera, problemas de ansiedad, depresión, infecciones vaginales, esto último es especialmente importante en mujeres que padecen violencia sexual. También existe información que evidencia que la mujer víctima de violencia ha pensado quitarse la vida en una proporción muy superior a la que no es víctima y que lo ha intentado muchas más veces. Se comprueba que ingiere más medicamentos, especialmente ansiolíticos o tranquilizantes (OPS, 2003).

Los efectos de la violencia también se expresan en la salud reproductiva, se asocian con embarazos no deseados, con enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA, con complicaciones en el embarazo y con enfermedad pélvica inflamatoria (OPS, 2004; OMS, 2005). El embarazo es un factor de riesgo para la presencia de

violencia y afecta el tiempo de lactancia. Es mayor el número de mujeres golpeadas que no amamantan a su hijo o lo hacen por un período muy breve.

Según los cálculos del Banco Mundial, las violaciones y la violencia doméstica significan la pérdida de nueve millones de años de vida saludable (AVISA) por año en el mundo, esto es superior al total de la pérdida por todos los tipos de cáncer que afectan a la mujer (OPS, 2004).

### *Consecuencias económicas para la mujer y la sociedad*

La violencia hacia la mujer implica altos costos en salud, justicia, sistema policial, sistemas municipales y principalmente para la mujer y su grupo familiar.

La violencia de la que es objeto la mujer por su pareja, además de ser un elemento que provoca un deterioro importante en su nivel de vida, es un obstáculo relevante para su superación individual y social. Muchas veces pensamos que los problemas de pobreza de la mujer se deben a su baja escolaridad o a su falta de capacitación laboral, sin embargo no siempre nos preguntamos por las condiciones de vida cotidiana de esa mujer que le impiden acceder a las políticas que le permitan ir superando su condición de marginalidad.

## **CUADRO 3.1. Violencia masculina: Consecuencias en la salud de la mujer**

### **Físicas**

- Lesiones abdominales y torácicas
- Moretones e hinchazón
- Síndromes de dolor crónico
- Fracturas
- Trastornos del aparato digestivo
- Síndrome colon irritable
- Lesiones oculares

### **Sexuales y reproductivas**

- Trastornos del aparato genital
- Esterilidad
- Enfermedades inflamatorias de la pelvis
- Complicaciones del embarazo, aborto espontáneo
- Disfunción sexual, enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA
- Embarazo no deseado

### **Psíquicas y del comportamiento**

- Abuso de alcohol y drogas
- Depresión y ansiedad
- Trastorno de los hábitos alimenticios
- Trastornos del sueño
- Baja autoestima
- Trastornos de estrés postraumático
- Comportamiento suicida y daño autoinfligido
- Comportamiento sexual riesgoso

### **Consecuencias mortales**

- Mortalidad materna
- Mortalidad relacionada con el SIDA
- Homicidio
- Suicidio

Fuente: OPS, 2003.

Tanto los estudios de historias de vida y análisis de denuncias como los de prevalencia son concluyentes en describir el control al que son sometidas las mujeres que viven la violencia. Un número significativo de mujeres no pueden salir de su casa sin autorización del marido, a muchas incluso después de estudiar no se les permite trabajar (Güezmes et al., 2002). El control masculino se manifiesta fundamentalmente en las siguientes conductas: limitar el trabajo fuera del

hogar, impedir que la mujer tenga contacto con otras personas especialmente hombres, o controlar permanentemente dónde está durante todo el día, lo que interfiere con su rendimiento laboral. En relación al rendimiento laboral, las personas sometidas a situaciones de maltrato crónico presentan altos índices de absentismo laboral y precariedad en las condiciones del empleo.

La violencia puede afectar el desarrollo de la comunidad, limitando la participación de las mujeres en proyectos sociales por la amenaza de los hombres. Los hombres viven la autonomía de las mujeres en forma amenazante y recurren a los malos tratos como forma de control (Heise et al., 1994).

### *Consecuencias para los niños y niñas*

Las relaciones familiares son la escuela primaria de la convivencia social. Cuando esas relaciones son de agresión, violencia o abandono, causan un impacto significativo a lo largo de la vida del niño que las sufre. A continuación, se señala el impacto en los niños y niñas de la violencia entre sus padres y de la violencia de estos hacia ellos.

La violencia del padre a la madre es un factor de socialización relevante a considerar en las conductas agresivas de los jóvenes. El niño, en su proceso de identificación con el padre, va aprendiendo que ser violento es una conducta “legítima y esperable” para manifestar su enojo, desagrado o conflicto. Más adelante, en situaciones de conflicto, utiliza la violencia de la manera que lo ha aprendido en su hogar. En este proceso de socialización por identificación con el propio género,

### **CUADRO 3.2. Consecuencias de la violencia masculina en el empoderamiento y participación laboral de la mujer**

#### **Empoderamiento**

- Niveles más bajos de participación social
- Bajo nivel de ejercicio de sus derechos legales
- Baja autonomía emocional
- Deterioro de su calidad de vida
- Limitaciones en el acceso a educación/formación profesional

#### **Participación laboral**

- Absentismo laboral
- Reducción de la productividad
- Ingresos bajos
- Efectos negativos en la participación laboral

*Fuente: OPS, 2004.*

la mujer tiende a identificarse con el comportamiento pasivo de la madre y por lo tanto tolerar las situaciones de violencia. Cuando hay violencia en la pareja, existe una alta probabilidad de que los niños sean maltratados, de hecho es el principal factor de riesgo para la presencia del maltrato físico grave hacia los niños. Las investigaciones a la fecha señalan que existe una mayor probabilidad de que los padres que fueron maltratados cuando niños sean padres maltratadores, o bien que tengan relaciones de violencia con su pareja (Larraín, 1994; Ellsberg, 1999; Moreno, 1999). Esta relación no es directa e inevitable.

En los estudios sobre jóvenes infractores de ley, se destaca como uno de los factores de riesgo para la delincuencia el haber vivido experiencias de violencia en su infancia. Frecuentemente, los jóvenes transgresores son ellos mismos jóvenes víctimas. Estudios realizados en jóvenes delincuentes, demuestran que una gran proporción de ellos reporta haber sido abusado física y sexualmente y haber sido descuidado en su niñez y los niveles de violencia entre los jóvenes sin hogar son también muy altos y a menudo la principal causa de abandono del hogar (Shaw, 2005).

## **DIMENSIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**

La violencia en el espacio familiar es un hecho significativo en el mundo entero. Entre un 10% y un 69% de las mujeres señalan haber sido agredidas físicamente por una pareja masculina en algún momento de sus vidas. En el año 2000 se produjeron aproximadamente 57.000 homicidios de niños. Aproximadamente el 20% de las mujeres y entre el 5% y el 10% de los hombres han sufrido abusos sexuales durante la infancia, y entre un 4% y un 6% de los ancianos sufre algún tipo de maltrato en el hogar (OMS, 2003; Heise et al., 1994).

La OMS (2005) en un estudio multipaís sobre salud de la mujer y violencia doméstica señala que “Tras examinar una serie de estudios realizados antes del año 1999 en 35 países, se comprobó que entre el 10% y el 52% de las mujeres había sufrido maltrato físico por parte de su pareja en algún momento de su vida y entre el 10% y el 30% había sido víctima de violencia sexual por parte de su pareja. Entre el 10% y el 27% de las mujeres declaró haber sido objeto de abusos sexuales siendo niñas o adultas. No obstante, los datos de los países en desarrollo eran escasos”.

A pesar de la dimensión del problema, ha sido difícil estimar en forma exacta la prevalencia de las distintas formas de violencia en contra de la mujer al interior de la familia. Se trata de un tema altamente sensible que toca aspectos fundamentales como el poder, el género y la sexualidad. Dado que la violencia suele ser perpetrada por la pareja generalmente en su casa, se ha tendido a considerar el tema como algo “privado”, ajeno al debate público o como objeto de investigación.

**CUADRO 3.3. Encuestas de violencia intrafamiliar en América Latina y el Caribe**

País	Año	Violencia física (%)	Violencia sexual (%)	Violencia psicológica (%)
Antigua	1993	30,0	n.d.	n.d.
Barbados	1992	30,0	n.d.	n.d.
Bolivia	2003	52,3	15,2	53,8
Brasil (zona rural)	2005	34,0	14,0	n.d.
Brasil (zona urbana)		27,0	10,0	n.d.
Colombia	2000	30,1	11,0	n.d.
Chile	1997	35,5	20,3 <sup>c</sup>	71,7
Costa Rica	1994	19,0	n.d.	n.d.
Guatemala	1990	49,0	n.d.	n.d.
Haití	2000	18,2	17,0	29,9 <sup>d</sup>
México	1996	52,0	n.d.	n.d.
	2004	9,3	7,8	35,0
Nicaragua	1997	28,0 <sup>a</sup> 30,2 <sup>b</sup>	17,7	52,6 <sup>e</sup>
Perú (zona urbana)	2005	49,0	23,0	n.d.
Perú (zona rural)	2005	61,0	47,0	n.d.
Paraguay	1995/96	9,5	n.d.	31,1 <sup>f</sup>
República Dominicana	2002	21,7	6,4	27,6 <sup>g</sup> 4,6 <sup>h</sup>

n.d. = no disponible.

<sup>a</sup> Severa.

<sup>b</sup> Moderada.

<sup>c</sup> Sexual y psicológica.

<sup>d</sup> Psicológica física y sexual.

<sup>e</sup> Psicológica física o sexual en los últimos 12 meses.

<sup>f</sup> Insultada verbalmente.

<sup>g</sup> Emocional, física o sexual.

<sup>h</sup> Emocional, física y sexual.

Fuentes: Almeras, 2002; Unidad de Salud de la Mujer de la OMS; 1998; Aranda y Lazo, 2006; OMS, 2005.

Las primeras cifras que existieron en la región provenían principalmente de datos sistematizados a partir de las denuncias realizadas por las mujeres en comisarías y centros de salud o de atención a víctimas. Dado que todavía un número significativo de mujeres no denuncia, esos datos eran parciales y generaban errores cuando sus resultados se proyectaban al conjunto de la población. Esto llevaba a afirmar que la violencia era un problema de los sectores que vivían en situación de pobreza, sin considerar que en los sectores de altos recursos la solución de la violencia no incluye la denuncia ante los organismos públicos.

En los últimos años se han dado importantes progresos, especialmente al elaborarse diversos instrumentos destinados a cuantificar el grado, la severidad

y la frecuencia de distintas formas de violencia interpersonal. Dada la diferente interpretación entre las personas y las comunidades sobre qué actos pueden clasificarse como violentos, dichos instrumentos tienden a explorar el grado en que los individuos informan haber experimentado actos claramente definidos como violentos, (patadas, golpes) en un período de tiempo. Por ejemplo, desde 1972, se aplica un instrumento ampliamente utilizado —la escala de conflictos tácticos (CTS)— para documentar el grado en que los individuos informan de ataques físicos o psicológicos entre una pareja casada, en cohabitación o en relación de pareja (Strauss et al., 1996).

A continuación se exponen los principales estudios de prevalencia de la región, entendiendo que los datos no son comparables dado que difiere la muestra, la metodología y lo que se considera violencia. Sin embargo, es una radiografía de la severidad de la situación de violencia contra la mujer en la región.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN LA REGIÓN EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

### **Una breve historia**

La región de América Latina y el Caribe tiene un historial de violencia social, política y racial. Sin embargo, sólo en las últimas décadas se comenzó a hacer visible otra violencia más encubierta, más masiva, frente a la cual se guardaba silencio o simplemente se consideraba parte de nuestra cultura: la violencia que sufre la mujer en diferentes espacios, institucionales, sociales y familiares. Las primeras acciones orientadas a denunciar las situaciones de violencia en contra de la mujer por su pareja fueron llevadas a cabo por los grupos del movimiento feminista. Hay un gran número de experiencias significativas que se hicieron con pocos recursos, en medio de situaciones políticas conflictivas y que frecuentemente no quedaban registradas, por lo que en este capítulo nos centraremos en mencionar las áreas donde se ha avanzado más, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil, sin que podamos abarcar la amplia gama de experiencias de los países de la región.

El año 1981 se puede establecer como un hito relevante en la visibilización de la problemática de la violencia en contra de la mujer en la región, cuando tiene lugar en la ciudad de Bogotá el Primer Encuentro de Feministas Latinoamericanas. Allí se declaró el 25 de noviembre como Día Internacional de la No Violencia en Contra de las Mujeres, en homenaje a las hermanas Mirabal, asesinadas por la dictadura de Rafael Leonidas Trujillo en República Dominicana en 1960. A lo largo de estos 25 años, en esa fecha se realizan jornadas con una infinidad de acciones de movilización en casi todos los países del mundo.



Desde 1981 a la fecha se han intentado implementar diversas estrategias (Rico, 1996b) con el énfasis de trasladar del mundo privado a la esfera de lo público el problema de la violencia en el hogar que afecta a millones de mujeres y que expresa básicamente la desigual relación de poder entre los géneros en el seno de la familia.

La primera etapa está marcada por una estrategia de sensibilización. Fue implementada desde los grupos de mujeres y organismos no gubernamentales (ONG) y tuvo por objetivo el desnaturalizar y sacar del ámbito de lo privado el comportamiento violento del que es víctima la mujer en el ámbito de la familia.

El hacer público el problema genera una demanda de ayuda de aquellas mujeres que están viviendo la situación de violencia. Se comienza entonces a implementar una estrategia asistencial de apoyo a las víctimas. Esto implica la elaboración de modelos de intervención con un enfoque de género que dé respuesta a la demanda de protección y ofrezca apoyo y asistencia a las víctimas. Esta etapa, que se extiende hasta la fecha, fue en un comienzo responsabilidad casi exclusiva de las ONG. Posteriormente, los Estados comienzan a asumir cada vez mayor responsabilidad, especialmente luego de entrar en vigor las leyes y ratificarse la Convención de Belém do Pará.

A mediados de la década de 1980, se inician los esfuerzos de investigación. En un principio, están estrechamente ligados al objetivo de sensibilizar a la opinión pública sobre los actos de violencia en la familia. Posteriormente, se comienza a profundizar en los factores de riesgo o desencadenantes y se realizan algunos estudios de prevalencia con apoyo de organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud. Se efectúan estudios cualitativos para aproximarse a la comprensión de la interacción violenta y en la actualidad se están implementando estudios de seguimiento de la ley. El avance de las investigaciones ha proporcionado elementos importantes, aunque insuficientes, para la implementación de políticas de prevención y mejoramiento de recursos en la aplicación de la ley.

A fines de la década de los años ochenta, se comienzan a implementar estrategias de formación, orientadas a capacitar a profesionales y agentes comunitarios cuyo trabajo incluye contacto con víctimas de violencia en busca de apoyo. El objetivo de esta estrategia es principalmente entregar los elementos necesarios para realizar un adecuado abordaje a las víctimas, evitando así la victimización secundaria.

En la década de los noventa, en el contexto de los procesos de democratización iniciados en la región luego de un período de gobiernos dictatoriales y atropellos a los derechos humanos, se ha comenzado una estrategia de institucionalización estatal de lucha contra la violencia hacia la mujer. Desde los organismos gubernamentales de la mujer y otros ministerios, se han elaborado planes y programas orientados a prevenir y dar respuesta a la violencia de género, siendo un avance significativo la elaboración de planes intersectoriales dirigidos a prevenir y erradicar la violencia, coordinados en la mayoría de los países por las Oficinas de la Mujer.

En los últimos 15 años, la demanda a los gobiernos ha ido acompañada de la presión por disponer de una legislación adecuada. Esta estrategia judicial, junto con el cumplimiento de un objetivo de prevención importante, debe generar mecanismos para proteger la integridad física, psicológica, sexual y moral de los miembros del grupo familiar.

La estrategia judicial ha sido posible, entre otros factores, por los avances significativos que han existido en el ámbito de los organismos internacionales. La Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer, adoptada el 20 de diciembre de 1993, La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, propuesta por la Organización de Estados Americanos por intermedio de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y la plataforma de Beijing, han sido factores de presión sobre los gobiernos de gran relevancia.

La legislación provoca un cambio en las representaciones sociales sobre la violencia en el espacio familiar. Independientemente de su efectividad, hay un impacto en la opinión pública en términos de que la conducta violenta implica una sanción. Sin embargo, la ley no es suficiente para modificar conductas profundamente arraigadas en nuestras sociedades, para que esto ocurra se requiere una política consistente de prevención de la violencia.

### **Buenas prácticas en América Latina y el Caribe en la última década<sup>1</sup>**

El desarrollo de una política efectiva de prevención y atención en violencia doméstica requiere un contexto político, social y cultural que favorezca el desarrollo de políticas sobre el tema. Una política es más efectiva cuando se da en un estado de derecho, con políticas de equidad de género o de seguridad ciudadana que pongan énfasis en la prevención, y políticas de derechos humanos que garanticen la libertad individual y social.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OPS, 2003) los principios que apoyan las prácticas adecuadas para abordar la violencia en la pareja son los siguientes:

- Acción en todos los niveles, tanto a nivel nacional como local: al nivel nacional las prioridades incluyen el mejoramiento del status de las mujeres,

---

<sup>1</sup> Sistematización basada en el documento preparado por Luz Rioseco Ortega, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en septiembre de 2005. El estudio se realizó teniendo como fuentes principales de información las respuestas a un cuestionario que se elaboró para tal efecto, diversos informes de estado, de ONG y de organismos internacionales y bibliografía reciente sobre la materia.

establecimiento de normas, políticas y leyes apropiadas y creación de un ambiente social que promueva las relaciones no violentas. Los planes de acción son útiles y deben incluir: objetivos claros, líneas de responsabilidad, plazos y respaldo financiero.

- Participación de las mujeres a través de sus organizaciones en el desarrollo e implementación de proyectos. Esto implica la necesidad de crear una masa crítica que sea capaz de monitorear y dar seguimiento a las políticas.
- La protección de las mujeres debe guiar todas las decisiones relativas a intervención.
- Cambio de culturas institucionales: la capacitación puede mejorar los conocimientos y las prácticas en el corto plazo pero debe ir acompañada de cambios en la cultura institucional correspondiente.
- Enfoque multisectorial, interdisciplinario e interinstitucional de las intervenciones ya que implica la participación de diferentes sectores en forma coordinada.
- Separación de la violencia contra las mujeres de la violencia familiar, para evitar tratarlas como un todo idéntico.
- Presencia de la institucionalización y sostenibilidad de las políticas, programas o planes.
- Coordinación y concertación entre los sectores público, no gubernamental, académico, empresarial, religioso, etc.

A los principios anteriormente señalados es necesario agregar la necesidad de información, monitoreo y registros integrados que permitan tener la información necesaria para evaluar la efectividad de las políticas.

*Buenas prácticas gubernamentales:* a continuación se hará una breve descripción de las prácticas que han sido consideradas como positivas por los diferentes sectores gubernamentales.

En el sector *salud*, se destacan como políticas efectivas para enfrentar la violencia doméstica: la capacitación en violencia doméstica del personal de salud (médicos/as, enfermeras/os y auxiliares) el diseño y aplicación de normas y protocolos de atención en la materia; la creación de Centros de Asistencia a Víctimas de Violencia Doméstica, y el monitoreo de los casos de violencia a través de sistemas de vigilancia. La mayoría de los países de la región han realizado capacitación al personal de salud. Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, México, Costa Rica, Nicaragua, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana, Jamaica y Chile han diseñado normas y protocolos para la atención en salud. Paraguay, Argentina y México tienen servicios de atención<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Este listado no es exclusivo, pueden existir otros países en la región con experiencias de capacitación que no han sido registradas en los textos revisados.

En *educación*, se destacan como políticas efectivas los procesos de sensibilización de estudiantes de niveles preescolar, primarios y secundarios, a través de la incorporación del tema en las mallas curriculares o vía cursos o talleres especiales; la preparación de los profesores para tratar el tema con sus alumnos y los materiales de apoyo a estos procesos. En países como Bolivia se han desarrollado programas de “Prevención de la violencia en la escuela” que han favorecido el desarrollo del respeto, autoestima y las relaciones docentes-alumnas/os. En El Salvador, destaca una interesante iniciativa de formar facilitadores en prevención a la violencia en el sector educativo nacional.

Se evalúan como unas buenas prácticas los esfuerzos realizados en países como Honduras, Panamá y Costa Rica para lograr la transversalización del enfoque de género en algunas mallas curriculares de la enseñanza primaria y/o secundaria con énfasis en valores como el respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica.

Otra línea de trabajo que se ha realizado en educación apunta principalmente a la prevención de la violencia utilizando como enfoque “la resolución no violenta de conflictos” tanto en el ámbito escolar como familiar, como es el ejemplo del proyecto mexicano “Eduquemos para la Paz” del Instituto Nacional de las Mujeres.

En el sector *justicia*, se señalan como buenas prácticas la capacitación a los funcionarios judiciales que se ha implementado en la mayoría de los países de la región, destacándose especialmente el apoyo del Programa Mujer, Justicia y Género, del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (PMJG - ILANUD) y la creación de juzgados especiales en violencia doméstica como en Costa Rica, fiscalías especializadas en los temas de violencia doméstica y las Defensorías de la Mujer. En las defensorías creadas en diferentes países han ido tomando protagonismo los temas relacionados con derechos de las mujeres e incorporándose una perspectiva de género, y también las organizaciones de mujeres han ido adquiriendo experiencia y destreza en la presentación de casos a estas instancias. Ambas circunstancias convierten a las defensorías en un interesante espacio para el avance en materia de violencia doméstica.

En los municipios se han implementado programas muy diversos entre sí en cuanto a cobertura, financiamiento y sostenibilidad. Sin embargo, aparecen las municipalidades como un espacio privilegiado para la implementación de políticas y programas en violencia doméstica, tanto por su inserción territorial y la cercanía a los problemas cotidianos de las personas, como por su carácter descentralizado que facilita la distribución de recursos. Pero también en este ámbito existen carencias que limitan la posibilidad de que se puedan desarrollar programas efectivos capaces de sobrevivir a los ciclos electorales. Un avance en este último sentido lo constituye la incorporación de obligaciones más amplias en las leyes de municipalidades, a saber, la intervención en materia de igualdad de oportunidades (Chile) o de equidad de género (El Salvador), dentro de las cuales

puede incluirse la violencia doméstica. Pero dicha amplitud deja nuevamente la violencia en manos de la voluntad política del alcalde electo.

En la *policía*, se resalta como una práctica efectiva su capacitación, tanto permanente como esporádica. En países como Jamaica, además de incorporarse el tema de intervención en violencia doméstica en el curriculum de la policía, se ejecuta un programa de entrenamiento de capacitadores en la materia, los cuales se encargan de formar a sus pares y dar charlas a la comunidad. En Chile, UNICEF ha apoyado a la policía de Carabineros de todo el país en las capacitaciones en violencia intrafamiliar y maltrato infantil, contribuyendo así a mejorar la atención en las recepciones de las denuncias de violencia en las dependencias de Carabineros y sensibilizándolos en los temas relevantes. El mejoramiento de la coordinación entre las policías y las organizaciones de mujeres que trabajan en violencia de género es también un avance importante en la región, en donde algunos países, como el Perú, han incluido a promotoras o monitoras de violencia doméstica en delegaciones policiales.

Los mecanismos que han contribuido al avance general de la mujer han sido los motores de la visibilización de la violencia doméstica desde el Estado y los responsables de la implementación y coordinación de las políticas. Son ellos quienes han negociado y propuesto mayoritariamente las políticas públicas en la materia. Su nivel de involucramiento y los montos de los presupuestos son muy diversos en la región. Las políticas, programas y proyectos varían de una administración a otra, tanto en los énfasis como en las prioridades, dadas las diversas posturas ideológicas al respecto y los diferentes niveles de conciencia respecto a su gravedad y a su carácter de problema social.

Todo lo anterior “se traduce en avances y en retrocesos permanentes y en que el tema no se haya podido instalar como una política de Estado y los mecanismos tengan que convencer permanentemente, año tras año, a los Ministerios de Hacienda de que este problema merece ser financiado. En esta última labor, las investigaciones y las estadísticas juegan un rol clave, y en ambas se ha avanzado considerablemente en la región, tanto en cantidad como en calidad, así como en nuevos enfoques, por ejemplo, aquellas que muestran la violencia doméstica y/o contra las mujeres como un problema de costos económicos para los Estados y que, por tanto, sale finalmente “más barato” prevenir, asistir a las víctimas y reeducar a los agresores” (Riosoco, 2005).

Desde los organismos de la mujer se han seguido diferentes estrategias, entre las que cabe destacar la realización de planes nacionales con enfoque integral de violencia doméstica. Entre ellos, el Plan Nacional de Costa Rica que ha tenido sostenibilidad a través de diferentes gobiernos. Otra estrategia de los organismos de la mujer en la región ha sido la creación de centros de atención (Chile y Costa Rica), de albergues (Costa Rica), o teléfonos de emergencia en Montevideo y El Salvador.

*Buenas prácticas legales:* En 1989, Puerto Rico promulgó la “Ley para la Prevención e Intervención contra la Violencia Doméstica”, la primera en la región. En la década de los 90, la gran mayoría de los países promulgaron leyes contra la violencia y a partir del año 2000 comenzaron a mejorarse las legislaciones. A continuación, se enumeran las legislaciones relacionadas con la violencia intrafamiliar y el año en que fueron promulgadas.

Existen diferencias importantes en los textos legales de la región, tanto en su conceptualización como en su cobertura, recursos y objetivos. Para abordar la violencia doméstica, la legislación debe evaluarse en el contexto de una política integral. En ese sentido es recomendable que los textos legales consideren un equilibrio entre la prevención, la sanción y la erradicación de la violencia contra la mujer. Las leyes deben apuntar al empoderamiento de las mujeres, para lo cual

### CUADRO 3.4. Normativa legal sobre violencia intrafamiliar en América Latina y el Caribe

#### AMÉRICA LATINA

Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar (1994)</li> <li>• Ley 25.087 de modificación del Código Penal (1999)</li> </ul>
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica (1995)</li> <li>• Ley 1678 que modifica el Código Penal sobre delitos de violencia sexual (1997)</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto legislativo 107 que da carácter de ley a la Convención para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer, Belém do Pará (1995)</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 19.325 sobre Violencia Intrafamiliar (1995)</li> <li>• Ley 19617 modifica el Código Penal en materia de delitos sexuales (1999)</li> <li>• Nueva ley de violencia intrafamiliar que deroga la antigua ley — Ley 20.060.</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 294 para Prevenir, Remediar y Sancionar la Violencia Intrafamiliar (1996)</li> <li>• Ley 360 de Delitos Contra la Libertad Sexual y la Dignidad Humana (1997)</li> <li>• Ley 575, que modifica parcialmente la Ley 294 (2000)</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 7586 Contra la Violencia Doméstica (1996)</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia (1995)</li> <li>• Ley 106 que reforma el Código Penal en materia de delitos sexuales (1998)</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Ley 902 contra la Violencia Intrafamiliar (1997)</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Ley 97-96 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Familiar</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1997)</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (1997)</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Creación de la Comisaría de la Mujer y la Niñez expresada en la Ley Orgánica de la Policía Nacional (1996)</li> <li>• Ley 230, que reconoce el maltrato psicológico como un delito (1996)</li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 27 sobre Delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores (1995)</li> </ul>

(continúa en la página siguiente)

### CUADRO 3.4. Normativa legal sobre violencia intrafamiliar en América Latina y el Caribe (continuación)

Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 1600 contra la Violencia Doméstica hacia la Mujer (2000)</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 26260, que establece la política del Estado y la sociedad frente a la violencia familiar (1993)</li> <li>• Ley 26763, que establece mecanismos que garanticen una mayor protección de la víctima (1997)</li> <li>• Ley 26788, que reforma al Código Penal al incorporar como circunstancia agravante el hecho de tener relación familiar entre agresor y víctima (1997)</li> <li>• Ley 26770, que reforma el Código Penal para considerar que la acción penal en los delitos contra la libertad sexual no se extingue por matrimonio (1997)</li> <li>• Aprobación del Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley 26260</li> <li>• Ley 27115 que establece la Acción Penal Pública en los Delitos contra la Libertad Sexual (1999)</li> <li>• Ley 27306, que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley 26260 (2000)</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 24–97, sobre Violencia Intrafamiliar que tipifica los delitos de violencia doméstica, acoso sexual e incesto.</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 16707 de Seguridad Ciudadana, que incorpora al Código Penal el Art. 321 bis tipificando a la violencia doméstica e imponiéndole sanciones (1995)</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia (1998)</li> </ul>

#### El Caribe

Anguila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de la Ley sobre Violencia Doméstica (1996)</li> </ul>
Antigua y Barbuda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación sobre violencia doméstica (1999)</li> </ul>
Antillas Neerlandesas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La violación dentro del matrimonio pasa a ser considerada delito (1999)</li> </ul>
Bahamas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre Ofensas Sexuales y Violencia Doméstica (1991)</li> </ul>
Barbados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Órdenes de Protección sobre Violencia Doméstica (1992)</li> </ul>
Belice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre Violencia Doméstica (1992)</li> </ul>
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay normas legales sobre violencia doméstica. Se aplica el delito de agresión del Código Penal.</li> </ul>
Dominica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre las Ofensas Sexuales (1998)</li> </ul>
Guyana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre violencia doméstica (1996)</li> </ul>
Islas Vírgenes Británicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre Violencia Doméstica (1995)</li> </ul>
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre Violencia Doméstica (1996)</li> </ul>
Puerto Rico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 54 de Prevención e Intervención en Violencia Doméstica (1989)</li> </ul>
San Vicente y las Granadinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre Procedimiento Sumario en casos de violencia doméstica.</li> </ul>
Trinidad y Tobago	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley sobre Violencia Doméstica (1999)</li> </ul>

Fuente: Argentina: Gobierno de Argentina, 2000; Bolivia: Gobierno de Bolivia, 2000; Ecuador: Gobierno de Ecuador, 1999; México: Gobierno de México, 2000; Perú: Gobierno de Perú, 1999; República Dominicana: Gobierno de la República Dominicana, 2000; Rico, 1996; Arriagada, 1997; Binstock, 1998; CEPAL, 1999 y 1999; Naciones Unidas, 1999; Alméras et al., 2002.

tienen que facilitarles “el apoyo, los recursos, la información y los procesos que les permitan tomar las mejores decisiones y acciones para, en el corto plazo, abordar su situación de violencia, y en el largo plazo, cambiar las normas que permiten el desequilibrio de poder, la marginalización de la mujer y la peor manifestación, la violencia en su contra” (Solano y Velzeboer, 2003).

La evaluación realizada por Rioseco (2005) señala que las leyes para abordar la violencia doméstica debieran ser las legislaciones penales y, por tanto, las judicaturas criminales, ya que las civiles no han sido eficaces y se requiere tipificar la violencia doméstica como crimen para avanzar más sustantivamente hacia su erradicación. El procedimiento penal debe contemplar normas relativas a la protección de las víctimas.

En relación a la definición de violencia, se señala que ésta debe referirse a violencia contra la mujer y no a la familiar en que la víctima puede ser cualquier miembro de la familia o a ambas de manera conjunta. Así lo hacen, por ejemplo, Honduras con su Ley para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer; Paraguay con su Ley contra la Violencia Doméstica; y Puerto Rico con su Ley para la Prevención e Intervención contra la Violencia Doméstica. En cuanto a los tipos de violencia que debe contemplar, existe consenso en que las leyes de violencia doméstica tienen que considerar la violencia física, psicológica y financiera o patrimonial. La violencia sexual debería formar parte de los delitos sexuales con penas más altas. En este sentido, además de la violencia física y psicológica, también contemplan la sexual las leyes de Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela. Y sólo tres países —Costa Rica, Guatemala y Honduras— contemplan en sus leyes la violencia patrimonial.

Respecto de la relación víctima-agresor, una ley eficaz debe considerar la amplia gama de relaciones de pareja entre adultos, a saber: cónyuges, ex cónyuges, convivientes, ex convivientes, novios, ex novios y padres de un hijo/a común, biológico o adoptivo (sin haber mediado ninguna de las relaciones anteriores).

El tema relacionado con las medidas de protección para las víctimas y sus bienes es crucial en las legislaciones. Una buena práctica legislativa debe establecer como obligatorias las medidas de protección y es importante que los jueces y juezas tengan criterios definidos para evaluar el riesgo a que están expuestas las mujeres.

En relación a las sanciones a los agresores, la buena práctica legislativa es contemplarlas, considerando que toda persona que comete un acto violento contra otra deber ser castigada. En cuanto al carácter y gravedad de las sanciones, puede considerarse positivo el que muchas de las legislaciones contemplen aplicar algún grado de flexibilidad según la realidad de cada caso. Dentro de este abanico resultan novedosos los trabajos comunitarios establecidos en la ley chilena.



Las leyes deben contemplar mecanismos para asegurar la atención integral a las víctimas, estos servicios deben ser gratuitos, prestados por personal capacitado y con mecanismos que aseguren la protección a las víctimas.

*Sociedad civil:* en América Latina y el Caribe, el rol de la sociedad civil es trascendental cuando se evalúan las políticas para abordar la violencia contra la mujer. El movimiento feminista es quien visibiliza el tema y, a través de la movilización social, lo incorpora a la agenda política de los gobiernos de la región. Es la sociedad civil quien entrega los modelos de atención, promueve las campañas, logra que se aprueben las legislaciones y continúa atendiendo a las víctimas a través de centros de atención, y en la mayoría de los países son las organizaciones de la sociedad civil las que gestionan los albergues.

En los últimos años se han implementado otras iniciativas positivas de la sociedad civil, como son la presentación de casos de violencia doméstica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por ejemplo el de María da Penha contra Brasil, y la sensibilización que se ha realizado en relación al *femicidio* o *feminicidio*, todo lo cual ha contribuido a visibilizar el tema y a generar mecanismos para su registro y prevención. Es necesario insistir en que, para implementar una política efectiva en violencia de género, es necesaria la participación activa de las mujeres y la coordinación entre el Estado, el poder legislativo y las organizaciones de la sociedad civil.

## **Violencia y seguridad ciudadana**

La política de seguridad ciudadana es un ámbito de política pública que en los últimos años ha incorporado la problemática de la violencia intrafamiliar, facilitando el desarrollo conceptual y práctico de abordaje de la violencia de género como una materia de seguridad. Los programas de erradicación de la violencia doméstica se han comenzado a incorporar como un factor relevante dentro de los programas de seguridad ciudadana. Esto ha sido posible, entre otros factores, por la visión estratégica que han tenido organismos y agencias internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que han apoyado programas de seguridad ciudadana con este abordaje integral, como son los Programas de Seguridad Ciudadana de Uruguay, El Salvador, Rio de Janeiro o Chile, por mencionar algunos. El incorporar la violencia familiar como un problema de seguridad ciudadana implica aceptar que, para un porcentaje importante de la población (mujeres y niños), el espacio familiar es un espacio de inseguridad y la pareja o progenitores son quienes cometen los actos de violencia. Pero, junto con esta aseveración, es importante incorporar la relación que existe entre las experiencias de violencia temprana en el hogar y las conductas de violencia en el espacio social.

## Políticas de prevención

Una de las carencias más importantes en las políticas para abordar la violencia de género en la región es la escasez de buenas prácticas en el ámbito de las políticas de prevención. En los planes nacionales para abordar la violencia no hay consenso en términos de una definición de lo que se considera prevención. En ocasiones, prevención se identifica con sensibilización y en otros casos se incluye, dentro de las actividades de prevención, la capacitación a los operadores de los diferentes sistemas. Otro factor que incide en las escasas políticas de prevención es el hecho de que la demanda para dar respuesta a las víctimas copa los escasos presupuestos asignados a las políticas de violencia doméstica.

De acuerdo a la información que existe sobre los factores de riesgo asociados a la violencia, es posible plantear una política preventiva que tenga como meta la disminución de los niveles de violencia hacia la mujer en el espacio familiar. Las medidas de prevención que se implementen deben considerar un enfoque integral y multisectorial, de modo que aborden los factores de riesgo que se dan al nivel individual, familiar, social y cultural.

“Las estrategias de prevención deben estar orientadas a reducir los factores de riesgo y aumentar los factores de protección. Dentro de los factores de riesgo, hay factores estructurales como la inestabilidad laboral, la pobreza o los procesos migratorios masivos, producto de crisis económicas de regiones o países, que requieren de intervenciones globales con resultados a mediano plazo; factores sociales, como el aislamiento social o la falta de redes; factores familiares, como las historias de violencia de cada miembro de la pareja; o factores individuales como la ingestión de alcohol, drogas, agresividad o valores culturales que legitiman el uso de la violencia y situaciones de abuso de poder. Esto implica una amplia gama de acciones a desarrollar” (Larraín, 2002).

Una de las limitaciones de los programas de prevención que se han llevado a cabo en muchos países de la región es que se componen de una suma de acciones aisladas, que generalmente obedecen más a políticas de difusión o de sensibilización sobre el tema que a una política de prevención consistente y de posible evaluación.

*Acciones implementadas:* Dentro de las acciones implementadas se pueden mencionar las siguientes:

- Programas educacionales de formación en derechos, lo cual implica un empoderamiento desde la infancia y el fortalecimiento de una conducta de reconocimiento y ejercicio de los derechos, entre ellos, el derecho a la integridad física y psicológica, el derecho de expresión, y el derecho a la autonomía y al respeto a la identidad.

- Programas en los ámbitos de la comunidad y de las organizaciones de mujeres sobre los derechos individuales y las formas de ejercerlos.
- Programas educacionales que enseñen habilidades para resolver conflictos.
- Programas de mejoramiento del clima escolar y del trabajo de mediación entre compañeros/as.
- Programas con los medios de comunicación orientados a visualizar las diversas manifestaciones de la violencia, especialmente aquellas que están “naturalizadas” y no se perciben como violencia.
- Control de armas de fuego en los hogares, de modo que disminuya el riesgo de lesiones graves o muerte en las mujeres.
- Fortalecimiento de redes sociales comunitarias.
- Política de prevención, atención y reparación del maltrato infantil, para evitar la transmisión transgeneracional de la violencia.
- Acciones orientadas a la detección temprana por el sector salud y atención eficiente por la policía y los juzgados.

*Niveles de prevención:* al diseñar un programa de prevención se debe definir a quién va dirigido, las acciones que se van a considerar, los agentes que intervienen y los criterios de evaluación.

Las acciones de prevención en violencia doméstica pueden ir dirigidas a la población en su conjunto para disminuir la prevalencia de la violencia, y también pueden estar dirigidas a las mujeres afectadas por la violencia, intentando reducir la probabilidad de su continuidad o repetición en el futuro. Establecer las diferencias entre ambos grupos implica algunos retos relacionados no solo con el diseño, sino con decisiones tales como: cuándo, cómo, dónde y con quiénes iniciar un programa de prevención de violencia intrafamiliar, ya que podrían quedar excluidas muchas personas en condición de vulnerabilidad frente al problema.

Una primera acción con impacto en la prevención es la información sobre las leyes y políticas que protegen a quienes sufren violencia familiar. Las personas afectadas necesitan conocer sus derechos para poder ejercerlos y conocer la oferta de servicios existentes para así enfrentar la violencia intrafamiliar. La difusión de los derechos juega un papel preventivo en tanto que señala las consecuencias legales y sociales para los perpetradores de la violencia y al mismo tiempo empodera a los grupos más vulnerables frente a ella. De ahí la importancia del desarrollo de una estrategia de comunicación social que sitúe el tema de la violencia como prioritario en la agenda pública.

En relación a las acciones orientadas a detener las situaciones de violencia, podemos comprobar que la mujer continúa guardando silencio y solicitando ayuda preferentemente a su familia o grupo de conocidos y, aunque se recurre a la policía o juzgados con mayor frecuencia, la demanda es aún insuficiente.

Eso significa que se deben diseñar acciones orientadas a los sectores de salud, policía y juzgados que permitan, en el caso de salud, una detección temprana, y por parte de la policía y juzgados una atención eficiente, no victimizadora y que asegure la protección de quien hace la denuncia.

Una preocupación especial para abordar la prevención es el problema de la transmisión generacional de la violencia. Esto implica tener una política de prevención, atención y reparación del maltrato infantil, para modificar los modelos de socialización y entregar alternativas no violentas de conducta frente a los conflictos. Los medios de comunicación juegan un rol fundamental en el mantenimiento y reproducción de la violencia, sus mensajes refuerzan un estereotipo de familia jerárquica, con roles rígidos e inamovibles, en donde la mujer tiene un papel subordinado y los niños no son sujetos de derecho. Estos mensajes están a la base de una conducta violenta.

*Masculinidad y prevención de la violencia.* A partir de los estudios de masculinidad se ha comenzado a plantear la relación entre el género masculino y la violencia, considerando la necesidad de ampliar el concepto de violencia de género desarrollado principalmente en relación a la violencia hacia la mujer y rescatar la vulnerabilidad que presenta el género masculino para otras violencias, como la comunitaria y la social (Corsi, 1995 y 2003; Olavarría, 2001). Al hablar de violencia basada en el género, es necesario cuestionar la relación entre la violencia y la construcción de los géneros y para eso es importante estudiar las estadísticas de criminalidad, donde alrededor de un 90% de los crímenes cometidos en el mundo son cometidos por personas del sexo masculino. Según Corsi (2003), para interpretar este dato es necesario considerar al menos tres aspectos:

- El proceso de naturalización de la violencia masculina como modo legítimo de resolver problemas interpersonales.
- El proceso de construcción de la identidad masculina en nuestra cultura.
- El proceso de construcción del poder en las relaciones de género.

En la región, existen interesantes experiencias de trabajo sobre los temas de masculinidad y violencia, como el Colectivo de Hombres por Relaciones Iguitarias (CORIAC) en México (Cervantes, 1999) y la Fundación Puntos de Encuentro en Nicaragua (Montoya 1999) y Corsi (1990, 1995 y 2003) en Argentina.

Prevenir la violencia familiar implica la existencia de profundos cambios en los valores y en el comportamiento de las personas. Significa, principalmente, reconocer los derechos individuales de cada uno de los miembros del grupo familiar. Requiere estimular la aplicación de fórmulas pacíficas de resolución de conflictos desde la infancia, y de formas de tolerancia y de respeto a la diversidad y a la libertad de todos los seres humanos.

*Experiencias de prevención:* a continuación, se presentan cuatro experiencias de prevención en la región dirigidas a diferentes niveles de intervención.

*Campaña 25 de Noviembre: Día Internacional de la No Violencia Contra las Mujeres,* impulsada por la Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y el Caribe (RSMLAC).

Desde el año 1996, la RSMLAC coordina campañas regionales en torno a la problemática de violencia contra las mujeres cuyos conceptos claves son:

- El derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia. La violencia contra de las mujeres es una violación a sus derechos humanos fundamentales.
- La violencia contra las mujeres tiene un impacto grave en su salud física y mental, por lo que debe considerarse un problema de salud pública de primer orden.
- La mujer debe tener acceso amplio y oportuno a la información y orientación respecto a las leyes e instrumentos que la protegen y cómo utilizarlos.
- Las mujeres agredidas deben ser acogidas con prontitud, sensibilidad, respeto y empatía por las distintas instancias encargadas de su atención.

Las campañas pretenden visibilizar frente a la opinión pública las distintas formas de violencia basada en el género que ocurren tanto en el ámbito privado como público y su impacto en la salud integral de las mujeres. Las campañas masivas, junto con el objetivo de generar cambios a nivel de las políticas públicas y de los organismos de toma de decisión, ofrecen información a las mujeres y a la comunidad sobre la violencia de género y los mecanismos que existen para enfrentarla. Son campañas dirigidas a la población en general en las que se utilizan actividades de comunicación masiva, como la radio y la televisión y actividades informativas como paneles, seminarios, conferencias, jornadas educativas, etc.

Las campañas son realizadas por organizaciones sociales de mujeres, contando cada año con la participación de más de 120 organizaciones y redes, involucrando entre 12 y 15 países de Latinoamérica y el Caribe, entre los que se puede mencionar: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela.

La RSMLAC considera como impacto de las campañas los siguientes indicadores:

- A nivel de las mujeres: generación de un proceso de empoderamiento en cuanto a la importancia de prevenir la violencia de género, aumentar la percepción de la necesidad de la denuncia y de cautelar su integridad física y mental.

- A nivel social: generación de un espacio de reflexión sobre la temática, aumentando la sensibilización sobre el tema.
- A nivel de las instituciones: generación de procesos de asesoría y coordinación entre las organizaciones sociales que trabajan el tema de la violencia e instituciones como la policía, servicios de salud y otras instituciones que trabajan con mujeres.
- A nivel de las organizaciones de mujeres: fortalecimiento de organizaciones de mujeres en la región, principalmente en temas de derecho.<sup>3</sup>

*Proyecto Infancia y Familia:* La alcaldía de Medellín, Colombia, está implementando un proyecto de infancia y familia orientado a la prevención de la violencia doméstica dotando a las personas y a las familias de elementos y recursos para mitigar y disminuir la violencia familiar. Las estrategias utilizadas son: talleres grupales, asamblea familia, feria del buen trato y feria de la familia, con especial énfasis en la reactivación de la red social. La Universidad de Antioquia realizó la evaluación del impacto temprano considerando los siguientes factores:

- Cambios individuales en mediadores cognitivos, la familia y habilidades de interacción.
- Cambios en el conocimiento, usos y percepciones sobre recursos institucionales para tramitar violencia intrafamiliar.

Se aplicó un cuestionario a una muestra de 1.880 personas, 940 participantes en el programa y 940 controles. La evaluación muestra cambios significativos en el grupo intervenido en el control de la ira, en resolución de conflictos, en habilidades de interacción y en la comunicación. Se evalúa también como logro un aumento de la identificación y uso de recursos institucionales.<sup>4</sup>

*Yo Tengo Valor.* En República Dominicana se desarrolló un programa educativo entre noviembre 1998 y junio 2004, con el fin de fortalecer la educación en valores (PREAL, 2004). Fue realizado con la iniciativa y el auspicio del Grupo León Jiménez, a partir del programa diseñado por *Lifetime Learning System*. La ejecución fue asumida por EDUCA (Acción para la Educación Básica) y apoyada por la Secretaría de Educación Básica. Se involucró en talleres de capacitación a aproximadamente 25.000 maestros quienes llevaron las herramientas adquiridas

<sup>3</sup> <http://www.reddesalud.org/espanol/-programas/abogacia/campanias>

<sup>4</sup> Proyecto Infancia y Familia, presentado por Samuel Andrés Arias. Facultad Nacional de Salud Pública. Foro Interamericano Seguridad y Convivencia Ciudadana realizada en Medellín en Septiembre 2005.

a más de un millón de estudiantes y a 3.000 apoderados que asistieron a jornadas de entrenamiento.

El programa fomenta los valores de responsabilidad, autoestima, manejo de conflictos, toma de decisiones y comunicación. Se utilizan herramientas pedagógicas en talleres, discusiones, dramatizaciones y ejercicios, y cuentan con el respaldo de materiales didácticos.

El programa se desarrolla en tres etapas sucesivas. La primera recibe el nombre de “Yo tengo V.A.L.O.R.” y tiene por objetivo animar a que los estudiantes asuman responsabilidades por sus propios actos, motivarlos a tomar decisiones responsables y valorar el asumir responsabilidades. La segunda etapa se denomina prevención y manejo de conflictos y tiene como lema “Yo tengo C.O.N.T.R.O.L.”. La última fase se denomina “Yo aprendo a V.I.V.I.R.”.

*Construcción e Implementación de un Programa de Intervención Preventiva para Madres e Hijos que han Vivido Violencia Intrafamiliar* (UNICEF-MEMCH, 2005). En Chile, el Movimiento pro emancipación de la mujer chilena (MEMCH) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) realizaron un programa orientado a la prevención de la violencia a nivel secundario, a realizar con mujeres que han vivido situaciones de violencia doméstica y sus hijos, con el fin de generar conductas de protección y superar los mensajes de violencia que percibieron los niños a partir de la violencia entre sus padres. El programa consistió en la realización de dos talleres, uno para madres y otro para sus hijos, de 17 sesiones cada uno, con algunas sesiones conjuntas.

En relación a los niños y niñas el programa se planteó los siguientes objetivos:

- Diseñar una estrategia psicoeducativa dirigida a niños y niñas para trabajar con ellos una concepción de familia no abusiva ni discriminatoria, respetuosa de los derechos humanos de cada uno de sus integrantes, reforzando los contenidos del taller para madres.
- Desarrollar en los niños habilidades relacionales no violentas que contribuyan a prevenir la reproducción de la violencia doméstica y el maltrato infantil cuando en el futuro ellos construyan sus propias familias.

En relación a las madres se plantearon los siguientes objetivos:

- Diseñar una estrategia psicoeducativa para proporcionar a las madres elementos que las ayuden a desarrollar ciertas habilidades de crianza para transmitirle a sus hijos modelos de familia con una concepción no abusiva ni discriminatoria, respetuosa de los derechos humanos de cada uno de sus integrantes.

- Desarrollar en las madres habilidades que contribuyan a disminuir y prevenir el maltrato infantil.
- Enfoque de los talleres.

Para la evaluación del impacto de los talleres se utilizaron metodologías cualitativas y cuantitativas. Cada sesión fue evaluada por las facilitadoras y participantes de los talleres, se estableció una línea base al iniciar los talleres orientada a medir actitudes y conductas frente a la violencia y se realizó una evaluación al finalizar los talleres.

La evaluación permite establecer los siguientes logros:

En los niños y niñas:

- Más respeto por normas grupales y control de impulsos.
- Mayor facilidad para seguir instrucciones y tolerancia a la frustración.
- Incorporación de concepto de límites, respeto por sus pares.
- Desarrollo de la habilidad de reconocer y expresar emociones (física y verbalmente).

En las madres:

- Incorporación de pautas de crianza no violentas y un mayor compromiso con el taller desde su rol de madres.
- Conocimiento de cuánto influyen en la formación de la personalidad de sus hijos.
- Modificación de la percepción sobre la posibilidad de cambio en las relaciones familiares.
- Desarrollo de la habilidad de reconocer y expresar emociones (física y verbalmente).

Se está en la etapa de masificar los talleres en diversas instituciones que trabajan con mujeres víctimas de violencia familiar y sus hijos.

## RECOMENDACIONES

En todos los países de la región existe una política para abordar el grave problema de la violencia de género, que se traduce en pérdida de vidas y de posibilidades de desarrollo y que vulnera seriamente los derechos humanos de una parte significativa de la población. Son muchas las acciones, propuestas y políticas que se han implementado y continúan implementándose. Una vez revisadas las diversas



propuestas, a modo de conclusión se plantearán los criterios a considerar en el diseño e implementación de una política efectiva de prevención, atención y rehabilitación de violencia de género.

## Derechos humanos

El marco orientador de la política son los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales suscritos por los países de la región, como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención De Belém Do Pará”, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de los Derechos del Niño (CDN).

Esta orientación significa que todos los agentes públicos que actúan en este campo deben conocer estos instrumentos, adoptar su conceptualización y aplicarlos en su accionar de modo permanente y pleno.

El incorporar el enfoque de derechos humanos implica tomar en consideración los siguientes aspectos:

- La efectividad de las leyes y políticas depende, fundamentalmente, de la incorporación de medidas centradas en la defensa de los derechos de las víctimas y de las mujeres en general a una vida libre de violencia.
- El reconocimiento de la autonomía de las mujeres, sus derechos ciudadanos y por lo tanto sus necesidades e intereses específicos.
- La promoción de los derechos humanos en la relación de violencia intrafamiliar contra la mujer requiere procesos de transformación sistemática de las distintas instituciones y el sistema de creencias a fin de enfrentar las formas en que reafirma y perpetúa el problema.
- La defensa de los derechos humanos requiere que las intervenciones involucren un proceso de empoderamiento y de participación de las mujeres como actores en las decisiones y acciones que les atañen, más que receptoras o ‘usuarias’ de los servicios e intervenciones.

## Prioridad política

La erradicación de la violencia contra la mujer por su pareja debe constituirse en un objetivo prioritario de las políticas de gobierno en todos sus sectores y niveles, de forma que todas las capacidades existentes estén al servicio de este objetivo y convoquen a los otros poderes del Estado, a las instituciones y a la sociedad civil a formar parte de esta tarea. Este debe ser un objetivo prioritario por el impacto de su erradicación sobre la construcción de una convivencia respetuosa de los derechos en la familia y en la sociedad por el carácter multidi-

mensional que posee como fenómeno cultural, económico, jurídico, psicológico y social, así como por la complejidad y magnitud de las medidas que se necesita implementar.

### **Liderazgo definido**

La implementación de una política intersectorial requiere la existencia de un organismo claramente definido como ente articulador de la propuesta. Este rol preponderante concuerda con recomendaciones y análisis internacionales de experiencias que señalan que la conducción de una política sobre violencia de género debe estar en manos de un organismo rector y que este debe ser el responsable estatal de la equidad de género. Esta recomendación recoge la necesidad de que la política que aborda la violencia intrafamiliar contra las mujeres sea parte integral de las políticas de equidad de género.

### **Inserción en las políticas de equidad de género**

Una política que aborde la violencia contra la mujer por parte de su pareja debe tener un marco conceptual adecuado (enfoque de género) y estar inserta en el ámbito de las políticas y leyes más generales, dirigidas a reducir la violencia de género y a construir la equidad de género. A modo de ejemplo, una política que favorezca la equidad en el ingreso y remuneración en el mercado laboral está estrechamente relacionada con la prevención de la violencia y con la posibilidad de que la mujer pueda superar la situación de violencia en la medida en que logre su autonomía económica.

### **Respuesta a todas las mujeres que viven violencia en la pareja**

La política debe estar diseñada para entregar una atención integral a las mujeres, ya que ellas son las principales víctimas de la violencia que ocurre en la familia. La violencia en la pareja afecta a las mujeres sin hacer distinción de edad o situación socioeconómica, por lo que el Estado debe tener respuesta para todas ellas.

### **Énfasis en la prevención**

La política debe enfatizar una propuesta de prevención integral, que abarque los sectores de educación, salud y justicia, con un rol significativo de la sociedad civil. La política de prevención debe intentar eliminar las raíces históricas y culturales de la violencia en el espacio familiar, lo que significa revisar las representaciones que continúan avalando una estructura familiar basada en el poder, que limita severamente el ejercicio de los derechos de las mujeres y los niños y niñas. La

prevención debe hacerse desde la infancia, de manera oportuna, consistente y permanente.

### **Incorporación de los hombres en las políticas de prevención de violencia de género**

Las políticas orientadas a la prevención de la violencia deben de considerar en su diseño y grupo objetivo a los hombres en general y a los que ejercen violencia en particular. En las políticas de educación, prevención, detección precoz y atención es necesario incorporar a los hombres, para promover conductas no violentas y detectar a tiempo comportamientos de riesgo. Es necesario trabajar con los hombres en diferentes niveles: en la promoción de la deslegitimación de sus creencias sobre el derecho de dominio hacia las mujeres, en la ruptura del silencio cómplice y en la suma a las acciones sociales contra la violencia, en la construcción de otras identidades masculinas que se apoyen en valores pacíficos, igualitarios y democráticos y en el derribo de los obstáculos que se oponen a ellos, y en el cultivo de los factores protectores contra la violencia. Y para todo ello hay que incidir en los ámbitos de socialización (familia, escuela, grupo de iguales, medios audiovisuales).

### **Intervención integral**

La superación de la violencia en la relación de pareja exige una capacidad de respuesta en múltiples frentes: la respuesta a una víctima debe ser inmediata por parte de salud, justicia y policía, haciendo falta a veces un refugio temporal para ella y sus hijos. Para superar plenamente su situación, requerirá asistencia social, tal vez terapéutica, y muchas veces tendrá que ser apoyada hasta alcanzar una indispensable autonomía económica. El Estado debe ocuparse también del agresor, asegurando no sólo su sanción y vigilancia, sino reeducándolo para modificar su conducta y actitudes, previniendo así la repetición de relaciones de violencia. Todos estos elementos exigen una fina coordinación entre los diferentes servicios y agentes que deben enfrentar este problema, unificar propósitos y marcos conceptuales, compartir información y racionalizar la distribución de tareas, concordar metas de corto y largo plazo, y fijar criterios de seguimiento.

### **Acción multi-nivel, con foco en el territorio**

La política requiere un despliegue de servicios y acciones en el espacio local, debidamente coordinados con los niveles superiores de decisión y con otros agentes no estatales del espacio local. En este sentido, es necesario combinar

una adecuada articulación de todos los niveles del Estado y la sociedad, con la operación de redes territoriales ágiles y eficaces. Uno de los desafíos de mediano plazo es construir un creciente protagonismo de las municipalidades en la atención y la prevención de esta forma de violencia.

### **Participación ciudadana**

Se debe involucrar activamente a la ciudadanía en el diseño, implementación y seguimiento de la política para enfrentar la violencia contra la mujer en la pareja. El gobierno y las organizaciones sociales deben programar acciones masivas de sensibilización, información y capacitación, a la vez que instalar mecanismos de divulgación sobre el estado de situación de la violencia, los registros de mujeres víctimas de violencia, los datos de feticidio o la información sobre sentencias, de modo que exista un control social sobre las políticas que se están implementando.

### **Respaldo legal, reglamentario y procesal**

Como la experiencia ha mostrado, uno de los factores de éxito de una política es la existencia de normas y mecanismos que garanticen su implementación y resultados, más aún tratándose de campos tan complejos y que involucran a tantos actores como es el caso de una política de violencia doméstica. Es necesario concordar metas e indicadores, desarrollar protocolos de actuación y fórmulas de evaluación de impacto y de resultados, todos los cuales deben ser incorporados dentro de los instrumentos de planificación y gestión de cada organismo involucrado.

### **Masa crítica**

Es indispensable contar con recursos humanos capaces de comprender el carácter multidimensional de la violencia de género y la misión de su servicio en este campo. En particular interesa que los servicios no solamente prioricen la formación y capacitación de su personal, sino que además incentiven su perfeccionamiento en esta área por diferentes medios (postgrados, pasantías, etc.).

### **Investigación**

La violencia de género ha sido objeto de estudio solamente en los últimos 20 años. El marco teórico con el que se trabaja en la intervención se genera todavía principalmente en los países europeos, Canadá y Estados Unidos. Al tiempo que se avanza, es necesario conocer la dimensión y las manifestaciones de la violencia de género, profundizar en la etiología, conocer los factores de riesgo y de protección, contextualizar el fenómeno en nuestra realidad cultural y social,

e incorporar en el análisis la diversidad étnica y social. La demanda por dar respuesta a las víctimas dificulta la existencia de recursos para la investigación, sin embargo no podremos dar una respuesta satisfactoria que responda a nuestras realidades si no somos capaces de avanzar en la investigación en la región. Se debe apoyar e incentivar a organizaciones sociales y universidades para que tomen en sus manos responsabilidades de investigación y difusión de la violencia de género en la región.

### **Evaluación y seguimiento de las políticas**

Para avanzar en la disminución de la violencia en contra de la mujer es fundamental que, junto al aumento de los recursos para la implementación de políticas, se desarrollen instrumentos de evaluación del impacto de estas. Eso significa la presencia de indicadores de proceso y de resultado, metas y objetivos definidos con plazos determinados, y seguimiento de las políticas. Una propuesta consistente en este sentido será un factor determinante en conseguir recursos para invertir en violencia y también en el sostenimiento de las políticas más allá de los gobiernos de turno.

### **CONCLUSIONES**

El año 2006 conmemora el 25 aniversario de la declaración del 25 de noviembre como Día Internacional de la no Violencia Contra las Mujeres. En estos 25 años se ha avanzado mucho, se han promulgado leyes en todos los países de la región, se han efectuado campañas, programas, estudios, e inversiones importantes del Estado para abordar el problema. Se han aplicado políticas de control y sanción a los agresores y se han implementado centros de atención a las víctimas. Sin embargo, las cifras son elocuentes en señalar que los niveles de violencia en la familia no han disminuido significativamente, aunque la atención a las víctimas haya mejorado, aumenten las denuncias y exista mayor castigo hacia los agresores.

La percepción social y el reconocimiento de que determinados comportamientos son violentos son factores históricos. Esa percepción está determinada por relaciones de poder y por los valores presentes en una sociedad determinada, en momentos históricos específicos. Vivimos en sociedades que manejan diferentes códigos en relación a la violencia. Existe una fuerte condena cuando esta se lleva a cabo en el espacio público, sin embargo se tolera y avala cuando se da en el espacio privado. Una denuncia por una agresión en la vía pública es inmediatamente acogida, la misma denuncia en el hogar es desestimada, subvalorada e incluso se intenta persuadir a la víctima para que la retire.

La representación social sobre la violencia en el espacio familiar está cambiando, como también cambia la organización familiar y social. Sin embargo,

aún existe un número importante de familias con relaciones de violencia donde el uso de la violencia se considera natural e incluso positivo, especialmente en lo que se refiere al maltrato infantil, o bien se percibe como una situación imposible de modificar porque se relaciona con comportamientos “naturales” de los géneros.

Junto con la atención y protección a las víctimas y la sanción a los agresores, es fundamental avanzar en políticas coherentes y persistentes de prevención. Los estudios realizados en América Latina y en el mundo entregan elementos importantes para el diseño de una política de prevención efectiva. El primer paso para ir modificando los altos índices de violencia en la familia es reconocer y asumir los altos niveles de violencia que se dan en su interior, romper con el silencio, atreverse a observar la actual estructura familiar para ver qué factores siguen aún reforzando estereotipos y roles sexuales profundamente discriminatorios y desiguales para ambos sexos. Significa plantear el desafío de la democratización de las relaciones familiares.

Prevenir la violencia de la que son víctimas las mujeres por parte de su pareja implica profundos cambios en los valores y en el comportamiento de las personas y requiere un compromiso social por sancionar la violencia, por evitar silenciarla. Significa, ante todo, reconocer los derechos individuales de cada uno de los miembros que constituyen el grupo familiar y estimular las formas pacíficas de resolver los conflictos desde la infancia, los mecanismos de tolerancia y el respeto a la diversidad y a la libertad de todos los seres humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almeras et al. 2002. *Violencia contra la mujer en relación de pareja. América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución*. Serie Mujer y Desarrollo 40. Proyecto Interagencial: "Uso de Indicadores de Género para la Formulación de Políticas Públicas". Santiago de Chile, CEPAL.
- Aranda, V. y D. Lazo. 2006. *El derecho a vivir una vida libre de violencia. Balance del estado de la situación en América Latina y el Caribe. Desafíos y propuestas*. Chile. CEPAL.
- Arriagada, I. 1997. "Políticas sociales, familia y trabajo en la América latina de fin de siglo". En: *Serie Políticas sociales* No. 21 (LC/L. 1058). Santiago de Chile, CEPAL.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1979. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación hacia la mujer*. Resolución 34/180. Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Convención de los Derechos del Niño*. Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres*. A/ RES/ 48/104. Nueva York.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. *Violencia doméstica. Intervenciones para su prevención y tratamiento*. Washington D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Binstock, H. 1998a. "Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer". En: *Serie mujer y desarrollo* No. 24 (LC/L. 1126). Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Violencia en la pareja. Tratamiento legal, evolución y balance". En: *Serie mujer y desarrollo* No. 23 (LC/L. 1123). Santiago de Chile, CEPAL.
- Birgin, H. 2005. *Violencia Familiar*. Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Bonfenbrenner, U. 1987. *La ecología del desarrollo humano*. Buenos Aires, Paidós Ibérica S.A.
- Bonino Méndez, Luis. 2002. "Obstáculos a la comprensión y a las intervenciones sobre la violencia (masculina) contra las mujeres en la pareja". En Ruiz Jarabo, C y P. Blanco (Eds.): *La prevención y detección de la violencia contra las mujeres desde la atención primaria de la Salud*. Madrid, ADSP.
- Buvinić, M., A. Morrison y M. Shifter. 1999. *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Cervantes, F. 1999. "Cómo ayudar a los hombres a superar el comportamiento violento con las mujeres". En: Morrison, A. y M. L. Biehl (Eds.), *El costo del silencio. Violencia doméstica en las Américas*. Washington, D.C., BID.
- Chejter, S. 2001. *Sobre la violencia. Violencia y regulación de conflictos en América Latina*. Caracas, Heinrich-Boell Stiftung-HBS/Editorial Nueva Sociedad.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1999. "Directorio de organismos nacionales a cargo de las políticas y programas para las mujeres de América latina y el Caribe. Unidad Mujer y Desarrollo". <http://www.eclac.cl/espanol/investigacion/series/mujer/directorio/directioorg.htm>.

- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). 2004. "Informe final de la reunión intergeneracional de expertas sobre componentes clave para leyes y políticas en torno a la violencia basada en el género". Washington, D.C., CIM y OEA.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Tercer informe bienal sobre el cumplimiento de la Resolución Ag/Res. 1456 (XXVII-0/97): Promoción de la convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer". *Convención de Belém do Pará*. Washington, D.C., CIM y OEA.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Violencia en las Américas. Análisis regional. OEA/Ser. L/II.2.30. CIM/doc.6/00". Washington, D.C., CIM y OEA.
- Cook, R. J. 1997. *Derechos humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e internacionales*. Bogotá, Profamilia.
- Corsi, J. 1990. *Violencia familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*. Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Violencia masculina en la pareja. Una aproximación al diagnóstico y a los modelos de intervención*. Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_. (Compilador). 2003. *Maltrato y abuso en el ámbito doméstico*. Buenos Aires, Paidós.
- Duque, I., T. Rodríguez y S. Weinstein. 1990. "Violence Against Women: Definitions and Strategies". Informe preparado para el Congreso Mundial sobre Derechos Humanos. Nueva Delhi, India.
- Dutton, D. 1995. *The Domestic Assault of Women. Psychological and Criminal Justice Perspectives*. Vancouver, UBC Press.
- Echeburúa, E. y P. De Corral. 1998. *Manual de violencia familiar*. Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Ellsberg, M. 1998. *Confites en el infierno*. Nicaragua, Red Nacional de Mujeres contra la Violencia.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Wife Abuse Among Women of Childbearing Age in Nicaragua". En: *American Journal of Public Health* 1999 No. 89, 241-244.
- Facio, A. 1996. *Cuando el género suena cambios trae. Metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José, Costa Rica, ILANUD.
- García, A. et al. 2000. *Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado*. San José de Costa Rica, GESO y Washington, D.C., BID.
- García-moreno, C. 2000. *Violencia contra la mujer desde el enfoque de salud pública*. Washington, D.C, Harvard Center for XXX and Development Studies. Organización Panamericana de la Salud.
- Gobierno de Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 2000. *Mujeres en Argentina. Estado de situación a cinco años de Beijing*. Buenos Aires, Subsecretaría de la Mujer.
- Gobierno de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. 2000. *Informe 2000. Cinco años después de Beijing. Poder, oportunidades y autodeterminación para las mujeres en el nuevo siglo*. La Paz, Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familias.



- Gobierno de Ecuador. Secretaría de Estado de Desarrollo Social. 1999. *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Secretaría Técnica del Frente Social*. Quito, Consejo Nacional de Mujeres.
- Gobierno de México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 2000. *Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México*.
- Gobierno de México. Instituto Nacional de las Mujeres. 2004. *Violencia de género en las parejas mexicanas. Resultados de la encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los hogares*. 2003. México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- Gobierno de la República Dominicana. Secretaría de Estado de la Mujer. 2000. *Diagnóstico de género en la reforma y modernización*. Santo Domingo.
- Gobierno de Perú. Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. 1999. *Género: equidad y disparidades. Una revisión en la antesala del nuevo milenio*. Lima.
- Gomáriz, E. y A. García. 2003. *Género y seguridad democrática*. San José, Costa Rica, Fundación Género y Sociedad.
- Güezmes, A., N. Palomino y M. Ramos. 2002. *Violencia sexual y física contra las mujeres en el Perú. Estudio multicéntrico de la OMS sobre la violencia de pareja y la salud de las mujeres*. Lima, Flora Tristán, Universidad Peruana Cayetano Heredia—Organización Mundial de la Salud.
- Heise, L. 1998. "Violence Against Women: an Integrated, Ecological Framework". En: *Violence Against Women* No. 4, 262-290.
- Heise, L., J. Pitanguy y A. Germain. 1994. "Violence Against Women. The Health Burden". En: *Informes para discusión* No. 255. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Isis Internacional. 1993–2002. *Boletines de la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe contra la violencia doméstica y sexual*. Santiago de Chile, ISIS.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social". En: Carrión, Fernando (Ed.), *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito, FLACSO, Ecuador y OPS - OMS.
- Larraín, S. 1999. "Dos décadas de acción para frenar la violencia doméstica". En: Morrison, A. y M. L. Biehl, *El costo del silencio. Violencia doméstica en las Américas*. Washington, D.C., BID.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Violencia puertas adentro. La mujer golpeada*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Levinson, D. 1988. *Family Violence in Cross Cultural Perspective*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Montoya, O. 1998. *Nadando contra la corriente: buscando pistas para prevenir la violencia masculina en las relaciones de pareja*. Managua, Punto de Encuentro.
- Moreno, F. 1999. La violencia en la pareja. *Revista Panamericana de Salud Pública*. 1999, 5: 245–258.
- Morrison, A., y M. Orlando. 1999. "El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua". En: Morrison, A y L. Biehl. *El costo del silencio. Violencia doméstica en las Américas*. Washington D.C., BID.

- Naciones Unidas. 1999. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Nueva Cork, ONU.
- \_\_\_\_\_. 1979. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Nueva York: ONU.
- Olavarría, J. 2001. *Hombres: identidad/es y violencia. Segundo encuentro de Estudios de Masculinidades: Identidades, cuerpo, violencia y políticas públicas*. Santiago de Chile, FLACSO.
- Organización de los Estados Americanos. 1994. "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer". <http://www.oea.org/defaultesp.htm>. (No disponible)
- Organización Mundial de la Salud. 2005. *Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y violencia doméstica*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Violencia contra la mujer. Un tema de salud prioritaria*. Ginebra, Unidad de Salud de la Mujer.
- Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud. 2000. *Informes y presentaciones al Simposio 2000: Violencia de género, salud y derechos en las Américas*. Toronto, Canadá.
- Organización Panamericana de la Salud. 2003. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Publicación Científica y Técnica No. 588. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Modelo de leyes y políticas sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres". Washington D.C. Documento de trabajo.
- PREAL. 2004. *Formación en valores y habilidades para la vida: estrategias amplias para prevenir la violencia*. Serie Prevención de la Violencia Escolar. Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1999. "Informes nacionales sobre la situación de la violencia de género contra las mujeres". Campaña Interagencial contra la Violencia hacia las Mujeres y las Niñas. Santiago de Chile, PNUD.
- Ravazzola, C. 1997. *Historias infames. Los maltratos en las relaciones*. Buenos Aires: Paidós Terapia Familiar.
- Rico, N. 1996. *Violencia de género: Un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo No. 16. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Estrategias regionales para enfrentar la violencia en la familia". En: *Desafíos para la paz: un país sin mujeres agredidas*. Santiago, Chile, Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual.
- Rioseco, L. 2005. *Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo No. 75. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Mediación en casos de violencia doméstica. Género y derecho*. Santiago de Chile, American University – CIMA - La Morada - LOM Ediciones.
- Rioseco, L. y Ximena Rojas. 1997. *Tejiendo redes. Creación de redes comunales en violencia intrafamiliar. Una propuesta metodológica*. Santiago de Chile, Corporación DOMOS.
- Rojas Marcos, L. 1995. *Las semillas de la violencia*. Madrid, Espasa-Calpe.

- Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe. 1999. "The Caribbean Subregional Review and Appraisal Report on the Implementation of the Beijing Platform for Action". Documento borrador presentado a la Tercera Conferencia Ministerial del Caribe sobre la Mujer. Puerto España.
- Servicio Nacional de la Mujer. 2002. *Detección y análisis de la prevalencia de la violencia intrafamiliar*. Santiago, Chile, Servicio Nacional de la Mujer.
- Shaw, M. 2001. *Invirtiendo en jóvenes. Políticas internacionales para prevenir la delincuencia y la victimización*. Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Solano, P. y M. Velzeboer. 2003. "Componentes clave para leyes y políticas contra la violencia contra las mujeres". Documento de trabajo. Unidad de Género y Salud. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- Strauss et al. 1996. "The Revised Conflict Tactic Scales (CTS2): Development and Preliminary Psychometric Data". En: *Journal of family issues* No.17.
- UNICEF-MEMCH. 2005. *Aprendiendo a convivir. Taller para niños y niñas*. Nueva York, UNICEF.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Aprendiendo a convivir. Taller para madres*. Nueva York, UNICEF. <http://www.unicef.cl/centrodoc/>
- Velázquez, S. 2003. *Violencias cotidianas, violencia de género: escuchar, comprender, ayudar*. Buenos Aires, Paidós.
- Walker, L. 1979. *The Battered Woman*. Nueva York, Harper.

*Página en blanco a propósito*

# 4

## Juventud y violencia

*Franz Vanderschueren*

El objetivo de este capítulo es revisar los enfoques y prácticas vigentes en América Latina que abordan el problema de la juventud y la violencia para poder formular el marco y propuestas que faciliten la definición de políticas públicas. En materia de prácticas vigentes es menester destacar la falta de evaluaciones sistemáticas respecto a los resultados e impactos obtenidos.

La importancia de focalizar el problema de la juventud y la violencia deriva de tres hechos: el aumento incontestable de la violencia en la región durante las dos últimas décadas, en particular de la violencia juvenil, los límites de las políticas públicas dirigidas a este problema y la importancia cuantitativa del segmento juvenil en la región que durante el período 2000–2020 tendrá su mayor contingente histórico (CELADE, 1998). Estos hechos muestran que lo que está en tela de juicio en las políticas de prevención y control de la violencia es la cohesión social de las sociedades de la región.

La percepción cultural del concepto de juventud es de tiempo de transición, de cambio, de riesgo y de vulnerabilidad. Debido a las transformaciones que experimenta el individuo, “durante el período juvenil afloran las condiciones biológicas para la vida sexual y la reproducción, se enriquece el desarrollo intelectual y social, se produce con mayor intensidad la interacción entre las tendencias individuales, las adquisiciones psicosociales, las metas socialmente disponibles, las fortalezas y desventajas del entorno” (Krauskopf, 2003). Dentro de esta perspectiva, la juventud es un “tiempo de riesgo” dada su condición de período de transición, de búsqueda de identidad, de alejamiento del sistema familiar y de construcción de nuevas relaciones.

Por otra parte, las condiciones juveniles varían según los sectores sociales. Los contextos determinan la forma en que se desarrolla esta etapa de la vida. Por esta razón, coexisten varios segmentos de juventud de acuerdo con los grupos sociales en los cuales están insertos y esta inserción condiciona el desenlace del

período juvenil. En una región caracterizada por fuertes desigualdades sociales, la diferenciación entre los grupos juveniles es, por lo tanto, muy marcada.

El concepto de juventud hace referencia también a etapas diferenciadas de edad en ese período de la vida. Sin entrar en la discusión sobre los límites de edad de la juventud, que varían según los países, se asume aquí que la juventud cubre básicamente dos períodos. El primero, el de la adolescencia, se extiende desde la pubertad alrededor de los 12 años, que marca la ruptura con la infancia, hasta la entrada en el mundo del joven adulto. La adolescencia es un período de formación física, intelectual, afectiva y ética, y es también un período de cambio y ruptura marcado por la búsqueda de identidad. En el período de la adolescencia los factores de socialización principales son la familia —aunque su incidencia es menor que durante la infancia— la escuela y sobre todo los pares. De hecho, como han demostrado los estudios, la influencia de los pares es predominante y superior a cualquier otra influencia en el pasaje a actos de violencia o comportamientos en conflicto con la ley o incívicos (Blatier, 2002).

El segundo período, el del joven adulto, se caracteriza por una doble búsqueda: la de entrada en el mercado de trabajo —en forma directa a través de estudios o capacitación que la facilitan— y la de construcción de su propia familia. Se extiende hasta más o menos los 25–29 años (los países adoptan límites diferentes), es decir, la edad aproximativa de formar una familia. En este segundo período, la familia de origen continúa cumpliendo un papel de apoyo, aunque es más bien una red de protección que permite al joven tener vivienda, financiar sus estudios o sostenerse durante fases a veces largas de búsqueda de trabajo. La escuela juega un papel menor en materia de educación, es más una instancia de calificación profesional que de socialización. Los pares en la formación, el uso y calidad del tiempo libre y el trabajo juegan un papel más influyente. Pero la vida del joven adulto está sobre todo condicionada por las perspectivas de acceso al mercado de trabajo y el logro de un equilibrio afectivo en la relación con potenciales parejas.

En ambos períodos, adolescencia y joven adulto, las necesidades de consumo constituyen importantes factores que pueden determinar conductas, sobre todo si se tiene en cuenta que cada edad constituye un segmento de mercado focalizado en nuestras sociedades de consumo. “Actualmente el adolescente, en cuanto ser social, está en sintonía con la sociedad de consumo que le ofrece sus mismas redes económicas y culturales” (Finkelstein-Rossi, 1999).

## VIOLENCIA Y JÓVENES

Lo que se suele considerar como violencia relacionada con la juventud abarca un conjunto de comportamientos que van desde el homicidio, las lesiones voluntarias que, según la Organización Mundial de Salud tiene un ratio no inferior a 1/20 con

el homicidio, y el suicidio y los accidentes de tránsito que provocan lesiones o muertes, pasando por comportamientos delictuales como robos, asaltos, delitos sexuales, hasta la violencia escolar y comportamientos incívicos similares a lo que los europeos llaman “incivildades”, es decir, actos que las leyes no consideran siempre como delitos pero que son percibidos como “antisociales” u ofensivos. Se excluye aquí la violencia política porque se inserta en contextos de enfrentamiento bélico que requiere un análisis contextual diferente.

## Las formas de violencia

Las formas de violencia causantes de muerte o lesiones han sido el objeto de varios análisis que confirman que los jóvenes son a la vez víctimas y victimarios (Blatier, 2002; Buvinić, Morrison y Shifter, 1998; Lagrange 2001; Giller, Hagel y Rutter, 2000).

Si se considera la población de 15 a 25 años, los datos estadísticos del año 2000 muestran que la violencia es la causa primordial de muerte, en particular para los hombres, ya que accidentes vehiculares, homicidios y suicidios alcanzan entre 40–75% de todas las causas de muerte, salvo en el caso chileno, y el promedio de muerte causada por homicidio es de 36% en la región para este segmento de población masculina joven. Para las mujeres, las causas se dividen entre estas mismas y las enfermedades transmisibles o ligadas al parto o al embarazo. En Colombia, Brasil y El Salvador, el homicidio supera el 40% de las causas de muerte, mientras que los accidentes de tránsito alcanzan una proporción elevada en Brasil, Costa Rica, México, República Dominicana y Venezuela (Cuadro 4.1). Si se compara al resto de la población adulta tomando como referencia dos ciudades entre las más violentas en lo que se refiere a jóvenes, São Paulo y Cali, se verifica que estas mismas causas representan solo el 6,5% de las causas de muerte entre adultos (Rodríguez, 2005b).

Por otra parte, la violencia sexual, de la cual los jóvenes son generalmente más víctimas que autores, afecta en promedio al 22% de las mujeres y al 15% de los hombres antes de los 17 años (OMS, 2004). Esta violencia tiene por objetivo la gratificación de los adultos y se verifica en un contexto de total asimetría de poder entre el o los adultos abusadores y sus víctimas jóvenes “no solo por la desigualdad etaria sino, y fundamentalmente, por el tipo de relación que une a los protagonistas” (Rodríguez, 2005b) que no es a menudo de coerción física sino de engaño, chantaje o presión. Esta violencia sexual afecta dos veces más a las mujeres que a los hombres adolescentes o niños.

Las otras formas de violencia que asumen características de delito —excluyendo los actos incívicos y la violencia escolar— son más numerosas y se refieren a atentados a la propiedad o a la persona. No hay datos confiables sobre estos hechos y sería imposible obtenerlos dado que muchos de estos comportamientos no son objeto de denuncia (“cifra negra”) ni se registran, sobre todo cuando se

CUADRO 4.1. Mortalidad juvenil (15 a 24 años)

	Enfermedades transmisibles			Enfermedades genético degenerativas		Otras causas Internas:		Causas externas		
	Todas	VIH	Respiratorias	Tumor	Circulatorias	Embarazo, parto y puerperio	Todas	Accidentes		Suicidios
								vehículos	Homicidios	
Argentina	8,8	3,4	1,5	9,0	6,3	1,6	61,8	14,7	7,7	6,6
Mujer	12,8	4,0	1,7	13,2	8,8	4,8	41,0	11,6	2,7	6,9
Hombre	6,9	3,2	1,3	7,0	5,3	—	72,0	16,3	10,2	6,5
Brasil	8,4	2,4	2,4	5,2	5,9	1,9	68,3	15,0	34,5	3,3
Mujer	14,6	3,7	4,1	8,9	10,6	7,9	37,7	13,4	11,2	3,7
Hombre	6,4	1,9	1,8	4,0	4,4	—	78,3	15,5	42,0	3,1
Chile	5,3	1,2	2,0	11,7	3,0	0,8	65,5	13,4	5,7	10,5
Mujer	9,1	0,5	3,0	18,4	5,5	3,3	39,8	12,4	1,9	8,0
Hombre	4,2	1,4	1,7	9,6	2,1	—	73,6	13,7	6,9	11,3
Colombia	4,2	0,9	1,0	4,0	3,1	1,9	82,0	12,0	54,4	5,2
Mujer	9,1	1,4	2,2	8,2	7,4	10,0	51,1	11,5	20,9	9,5
Hombre	3,0	0,8	0,7	3,0	2,1	—	89,5	12,1	62,5	4,2
Costa Rica	3,2	0,2	0,5	12,5	4,8	0,8	61,9	28,0	11,9	8,1
Mujer	5,5	0,0	0,0	20,6	9,9	3,2	28,8	9,6	9,3	7,0
Hombre	2,4	0,5	0,3	9,7	3,2	—	73,0	34,1	12,7	8,5
Ecuador	13,8	1,1	2,5	6,9	9,0	3,5	50,6	10,6	16,7	6,5
Mujer	16,9	0,6	2,9	9,8	11,1	8,7	30,0	7,0	4,8	7,7
Hombre	11,8	1,5	2,3	4,8	7,6	—	64,6	13,0	24,8	5,8
El Salvador	8,9	2,1	2,3	4,8	5,4	0,8	63,7	12,8	33,1	11,8
Mujer	10,9	1,6	3,1	8,3	8,9	2,1	43,5	8,7	10,6	20,0
Hombre	7,7	2,4	1,7	2,7	3,3	—	75,5	15,2	46,1	7,1
México	7,2	2,3	1,6	8,5	4,6	2,3	59,7	18,0	14,9	6,3
Mujer	10,0	1,9	2,5	12,1	7,2	8,9	31,9	10,8	5,8	4,7
Hombre	6,2	2,5	1,3	7,2	3,6	—	69,5	20,5	18,1	7,0

(continúa en la página siguiente)



**CUADRO 4.1. Mortalidad juvenil (15 a 24 años)** (continuación)

	Enfermedades transmisibles			Enfermedades genético degenerativas			Otras causas Internas:		Causas externas			
	Todas	VIH	Respiratorias	Tumor	Circulatorias	Embarazo, parto y puerperio	Todas	Accidentes vehiculos	Homicidios	Suicidios		
Nicaragua	7,6	0,7	1,8	7,3	4,2	4,3	61,3	10,9	13,8	18,8		
Mujer	11,5	1,1	3,8	6,6	5,6	12,8	41,4	5,5	5,5	22,9		
Hombre	5,6	0,5	0,9	7,6	3,6	—	71,2	13,5	17,9	16,8		
Panamá	14,2	7,6	0,8	7,6	2,0	2,7	57,7	16,7	19,5	6,2		
Mujer	24,0	12,0	2,6	12,0	1,7	8,8	29,8	14,6	2,8	5,6		
Hombre	10,0	5,8	0,0	5,7	2,1	—	69,8	17,7	26,8	6,6		
Perú	19,7	4,8	3,2	9,6	6,5	2,2	39,8	8,3	2,4	2,3		
Mujer	21,5	2,1	6,3	9,4	8,1	6,4	28,8	5,8	1,2	3,3		
Hombre	18,8	3,8	4,0	9,6	5,8	—	45,6	9,6	3,2	1,9		
Rep.												
Dominicana	16,5	1,3	7,6	4,7	9,2	2,5	53,5	23,7	11,9	2,2		
Mujer	25,7	14,9	2,2	7,3	12,8	6,6	27,4	12,2	3,8	2,6		
Hombre	10,7	3,1	0,9	3,1	7,0	—	69,7	30,7	17,0	2,1		
Uruguay	5,9	2,4	1,3	9,0	5,2	0,8	65,8	13,4	9,2	17,1		
Mujer	7,2	3,2	3,2	15,6	10,4	3,2	42,5	10,0	7,2	11,5		
Hombre	5,4	2,0	0,6	6,8	3,4	—	73,9	14,7	9,8	19,0		
Venezuela	4,2	1,4	1,2	4,7	3,0	1,3	78,8	14,7	33,6	4,0		
Mujer	8,5	1,5	2,9	11,3	8,2	7,8	43,5	18,6	10,1	4,4		
Hombre	3,3	1,4	0,9	3,3	2,0	—	85,8	13,9	38,3	3,9		
América Latina y el Caribe												
Latina y el Caribe	8,1	2,2	2,0	6,2	5,2	2,0	66,9	14,7	29,5	4,8		
Mujer	13,3	2,9	3,4	9,9	9,1	7,9	37,6	11,8	9,4	5,7		
Hombre	6,3	1,9	1,5	4,9	3,8	—	76,8	15,6	36,3	4,6		

Fuente: CEPAL-OII, 2004 con cifras de la OPS.

trata de jóvenes. Pero, dado que casi el 75% de los delitos son cometidos por hombres entre 12 y 25 años, se puede asumir que representan más del 70% de los delitos, que es la proporción promedio de los delitos contra la propiedad en la mayoría de los países.

Existe una forma particular de violencia colectiva propia de la juventud relacionada con pandillas, llamadas según los lugares “barras bravas”, ligadas a símbolos deportivos o culturales, “maras” (Centroamérica) o bandas (Colombia). En general, las pandillas van desde la simple asociación entre jóvenes que comparten su tiempo libre en actividades colectivas no necesariamente homogéneas ni delictuales, hasta las maras centroamericanas cuya principal actividad parece estar relacionada al crimen organizado. Contrariamente a la creencia difundida, la pandilla no está relacionada necesariamente al tráfico de drogas.

A estas formas de violencia hay que añadir la violencia escolar que ha llamado la atención desde hace algunos años y es hoy un fenómeno generalizado en los países de la región y en los países industrializados (Abramovay, 2003; UNESCO 2001) y que refleja tanto un nuevo contexto de una escuela que ha perdido su rol de movilidad social automática como la existencia de una violencia legitimada y que proviene tanto de factores externos a la escuela como internos (Aron, 2000; Debarbieux y Blaya, 2001; García y Madriaza, 2004; Vanderschueren, 2004b).

Si bien es cierto que una parte de las violencias de los jóvenes se da en las calles o lugares públicos y las diferencias territoriales son notorias entre comunidades pobres y sectores acomodados, “la familia y las instituciones del Estado (escuelas, lugares de trabajo, cárceles) son los principales espacios en que los niños, niñas y adolescentes latinoamericanos viven situaciones de violencia” (UNICEF, 2005). La importancia de la familia y la escuela como espacios de violencia indica que estas dos instituciones de socialización fallan en muchos casos en su tarea educativa frente a la violencia.

### **Las respuestas comunes**

La preocupación creciente por la seguridad pública o ciudadana se ha extendido en América Latina con una gama amplia de experiencias nacionales y locales a veces innovadoras. En la mayoría de ellas el problema de los jóvenes aparece como central porque son los mayores protagonistas de la violencia como víctimas o victimarios, asumiendo a menudo ambos roles. Sin embargo, esta constatación sobre las políticas nacionales o locales que enfocan la seguridad va acompañada de políticas específicas que no suelen superar los modelos de rehabilitación de casos límites de juventud en situación de alto riesgo y carecen de información precisa sobre el problema de los diversos segmentos de la juventud. Cuando estos problemas de juventud protagonista de violencia son abordados en las políticas públicas se tratan a menudo como problemas específicos y sectoriales —droga,

pandillas o violencia escolar—, sin visión global. Se asume simplemente que existe un riesgo para la comunidad adulta y por lo tanto hay que adoptar medidas asumidas en el cuadro de políticas de seguridad, en general represivas. Las reformas penales focalizadas sobre lo juvenil, y en particular la disminución de la edad de responsabilidad penal, son sintomáticas de esta práctica. La política de “mano dura” frente a las maras es también ilustrativa de esta actitud. Como señala la crítica formulada por W. Blatton haciendo referencia a las políticas de endurecimiento frente a las pandillas “Concebimos la prisión como un castigo, pero en muchos casos sólo estamos reforzando su lealtad a la pandilla... Para ellos ir a prisión es como ir a la escuela superior” (Arana, 2005).

Idéntico vacío existe en cuanto a informaciones sobre juventud. Pocos gobiernos o alcaldes, aun teniendo la voluntad de desarrollar políticas de prevención masiva focalizada, estarían en condición hoy de definir quiénes constituyen la población objeto por carencia de información, y terminarían rápidamente por identificar a los jóvenes en conflicto con la ley abordando su problema con un enfoque policial y/o asistencialista.

Esta situación obliga a revisar el debate sobre este tema, el cual abarca actualmente tres aspectos. El primero se refiere a los enfoques, el segundo al tratamiento de los problemas más comunes y focalizados en forma específica (pandillas, drogas, violencia escolar, maltrato) y el tercero, al debate sobre los lineamientos a adoptar para una política que aborda la violencia juvenil.

Iniciaremos por la revisión de los enfoques porque son los elementos centrales que determinan el tipo de prácticas y sus límites, y por ende permiten reformular, ampliar o masificar las prácticas actuales.

## LOS ENFOQUES VIGENTES

Al analizar las políticas públicas de los países latinoamericanos en materia de violencia juvenil, existe acuerdo en admitir que el problema se enfoca desde distintas perspectivas (Rodríguez, 2005a; Lunecke y Vanderschueren, 2004).

Tradicionalmente, el problema de la juventud y la violencia ha sido abordado a nivel mundial con dos enfoques principales. El primero focaliza los individuos y sus factores de riesgo y recientemente aborda el problema de manera más sistémica y social, entendiendo los riesgos como riesgos sociales. El segundo tiende a incluir la noción de exclusión social y aun de “delito de exclusión” para explicar el comportamiento juvenil y en particular el crecimiento de comportamientos considerados como “antisociales” o como incívicos.

En América Latina, se ha adoptado un tercer enfoque basado en una perspectiva de capital social con énfasis en los derechos de los jóvenes y en particular del derecho a la participación en general. A continuación, se abordan los tres enfoques dominantes en la región, sus conceptos y propuestas.

## EL ENFOQUE DE RIESGO

Es un enfoque bastante difundido, estrechamente ligado a la noción de vulnerabilidad, influenciado por los análisis de los problemas de salud pública que focalizan generalmente tres aspectos: el problema de la violencia como principal causa de la muerte de los jóvenes, los problemas de la violencia sexual en el embarazo precoz y un tercero que se inspira de la epidemiología que pone énfasis sobre los factores de riesgo de los jóvenes (individuales, familiares, sociales, contextuales).<sup>1</sup>

El enfoque de riesgo ha sido adoptado en parte por la casi totalidad de los gobiernos. Se ha sintetizado en los escritos de Krauskopf (2003), el cual hace referencia, principalmente, a las políticas públicas de la juventud en Centroamérica.

### Los conceptos básicos del enfoque de riesgo

El enfoque de riesgo generó una serie de conceptos como el de “conductas de riesgo” que afecta aquellos comportamientos que podrían comprometer el desarrollo personal y social de los jóvenes y hasta su propia vida.<sup>2</sup> La noción de conductas de riesgo no es necesariamente un comportamiento inherente a la juventud porque su utilización en este sentido no permitiría identificar a aquellos jóvenes “que realmente tienen un estilo de vida consistente en conductas que se constituyen en verdaderos factores de riesgo de su desarrollo y su entorno” (Krauskopf, 2003). Las conductas de riesgo no implican necesariamente un efecto inmediato. Los daños biológicos o psicosociales pueden no manifestarse en el momento mismo de las acciones de riesgo” (Krauskopf, 2003) sino a largo plazo. Todo lo cual obliga a discernir el conjunto de *factores de riesgo* que subyacen y desencadenan los daños y prevenirlos.

La analogía de los problemas de salud, de los cuales se inspira esta corriente, ilustra estos aspectos reconociendo que las conductas de riesgo varían también en función del género y de las condiciones sociales.

La constatación de la posible acumulación de vulnerabilidades y su mutuo refuerzo lleva al concepto de “circuitos de riesgo” (Weinstein, 1992) que se explican tanto por características personales como por aspectos sociales que a menudo

<sup>1</sup> El enfoque de riesgo se nutre de la reflexión contemporánea sobre la sociedad de riesgo. En efecto, la noción de riesgo se parece a la de Beck (1998) que ve en la sociedad post-moderna una acumulación de “peligros decididos y producidos socialmente que sobrepasan la seguridad”. Esta situación conduce a una mayor desigualdad en razón de la mayor vulnerabilidad de los más desfavorecidos y de la obligación para cada individuo de luchar con sus propias fuerzas sin contar con el respaldo de apoyos sociales.

<sup>2</sup> Algunos autores distinguen este concepto de aquel de “conductas riesgosas”, es decir, aquellos comportamientos que implican algunos riesgos asumidos conscientemente como “parte del compromiso y la construcción de un desarrollo enriquecido y más pleno” (Krauskopf, 2003).

comparten la carencia de autoestima individual o grupal y que pueden llevar a asumir conductas de riesgo.

Esta perspectiva conduce a la noción de “riesgo estructural”, que corresponde al impacto que pueden generar las dinámicas sociales a través de una serie de situaciones como los entornos riesgosos o criminogénicos, las carencias que impiden el desarrollo de habilidades para la inserción social, la falta de espacios de expresión y participación, la estigmatización, o la socialización deformada en la calle o en la cárcel.

La literatura sobre el riesgo juvenil aporta otras dos nociones. La noción de “eslabones de riesgo” que indica una mayor vulnerabilidad ligada a situaciones de transición (que generan tensiones y pueden llevar a comportamientos perturbadores). Por ejemplo, los cambios ambientales en la escuela: el pasaje de la escuela primaria a la secundaria, que es una etapa propicia para crisis y manifestaciones de violencia como lo muestran las encuestas sobre violencia escolar.

En línea con el análisis de conductas de riesgo, emerge el concepto de “pronosticadores de riesgo” que son indicadores de la exposición a riesgos. Por ejemplo, la deserción escolar es una señal de estar expuesto a riesgos. Los pronosticadores de riesgo conducen a considerar los “factores de riesgo”.

### **La juventud como período de riesgo**

Según Krauskopf, la juventud es “una etapa del ciclo vital que potencia las posibilidades para la realización de cambios en la dirección de la vida” y que constituye de algún modo una encrucijada. Durante este período, la construcción de la identidad juega un papel decisivo porque existe el riesgo de que dicha construcción sea insatisfactoria, con fuertes frustraciones y un sentimiento de exclusión social. En este caso, la vulnerabilidad será mayor y podrá generar conductas de riesgo. Por este motivo, la construcción de una identidad integral requiere condiciones mínimas de éxito durante la juventud: “la posibilidad de ejercer sus derechos y expresar su capacidad de iniciativa; el aprender estrategias de anticipación de resultados y el incluir el manejo de las consecuencias; contar con habilidades de negociación y toma de decisiones, y tener oportunidades de puesta en práctica de la solución de problemas y del cuidado mutuo” (Krauskopf, 2003). A esto se suman las exigencias de otorgar “nuevas capacidades cognitivas, emocionales y sociales para enfrentar las dificultades” frente a las innovaciones culturales.

Estas condiciones tendrían que procurarlas las instituciones de socialización, las cuales atraviesan hoy una crisis. El respaldo social otorgado por agentes socializadores —familia, escuela, comunidad, medios de comunicación— a la juventud en búsqueda de identidad enfrenta nuevos contextos. Es un respaldo debilitado por la “ausencia de una programación social que integre constructivamente la fase juvenil” (Krauskopf, 2003), lo cual conduce a una crisis social cuya

consecuencia es “la omisión de vías de solución a los problemas y las necesidades juveniles” (Krauskopf, 2003). Este vacío estaría parcialmente compensado por la música, los bailes, las “barras bravas” o el privilegiar el cuerpo como símbolo de expresión y de autoafirmación, manifestaciones culturales comunes a la juventud a través de las cuales expresa su insatisfacción frente a la incompreensión de la cual es víctima.

El caso chileno es un ejemplo relevante. “Las respuestas por parte de jóvenes que viven en esta situación de exclusión no se han hecho esperar. Las dos principales manifestaciones juveniles contestatarias en nuestro país (Chile) han sido, por un lado el movimiento “hip-hop” y todas sus vertientes y manifestaciones; por otro, las “barras bravas”, en las que los jóvenes han volcado sus ganas, energías y frustraciones...” (Villablanca, 2006).

Este período de riesgo se vive de forma diferente según los grupos sociales de origen. Un gran porcentaje de jóvenes de la región vive una situación de pobreza y de exclusión que impide que alcancen oportunidades de estudio, trabajo o de opciones que dan sentido a la vida. “En los sectores populares existen grandes dificultades para que la socialización contribuya a la formación de sujetos autónomos con una imagen convincente de sí mismos” (Krauskopf, 2003). De ahí la búsqueda de alternativas, por ejemplo en la inserción en pandillas donde los actos delictivos y de esparcimiento están permanentemente entrelazados.

Este enfoque valora también la importancia de la escolaridad como factor de socialización, pero reconoce que “la distancia generacional, producto de los cambios actuales, demanda una transformación en la relación entre educadores y educandos” (Krauskopf, 2003) y que la respuesta de los adultos parece ser una mayor rigidez en los sistemas pedagógicos y la descalificación, todo lo cual provoca conductas antisociales juveniles como respuesta a la pérdida de autoestima. El verdadero riesgo de esta situación es que el sistema educacional público opere como mecanismo de segregación y no como canal de movilidad social.

En un entorno de fuerte competitividad, el empleo exige un capital humano formado. Por otra parte, pierden valor los empleos de baja calificación, lo cual puede ser un factor de riesgo en la medida en que representa un elemento desorganizador de la socialización juvenil porque genera frustraciones, baja autoestima e impide la inserción en los sistemas de bienestar social.

La socialización familiar presenta factores de riesgo, sobre todo en el maltrato intrafamiliar, que generan conductas antisociales y, sobre todo, impiden el aprendizaje de la resolución pacífica de conflictos.

La influencia de los pares, considerada como un factor relevante en la socialización juvenil, influye a través de las diversas formas de pertenencia a un grupo, que puede ir desde la asociación esporádica de amigos hasta la pandilla y las maras centroamericanas o bandas colombianas.

## La articulación de las políticas de prevención

La propuesta de intervención desde el enfoque de riesgo implica un trabajo integral porque se considera que el conjunto de riesgos enfrentados tienen un origen y una matriz comunitaria común, ya que el medio influye sobre el comportamiento. Además, se promueven intervenciones con enfoque de género, adaptadas a los diversos niveles socioeconómicos y respetuosas de las características culturales de los jóvenes.

Según Krauskopf (2003), el Johns Hopkins Center for Communication Programs ha puesto en evidencia algunas condiciones para el éxito de intervenciones que adoptan este enfoque:

- Solidez y constancia del apoyo a las intervenciones.
- Expansión gradual y limitada en el espacio de las intervenciones.
- Diagnóstico previo al diseño de las intervenciones con la participación de jóvenes. Intervenciones multisectoriales.
- Trabajo previo con las familias y el entorno para quebrar los conflictos intergeneracionales.
- Trabajo con los profesores para permitir llegar a un mayor número de jóvenes a través de la escuela.
- Trabajo diferenciado en función de los universos culturales y socioeconómicos con las comunidades.

Una experiencia que destaca en la región y que ha sido implementada a partir de este enfoque es el Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Colombia apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este programa busca apoyar un conjunto de intervenciones orientadas a fomentar la convivencia ciudadana y a prevenir y controlar la violencia urbana. Las intervenciones se han articulado con la estrategia de salud pública de afectar los factores de riesgo, entre los cuales se han identificado como los más relevantes, la impunidad, la poca credibilidad de la justicia y de la policía, las relaciones que favorecen la solución del manejo inadecuado de los hechos violentos por parte de los medios de comunicación, la presencia de pandillas juveniles y grupos armados al margen de la ley, la proliferación de armas en la población civil y el consumo desmedido de alcohol y otras drogas.

Las actividades a nivel nacional están orientadas a proveer las herramientas necesarias para el conocimiento y la evaluación de los múltiples tipos de violencia que afectan a la sociedad colombiana, y crear consenso alrededor de los factores generadores sobre los cuales podría incidirse. Asimismo, el programa nacional incluye un fondo de asistencia técnica para apoyar a las municipalidades, que se viene aplicando especialmente en Bogotá, Cali y

Medellín<sup>3</sup>. Con este fondo se financian sistemas de información, revisión de la legislación vigente, sistemas alternativos de rehabilitación de menores que delinquen, políticas de desarme de la población civil, etc. Del mismo modo, se financian investigaciones y programas promocionales ligados con el fomento de la convivencia ciudadana, la resolución pacífica de conflictos, o el combate de la exclusión social.

En el caso concreto de Medellín, esto se expresa en el establecimiento de prioridades muy claras en relación a la “población objetivo del programa” (niños y jóvenes, especialmente aquellos ubicados en los estratos más pobres), atendiendo los espacios de socialización (familia, espacios educativos, barrios populares y medios de comunicación) y a las instituciones especializadas en procesos de prevención, detección, información y atención al niño y al joven en alto riesgo de presentar comportamientos agresivos, incluyendo instituciones públicas y privadas encargadas de procesos de seguridad y justicia institucional y comunitaria, y autoridades y líderes de organizaciones de todo tipo.

Para operar, el programa se estructuró en diversos componentes: montaje de un observatorio de la violencia, reforma de la justicia para acercarla al ciudadano, promoción de la convivencia pacífica entre niños y jóvenes, medios de comunicación como promotores de la convivencia ciudadana, modernización institucional y seguimiento ciudadano. La estrategia de implementación se sustenta en una extendida participación ciudadana y de todas las instituciones implicadas. En lo que se refiere a la promoción de la convivencia con niños y jóvenes, el programa está operando en torno a la detección precoz de niños agresivos y el diseño de pautas para su crianza y educación, el establecimiento de una red de instituciones para apoyar estas tareas, la promoción de la convivencia entre jóvenes en conflicto, y el desaprendizaje de la violencia en jóvenes ya violentos.

En el caso de Bogotá, el programa también cuenta con una gran prioridad relacionada con los jóvenes, trabajando desde una óptica eminentemente preventiva en dos vertientes claramente identificadas: prevención y comunicación (fortalecimiento de procesos comunicacionales para las relaciones interpersonales, grupales, escolares, colectivas y masivas) y prevención y producción (creación, fortalecimiento, organización y capacitación para la ejecución de proyectos de educación para el trabajo y la productividad). Desde este ángulo, se promueven procesos de construcción de identidad y autoestima, apoyo a la consecución de ingresos propios legales, formación de hábitos de trabajo, desarrollo de habilidades y destrezas, etc.

---

<sup>3</sup> Inicialmente, estas prácticas fueron lanzadas en Cali al inicio de la década de los noventa por la alcaldía. Pero en esta ciudad las condiciones sociopolíticas posteriores impidieron la continuidad necesaria. Estas prácticas fueron exitosamente retomadas por las alcaldías de Bogotá y Medellín.



Aunque todavía no se dispone de evaluaciones sistemáticas de los impactos efectivamente logrados, se coincide en destacar que éstos han sido positivos aunque limitados, alejados en general de las expectativas originales. Un complejo conjunto de causas han incidido al parecer en estos resultados, entre las que se destacan: la persistencia de la crisis económica, las resistencias al cambio de varios de los grupos organizados que se benefician con la dinámica del conflicto, el carácter estructural de los principales componentes de la cultura dominante (fomentadora de la resolución violenta de conflictos), la falta de continuidad en los esfuerzos impulsados, etc. (Rodríguez, 2005b).

## EL ENFOQUE DE EXCLUSIÓN SOCIAL

### Los procesos de exclusión social

La exclusión social es un enfoque que representa una forma de mirar las causas de la violencia en entornos vulnerados y deteriorados económica, social y culturalmente, los cuales afectarían especialmente a adolescentes y jóvenes.

Bajo esta premisa puede entenderse la exclusión social “como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e *inferiorizando* a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, a los recursos y a los valores dominantes” (Estivill, 2003).

Lo anterior implica entender a la exclusión social como un conjunto de procesos dinámicos que se suceden y acumulan en el tiempo y generan desventajas en las personas y grupos. Ofrece también un carácter multidimensional, con al menos tres dimensiones importantes: económica, social y cultural.

### La dimensión económica de la exclusión

Esta dimensión se refiere al debilitamiento de los vínculos entre un individuo y el sistema económico en general y, dentro de este, especialmente con el mercado de trabajo. En este sentido, en los sectores excluidos se constata que el nivel de ingreso de los hogares pobres es en general bajo y uniforme, siendo la mayor parte de los trabajos de muy baja calidad. Estos mecanismos de exclusión ayudan además a “empujar al individuo en el agujero de exclusión en el que se halla, más que ayudarlo a superarlo” (Gil, 2002).

El principal efecto del debilitamiento de estos vínculos tiene que ver con el proceso de aislamiento que se genera en los sectores más empobrecidos respecto a los demás sectores socioeconómicos. Katzmann (2003) se ha referido a este fenómeno como *segmentación*, es decir, un proceso de reducción de las

oportunidades de interacción entre grupos o estratos socioeconómicos distintos, con una fuerte limitación en términos de movilidad social. Ello provoca que el principal trabajo de estas personas tenga lugar dentro de la economía informal e ilegal.

### La dimensión social de la exclusión

La dimensión social de la exclusión alude a la ruptura de los lazos existentes entre los sujetos y la sociedad, producto de la ineficacia de las instituciones de socialización para producir su integración.

La literatura especializada alude a la familia o entorno familiar, al sistema educacional y la escuela, y al barrio o entorno comunitario, como los sistemas sociales que deberían integrar a los sujetos a la sociedad.

Generalmente, la familia representa el primer vínculo que los individuos establecen con la sociedad y, si bien la familia puede ser un elemento de integración social, existen aspectos asociados a la dinámica familiar que se relacionan con el riesgo de exclusión de sus miembros. En consecuencia, la exclusión empeora a medida que el grado de fragmentación familiar aumenta y, en condiciones de vulnerabilidad, esta incide en sus miembros de manera negativa, especialmente en los más jóvenes. Ello tiene especial relación con la falta de orientación y de supervisión a los hijos. Se comprende por supervisión la regulación de comportamientos que orientan la vida de los miembros en la familia y al exterior de ella. Una supervisión debería incluir, según varios autores (particularmente Gottfredson e Hirschi, 1990, y Blatier, 2002), tres criterios: “la capacidad de los padres de dialogar con los menores y explicarles las normas desde la infancia; la de reconocer los comportamientos antisociales y de corregirlos tempranamente y la capacidad de sancionar apropiadamente y en tiempo real” (Vanderschueren 2004a).

El sistema educacional y la escuela es otro de los vínculos que establece el individuo con la sociedad, puesto que está encargado de proporcionar las habilidades básicas para desenvolverse en el mundo laboral. La escuela también desempeña un papel de gran importancia en la socialización de normas y valores, en donde aparece como un espacio normativo por el que se transmiten un conjunto de códigos. Bajo ciertos contextos, este aprendizaje puede alejarse de lo socialmente valorado por tratarse de *contravalores*. Se puede llegar así a una forma de capital social perverso.

El entorno comunitario, el barrio, puede compensar las deficiencias socializadoras de inclusión que no cumplen la familia y la escuela. Sin embargo, el barrio también puede actuar como un factor de exclusión, dependiendo de la forma en que esté organizado. Esta organización está dada, por un lado, por cómo se presentan las relaciones sociales en el barrio y, por otro, por sus características físicas y sociales y su ubicación geográfica.

## Dimensión cultural de la exclusión

Esta dimensión se refiere a los vínculos que el sujeto establece con el sistema de normas y valores vigentes en la sociedad. En determinados ambientes, la marginación de ciertos espacios de intercambio y socialización y la inclusión en otros con características distintas e incluso opuestas configura un núcleo alternativo de valores, patrones de conducta, códigos, y hasta una ética que puede contravenir las concepciones del resto de la sociedad.

En este sentido, los marcos de referencia del comportamiento que guían la interrelación entre las personas se construyen de acuerdo al contexto en el que vive un individuo. Las normas y valores están relacionadas con el sistema cultural y de valores que sostiene un grupo social. Como han señalado varios observadores, hoy día en ciertos contextos el ser un buen ladrón o un eficiente traficante de drogas está bien visto (Lunecke y Vanderschueren, 2004). Por otra parte, “para muchos jóvenes de ingresos modestos, carentes de rol social claro, la violencia es un camino para mantener un estatus en el grupo masculino de iguales” (Emler y Reicher, 1995).

Aplicando esta visión de la exclusión social cultural a las maras de Centroamérica, Gaborit (2005) menciona que “(la) marginación no es solo económica, sino que también incluye la desvinculación del ideario que sustenta una visión de sociedad compartida y de los contratos sociales implícitos entre los distintos grupos que se relacionan al interior de esa sociedad. El tatuaje, la creación de un lenguaje propio, con el cual construyen su mundo, al igual que la otra sociedad construye el suyo con su lenguaje, las señales de identificación, las normas al interior de la mara, todo ello es un rechazo a la sociedad. Se rechaza la sociedad que los ha expulsado. Es un rechazo activo y muchas veces violento de los valores que sustentan una sociedad que busca aumentar los privilegios de los pocos, descuidando el bienestar de los muchos”.

## Consecuencias de la exclusión social de los jóvenes y políticas de inclusión

Las políticas públicas juveniles que han sido implementadas en Latinoamérica desde el enfoque de la exclusión social la perciben como un problema público, que tiene su raíz en las desigualdades de acceso a los mercados laborales y al sistema educativo y se expresan en ciertos ambientes permisivos a la violencia y el delito.

### *Limitantes en el acceso al sistema educativo y al mercado laboral*

Al analizar la situación de los jóvenes latinoamericanos se observa que las políticas estatales orientadas a dicho grupo enfatizan, desde el paradigma de la exclusión

social, las dimensiones sociales y económicas de la exclusión, representadas por el acceso al sistema educativo y al mercado laboral, respectivamente.

Al respecto, Dávila y Goicovic (2002) señalan que, dentro de las dinámicas de exclusión e inclusión, la noción y el enfoque de la exclusión social han ido cobrando vigencia para analizar la problemática juvenil porque, a partir de la exclusión, es posible analizar diversas variables que operan en el proceso de desarrollo de la juventud.

Dentro de estas variables, el sistema educativo y el mercado de trabajo serán dos elementos clave para entender los procesos de exclusión en los que se desenvuelven los jóvenes latinoamericanos, precisamente porque “es en esta etapa del ciclo vital donde, en mayor medida, se juegan las oportunidades de concretar trayectorias exitosas o fallidas en el plano de la integración social de los jóvenes”, (Dávila y Goicovic, 2002). En efecto, “al revisar las dimensiones en las cuales se expresa la exclusión social y la desigual distribución de oportunidades de integración social, la variable que más discrimina en los procesos de inclusión/exclusión de jóvenes, la constituye la educación y sus efectos posteriores que se traducen en empleo e ingreso” (Dávila y Goicovic, 2002).

Lo anterior se debe a que la educación formal es uno de los componentes fundamentales del capital humano, por lo cual las opciones de movilidad social dependen en alto grado de la idoneidad de la educación recibida. Sin embargo, “el sistema educativo está lejos de operar con lógicas, criterios y contenidos comunes, lo que redundará en niveles de calidad disímiles y los jóvenes experimentan esas disparidades de manera no aleatoria ... pero no sólo se trata de desigualdades en el plano de la calidad, todavía persisten, aunque con matices nacionales, lagunas en materia de cobertura, sobre todo en educación media y en lo que atañe a la formación para el trabajo y la educación superior” (Rodríguez Vignoli, 2001).

La baja escolaridad de muchos jóvenes no se debe necesariamente a la falta de oferta, se vincula también a un fenómeno de deserción escolar como resultado de una multiplicidad de fuerzas, entre las cuales destaca el hecho de que los jóvenes no tengan los recursos mínimos para seguir asistiendo a la escuela, la sensación de frustración basada en la contradicción entre las “promesas” de la escuela y la persistente “penosa realidad del trabajo y los salarios”, y fuerzas relacionadas con las opciones alternativas a la educación como mecanismos de movilidad social u obtención de ingresos.

Este punto se relaciona con las conductas violentas y el delito ya que “los apresuramientos o las expectativas de una ganancia rápida y fácil atentan contra la mantención en el sistema escolar, pues este no reporta ingresos ni tampoco asegura ingresos futuros, lo que contrasta con otras opciones disponibles para los jóvenes (que van desde el trabajo familiar o el ingreso a la fuerza de trabajo hasta caminos de índole más bien ilegal) que reportan un ingreso inmediato” (Rodríguez Vignoli, 2001).

Asimismo, las desigualdades educativas pueden traducirse fácilmente en desigualdades sociales. Los niños de sectores más pobres alcanzan menos calidad y menos años de escolaridad que sus pares de otros estratos socioeconómicos, lo que trae como consecuencia futura que accedan a malos empleos, de baja productividad y bajos salarios. La falta de educación actúa como una barrera infranqueable para la movilidad ocupacional, asegurando prácticamente la pobreza futura. De este modo, “el trabajo aparece para los jóvenes populares como una demanda permanente pero de difícil concreción, es más, cuando se accede a ella, las condiciones materiales de calidad de empleo, remuneración y estabilidad, hacen que se presente fuertemente devaluada” (Dávila y Goicovic, 2002).

En la actualidad, en América Latina, se registran niveles inéditos de desempleo juvenil y claramente los jóvenes son el segmento de la población más afectado por la cesantía. Adicionalmente, las condiciones de flexibilidad y de seguridad de los jóvenes que detentan un puesto de trabajo son inferiores a las de los adultos y precarizan su condición (Rodríguez Vignoli, 2001).

### **Socialización de la violencia y el delito entre los más jóvenes**

Sin embargo, la escuela, como institución, cumple también un rol importante en el proceso de socialización de los individuos, constituyéndose en un espacio normativo en el cual se transmiten un conjunto de códigos. En este sentido, la marginación de este espacio de intercambio —en ambientes donde las instituciones formales de socialización presentan grados importantes de exclusión— y la inclusión en otros espacios de intercambio, con características distintas e incluso opuestas, pueden derivar en conductas delictivas y en la aparición de una cierta “naturalización de la violencia y el delito”.

La exposición a la violencia y a la delincuencia, producto de los efectos de los procesos de exclusión social, tiene un fuerte impacto en los jóvenes. Ellos vivencian estos procesos a temprana edad, ya sea por medio de la deserción escolar, la exclusión del mercado laboral, o la alta influencia de códigos y pautas de conducta violentas transmitidas por las familias y en gran medida por el grupo de pares, en un contexto en que las actividades ilegales y violentas surgen como alternativas válidas al mercado de laboral, y como mecanismo de construcción de identidad.

Este proceso se desarrolla sobre la base de un grado de “capital social perverso” que posibilita la permanencia de esta situación. En ella se evidencia notoriamente cómo la familia y la escuela dejan de cumplir su rol socializador, asumiéndolo el grupo de pares a través de la socialización callejera. Este elemento facilita que la relación entre el abandono escolar con la iniciación y la reincidencia de la delincuencia se dé con mayor fuerza en ambientes donde existe una ruptura de los vínculos entre los sujetos y el sistema educativo.

De lo anterior, se puede evidenciar la generación de una serie de efectos, entre los que se destacan principalmente la generación de una suerte de cultura de la violencia, que implica su validación como parte de las relaciones sociales que se desarrollan en el interior de la población y lo que puede originarse a partir de las historias de vida de violencia de los sujetos, de la violencia intrafamiliar, y del efecto que surten la presencia de grupos que la utilizan como mecanismo de convivencia social, y la instalación cultural del ilícito, que ha validado una serie de prácticas ilegales como mecanismo alternativo al mercado laboral para la obtención de recursos y de una conformación de identidad.

### **Ejemplo de enfoque de exclusión social**

Este enfoque aborda a menudo los problemas de la exclusión escolar o laboral, a través de programas administrados por ONG, o a veces por municipios o gobiernos en el caso sobre todo de deserción escolar. Existen sin embargo algunos programas que abarcan varias dimensiones de la exclusión social. El proyecto de la ciudad de León (México) de Dirección de Promoción Juvenil (DPJ) dirigido a los llamados “chavos bandas” que ha sido analizado por Domínguez y Morales (2003) es representativo de este enfoque y de sus posibilidades.

Los “chavos banda” son jóvenes que viven en la exclusión social, pero la idea del joven desintegrado como algo moralmente censurable es, en principio, una definición de otros. Los medios de comunicación, el gobierno, la iglesia y los propios jóvenes, de manera particular los propios jóvenes marginados, utilizan el término para referirse a alguien sin valores sociales positivos o en pro de la unidad e integración familiar.

El símbolo del joven con problemas es el “chavo banda”. El estudiante bien hablado y bien vestido es la otra cara de la moneda. Sin embargo, una parte significativa de los jóvenes emigrados a León no encuentra satisfactorias vías de integración social por la carencia de sistema de educación pública. La falta de oportunidades para la mayoría de los jóvenes leoneses y la disponibilidad de sustancias adictivas que hay en la ciudad se transforma en una relación de peligro.

En este sentido, los programas de juventud en León se desarrollan en un entorno social y cultural cuyos elementos predominantes están determinados por los sectores tradicionales de la sociedad leonesa, la cual divide a los jóvenes de su ciudad bajo dos visiones encontradas y profundamente esquemáticas: por un lado a una juventud sana, integrada y con fuertes valores familiares y, por otro, los jóvenes desintegrados, específicamente chavos banda, pandilleros, violentos y drogadictos.

Los proyectos impulsados por la DPJ del Municipio de León se han centrado en los jóvenes banda. Según Domínguez y Morales (2003), las iniciativas a favor

de estos jóvenes<sup>4</sup> mezclan aspectos asistenciales con elementos participativos y, en este sentido, cabe destacar que el objetivo de los primeros programas impulsados fue “rescatar a los jóvenes con problemas de desorientación, pandillerismo y fármaco-dependencia, aprovechando los liderazgos naturales de su entorno, a fin de promover su formación, desarrollo y reintegración social, que favorezca la sana convivencia y el compromiso con su comunidad” (Domínguez y Morales, 2003).

De este modo, se potencia la formación de promotores a jóvenes surgidos de los propios sectores conflictivos (jóvenes banda) los cuales son rehabilitados con el objeto de que, a su vez, rescaten a otros jóvenes. Adicionalmente, la Dirección de Promoción Juvenil (DPJ) tiene la misión de coordinar y articular esfuerzos institucionales que proporcionen mayor impulso a los programas dirigidos a la juventud. Así, con el tiempo, la DPJ comenzó a abrirse a nuevos sectores de jóvenes, con lo cual se inició un trabajo preventivo con los niños y adolescentes de los propios barrios donde estaba la banda para evitar que éstos cayeran en la situación de los jóvenes.

Surge así el Programa Vamos Scout que se dedica a formar grupos preventivos de participación infantil y juvenil. Bajo la filosofía scout —que mediante el juego y actividades cívicas pretende generar espacios de integración social— se busca aislar a los menores de las situaciones de riesgo, contando con el apoyo de otras instancias del ayuntamiento que se encargan del deporte y la cultura. El surgimiento de estas acciones dirigidas a otros sectores de jóvenes que no son banda se relacionó en parte con su mayor presencia en los espacios públicos que comenzó a ser conflictiva. Fue el caso del *graffiti*, fenómeno ante el cual, según los autores, la DPJ acertadamente emprendió un trabajo que superaba la percepción de que era una acción típicamente vandálica.

Este nuevo enfoque ha significado la incorporación paulatina de nuevas formas de trabajo con diferentes sectores de jóvenes. Por ejemplo, el Programa Respeto, que empieza como una acción para controlar el *graffiti* en León y que poco a poco se va constituyendo en una estrategia de trabajo en busca de respeto y promoción de nuevas identidades juveniles (grafiteros, *breakers*, “skatos”, etc.). En particular, el Programa Respeto se propone corregir las conductas juveniles que a los ojos de la sociedad adulta resultan agresivas o francamente antisociales. El proyecto se propone detectar y conocer las necesidades de los “chavos” que pintan o “grafitean” en lugares públicos, crear espacios de expresión, establecer vínculos y gestionar muros para *graffitis* legales y, de este modo, promover compromiso y respeto a los espacios públicos.

Se inaugura también la casa de la juventud, espacio que proporciona servicios de atención a jóvenes, como clases y talleres, foros de expresión y exposiciones diversas. Además, a partir de la creación de la casa de la juventud, las gestiones ante las instancias estatales y federales derivan en la posibilidad de abrir centros

<sup>4</sup> No existen evaluaciones cuantitativas pero sí cualitativas.

de cómputo que, a la manera de un café Internet, dan respuesta a muchos jóvenes que expresan la necesidad de incorporarse a la cultura digital.

De este modo, se configuran programáticamente las dos ramas principales de la DPJ: jóvenes banda (con su correlativo Vamos Scout) y espacios y servicios para la expresión de la juventud, que involucran proyectos como actividades deportivas, culturales, recreativas o artísticas.

Sin embargo, aunque este programa es uno de los más interesantes en la región, no está exento de críticas, según Domínguez y Morales (2003). En efecto, consideran que la iniciativa de ampliación de oferta institucional hacia otros sectores juveniles se rige igualmente por las pautas que orientan a la necesidad de “cuidar, educar, orientar, conducir y, en menor medida, controlar al joven” (Domínguez y Morales, 2003). Así pues, estas políticas juveniles siguen atravesadas por la visión del joven leonés como “problema”, necesitado de tutelaje y susceptible de ser encauzado hacia una forma de vida definida por las “buenas costumbres” de los sectores de la población adulta.<sup>5</sup>

## ENFOQUE DE PARTICIPACIÓN Y CAPITAL SOCIAL

### Enfoque de derechos y participación juvenil

Frente a algunas limitaciones que mostró el enfoque de riesgo (fomentó políticas asistenciales en los países, de carácter adulto centrista, que situaban a los jóvenes como objeto receptor de las políticas), surgieron nuevas miradas que buscan situar a los jóvenes como sujetos activos de su desarrollo. Respaldándose en las estrategias desplegadas hacia niños, niñas y adolescentes desde la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), se comenzó a desarrollar una perspectiva que sitúa al joven como sujeto de derecho. Sin desconocer que los jóvenes enfrentan agudas y evidentes situaciones de riesgo (consideradas en este enfoque como “vulnerabilidades externas” y no como “conductas” de los propios implicados), se asume que son ciudadanos y que, desde dicha condición, tienen derechos que la sociedad y el Estado deben respaldar y promover procurando que estos derechos tengan una vigencia efectiva de máxima extensión y profundidad a todos los niveles. Desde esta perspectiva, el acceso a servicios no es una concesión o favor del Estado hacia los jóvenes sino un derecho cuya vigencia debe estar asegurada.

<sup>5</sup> Otra crítica que esbozan los autores al trabajo de la DPJ es que estas prácticas no constituyen todavía un modelo de trabajo porque, a pesar de la actitud profesional y de empatía con los intereses de los jóvenes y de la capacidad de resolver problemas de la práctica diaria, no hay ni manual de procedimientos, ni métodos para la definición de los objetivos, métodos o estrategias.



En la práctica podría sostenerse que así como el enfoque de riesgo se desplegó sobre todo desde diversos organismos públicos (sobre todo las secretarías y ministerios del área social), el enfoque de derechos provino principalmente de dinámicas impulsadas por diversas ONG especializadas, las cuales se sustentaron en el desarrollo de experiencias probadas en el terreno de la defensa de los derechos del niño (Rodríguez, 2005a).

La propia denominación de la Declaración facilitó que se hiciera referencia a los derechos de los niños, y los adolescentes, y durante la última década se procuró que la Convención Universal (suscrita por casi todos los países del mundo) se plasmara en la aprobación de Códigos Nacionales de la Infancia y la Adolescencia y que permeara el conjunto de las políticas públicas relacionadas con estas dinámicas. Varios organismos internacionales (UNICEF, UNFPA, OPS y UNESCO, entre otros) colaboraron decisivamente en estos procesos y las evaluaciones que se han ido realizando han mostrado avances significativos en varios terrenos relevantes, aunque existan todavía muchas “asignaturas pendientes” a encarar con mayor firmeza en el futuro (Rodríguez, 2005c).

La implementación de estrategias que derivaron de este enfoque y el análisis de las mismas provocaron que muchos casos, a pesar de promover los derechos de los jóvenes, no hicieran una lectura rigurosa de las contribuciones que los mismos jóvenes pueden hacer a la sociedad y a solucionar sus propios problemas. “En cierto modo, la extrapolación excesivamente mecánica del enfoque desplegado pensando en niños y niñas no tomó debida nota de las diferencias entre éstos y los jóvenes, entre los que se destaca claramente el fuerte énfasis que se pone (desde la juventud) en la *participación, concebida como un derecho y como una herramienta privilegiada para la construcción de identidad y autonomía*, así como una herramienta de gran potencial para el desarrollo humano (Rodríguez, 2005a).

En lo que se refiere a experiencias implementadas a partir de este enfoque, es posible identificar la existencia de algunas iniciativas exitosas en términos de sus resultados y otras en términos de su diseño. En ellas es posible evidenciar el involucramiento de los jóvenes en los procesos de decisión de programas y estrategias de intervención que les atañen y su activa participación en la implementación de los mismos. El fortalecimiento organizacional y de las redes asociativas juveniles son objetivos principales de algunos proyectos como la experiencia brasileña de los niños de la calle del Movimiento de Meninos y Meninas de la Rua.

Esta experiencia está relacionada con la promoción y fortalecimiento de la participación de niños y jóvenes en los procesos de toma de decisión política sobre problemáticas asociadas a la prevención de la violencia en Brasil. La principal problemática que se busca abordar es la existencia de más de 5.000 niños y adolescentes que viven en la calle y que, por consiguiente, son grupos de alto riesgo social. Este movimiento (que es una ONG) trabaja con el Ministerio de Justicia Nacional y con diversos agentes estatales y locales, operando desde 1985 en 24 estados de Brasil. Las principales líneas de acción de este programa

son: el desarrollo de foros de discusión para estimular procesos de decisión en los jóvenes respecto a las políticas públicas que les involucran; la promoción y articulación de actividades recreacionales; la implementación de un sistema nacional de capacitación y desarrollo para educadores populares, y la investigación, estudio y asesoría en programas públicos y privados con enfoques pedagógicos hacia las políticas juveniles.

Basado en los derechos humanos, y principalmente en los derechos de los niños y de los adolescentes, este movimiento ha permitido que miles de niños y jóvenes ejerzan sus derechos, que se hayan abierto oportunidades para quienes se encontraban bajo el consumo de drogas, acciones criminales y prostitución a través de la articulación y desarrollo de diferentes programas sociales, y que exista un acercamiento institucional permanente entre este tipo de niños y jóvenes y las autoridades públicas. El aspecto innovador de este movimiento se caracteriza por una compleja estructura con espacios de representación política de los jóvenes a nivel local, estadual y nacional de carácter descentralizado que moviliza y articula un nivel significativo de recursos para la prevención de la violencia. Este programa ha sido evaluado como un interesante programa de gestión de seguridad de importante impacto en la disminución de la prevalencia de la violencia juvenil.

Otro proyecto de Brasil destacado en esta materia es el Programa Espaço Criança Esperança impulsado por la ONG, Viva Rio en la ciudad de Rio de Janeiro. Este programa se caracteriza por abordar la problemática de la violencia juvenil a través de un enfoque pedagógico que busca disminuir la deserción escolar y fomentar la autoestima de los jóvenes a través del fortalecimiento de las organizaciones y redes juveniles a través de la enseñanza y actividades culturales y recreativas para el uso del tiempo libre ocupando los espacios públicos. Se destaca: el trabajo multisectorial con UNICEF, el Ministerio de Justicia y los Consejos Comunitarios de Seguridad; el permanente monitoreo de las actividades por parte de los agentes, y la movilización de recursos público-privados y del voluntariado juvenil en las diferentes líneas de acción.

En Medellín, Colombia, el Programa Fábrica de Proyectos, que implementa la Corporación Región, en colaboración con el municipio de Bello y otros municipios del área metropolitana, la Universidad del Valle y la Universidad de Georgetown, tiene por objeto prevenir la drogadicción en jóvenes a través de la formación, educación y fortalecimiento de sus organizaciones, centrando la atención en la oferta institucional en la temática. Este programa se basa en un nuevo enfoque de participación que se aleja de los modelos asistencialistas y utiliza instancias de diálogo y representación juvenil existentes en el país (como mesas de juventud que existen a nivel nacional). Lo innovador de esta propuesta es la búsqueda de una mejor coordinación interinstitucional a nivel local y el desarrollo de espacios de representación juvenil para que sean los jóvenes quienes decidan sobre los programas según sus propias necesidades. Se implementa a través de instancias

de diagnóstico y diseño de proyectos juveniles (fábricas) canalizados por ellos mismos y por las instituciones involucradas en el programa. Esta iniciativa ha puesto en marcha 14 fábricas y ha convocado a más de 75 grupos juveniles. En estas instancias se desarrollan programas de educación en valores, liderazgo y formación en temas relativos a la convivencia y a la comunidad.

En Rosario, Argentina, el principal objetivo de la experiencia Presupuesto Participativo Joven, impulsado por el gobierno local, es ampliar las capacidades de las y los jóvenes para lograr una inclusión social y política a partir del reconocimiento de sus derechos ciudadanos y crear un espacio formal de participación a través de una herramienta de democracia participativa para los y las jóvenes. Similares proyectos se han desarrollado en forma exitosa en Porto Alegre, Santo Andrés (São Paulo) en Brasil.

En Chile, el Plan de Desarrollo Juvenil, segundo piso, “Construyendo el puente hacia el territorio de los sueños”, impulsado y desarrollado por el municipio de Concepción, tiene como objetivo principal identificar e impulsar procesos de participación y acción juvenil orientados a fortalecer la política local de juventud a través de la generación de un marco comprensivo y movilizador de las instituciones comunitarias en el que participan los actores juveniles.<sup>6</sup>

## Promoción y desarrollo juvenil

La evaluación y análisis de las diversas experiencias desplegadas en muy diversos contextos locales y nacionales fue dando lugar a la elaboración de otro enfoque, construido más específicamente desde la propia promoción juvenil y sustentado centralmente en el concepto y la práctica de la participación de adolescentes y jóvenes en la sociedad. Desde este ángulo, adolescentes y jóvenes son, ante todo, actores estratégicos del desarrollo, sin olvidar que también son un grupo vulnerable y, sin ninguna duda, sujetos de derecho. Lo que se quiere enfatizar es el eventual aporte de las y los jóvenes a la sociedad como un canal privilegiado para mejorar las condiciones estructurales de sus vidas, no limitando el sentido final de las políticas públicas de juventud sobre el acceso a servicios (materiales y simbólicos). Desde este ángulo, las políticas públicas de adolescencia y juventud deben articular, equilibradamente, iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de sus condiciones de vida, junto con otras centradas en el fomento de su participación activa y destacada en todas las esferas de la sociedad. El supuesto que subyace a dicho enfoque

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que este y otros proyectos han sido sistematizados y promovidos por la Red de Mercociudades apoyadas por la agencia GTZ en América del Sur. Esta red promueve y fortalece políticas locales de juventud en la región y ha instalado el debate y reflexión en torno a la temática juvenil en el trabajo que desarrolla.

es que los avances sustantivos en términos de mejoramiento de condiciones de vida no son suficientes (Rodríguez, 2005a).

Esta perspectiva ha impuesto la necesidad de lograr mejores vínculos y acercamientos con los jóvenes involucrados, relevar las propias necesidades juveniles e intervenir sobre su ambiente. (Giller et al., 2000). Este enfoque se basa en la noción de que el significado y características de la etapa adolescente varían de acuerdo a las condiciones históricas, socioculturales, económicas y de género. Los diversos contextos en los cuales se desarrollan los jóvenes y adolescentes definen en buena medida las características de esta etapa así como su desenlace, de acuerdo a factores como la residencia rural y urbana, la clase social, el género y el momento histórico y político dado. Todo esto hace que se vayan concretando las bases para la construcción de los roles y perspectivas de la vida de los jóvenes en el contexto de sus demandas y de los recursos y limitaciones que ofrecen las sociedades en sus entornos personales. Asimismo, en esta etapa se presenta el proceso de construcción de la identidad como un elemento central para todo programa que busque abordar las problemáticas juveniles. La construcción de la identidad juvenil es un proceso personal, y frecuentemente grupal, que puede resolverse mediante el reconocimiento de características personales y la exploración de nuevas oportunidades y posibilidades. Cuando las bases del desarrollo de la identidad son deficitarias, la afirmación adolescente se establece carente de un compromiso de estructura que le lleve a evitar los peligros para poder preservar los logros presentes y futuros. Se incrementan, en cambio, las conductas de riesgo que buscan la satisfacción inmediata o la autoafirmación a través de acciones efímeras que le aportan sensaciones de logro y reconocimiento, aun cuando este tenga connotaciones negativas. En este sentido, si la construcción de identidad se da con sentimientos de valor personal y los esfuerzos por lograr la incorporación social van acompañados de reconocimiento positivo y elementos de control interno, se incrementa la protección frente al riesgo en las actividades exploratorias requeridas. Si, por el contrario, la identidad se construye de modo confuso, incompleto y parcial, con sentimientos de desvalorización personal y exclusión social, la vulnerabilidad será mayor y será más probable la propensión a adoptar conductas de riesgo para satisfacer a cualquier costo la de privación (Krauskopf, 1999).

#### **CUADRO 4.2. Condiciones para la construcción de una identidad juvenil**

- Ejercicio de los derechos juveniles
- Expresión de sus capacidades de iniciativa
- Aprendizaje de estrategias de anticipación de resultados
- Inclusión del manejo de las consecuencias
- Desarrollo de habilidades de negociación y toma de decisiones
- Oportunidad de solucionar problemas y cuidado mutuo.

Fuente: Krauskopf, 1999.

Desde esta perspectiva, las estrategias y programas eficaces que se han implementado muestran que algunos requisitos para trabajar con los jóvenes de esta edad son:

- Hacerlos participar en el diseño e implementación de los programas.
- Centrar la atención en sus fuerzas y no en sus debilidades.
- Generar espacios de participación y recreación.
- Fortalecer sus procesos de identidad (Shaw, 2001).

En este marco, la participación de los jóvenes es fundamental en la definición de sus necesidades y en los procesos de diseño e implementación de programas de prevención de la violencia y del delito. Las premisas que existen detrás de esta perspectiva son:

- Es esencial comprender los puntos de vista y las inquietudes de los jóvenes, especialmente si se sienten victimizados o excluidos.
- Los jóvenes tienen tanto derecho a usar el espacio público como otros miembros de la comunidad.
- Cuando se permite su participación, es más probable que las intervenciones respondan a los intereses de los jóvenes.
- Ellos disponen de una gran cantidad de energía, tiempo y capacidad de compromiso.
- Los jóvenes tienen una percepción especial sobre la manera en que funcionan los servicios (por ejemplo, en centros de protección).

En el marco de este enfoque, América Latina ha implementado planes integrales de juventud con un énfasis explícito sobre la dimensión “condiciones de vida y participación efectiva”, siendo México el caso más sobresaliente. En la misma línea está el Plan Decenal de Juventud en Colombia (Colombia Joven). A nivel de instituciones no gubernamentales se destaca el trabajo impulsado por la Secretaría de la Juventud del municipio de Rosario, “Centro de la Juventud”, que implementa programas orientados a los jóvenes, concibiendo al sujeto joven como una solución a través del reconocimiento, defensa y promoción de sus derechos ciudadanos. Los proyectos que se promueven se abordan desde una perspectiva social que fomenta los procesos de construcción de ciudadanía y de identidad juvenil.

El programa de Medellín, “Paisa Joven”, también constituye una experiencia destacada en esta materia. El principal promotor de este proyecto fue el municipio de Medellín que, junto con el apoyo de la Cámara de Comercio de la ciudad y la corporación GTZ (agencia alemana de cooperación técnica), logró articular a diversas instituciones relevantes para el desarrollo de los jóvenes del municipio a través de acciones que se inscriben en tres líneas de acción para

prevenir la violencia: coordinación de las instituciones a cargo de la temática y concertación de enfoques y objetivos; fortalecimiento de los procesos e instancias juveniles de participación ciudadana, y una mejora de los programas educativos en escuelas y de capacitación laboral.<sup>7</sup>

### **Fortalecimiento del capital social juvenil**

Durante la última década, la noción de capital social ha cobrado fuerza y aceptación en diferentes disciplinas, especialmente aquellas ligadas al debate sobre desarrollo económico y social. La principal idea detrás de este concepto ha sido la sociabilidad y sus consecuencias, especialmente aquellas que son positivas para el desarrollo de individuos, comunidades y naciones (Arriagada y Miranda, 2003), sobre todo en un contexto en el que la responsabilidad colectiva del Estado ha sido desplazada hacia los individuos. El individuo y el vínculo social han sido relevados como recursos. En la construcción del concepto de capital social han intervenido diferentes perspectivas, siendo la sociología contemporánea la que más ha profundizado en él (Dávila et al., 2004).

Desde esta perspectiva, la noción de capital social hace referencia a las relaciones sociales y debe ser comprendido dentro de una lógica circular en tanto se concibe simultáneamente como una causa y efecto de dichas relaciones. En este sentido, la presencia de capital social no responde necesariamente a una tradición cívica de larga data y tradición histórica, como lo han situado determinados autores (Coleman, 1988; Putman et al., 1993). Por el contrario, puesto que las organizaciones sociales evolucionan y son flexibles y sensibles a las condiciones del entorno, pueden crear, fomentar o incrementar su capital social (Arriagada y Miranda, 2003). En este sentido, la noción de capital social hace referencia a las dimensiones de relación que pueden ser estructurales o simbólicas. Es decir, nos ubica en el territorio de la integración, de la asociación y de la participación en ámbitos materiales o simbólicos de la sociedad, de modo que trasciende una visión estrecha que considera a este tipo de recurso como particular o de disposición individual. El capital social alude a las redes sociales, a las relaciones de confianza y a las instituciones que conforman un determinado tejido social. En último término se refiere a la manera en que individuos y /o comunidades se insertan y participan en dichas estructuras interrelacionales, y cómo este tipo de inserción redundan en la obtención de oportunidades para la acción individual o colectiva.

En este sentido, el concepto de capital social se refiere a las ventajas y oportunidades que la gente posee y a los beneficios basados en la habilidad de crear y sostener asociaciones voluntarias y redes de cooperación. Cuando las personas se

<sup>7</sup> Fue premiado en el Programa "Mejores Prácticas" de las Naciones Unidas, en Dubai en el 2000.

relacionan entre sí, ponen en juego valores y normas, reglas morales y culturales, que son fruto de la formación de su personalidad en contextos determinados, y es justamente en dichas relaciones donde se sitúa el capital. Asimismo, los recursos que se obtienen mediante los vínculos son múltiples: normas, valores, saberes y habilidades que contribuyen a la convivencia, al fortalecimiento de la solidaridad y a la integración social.

### Capital social y juventud

En materia de juventud, el debate en torno a este enfoque es muy reciente. Algunas agencias de cooperación y especialmente organizaciones no gubernamentales han impulsado este enfoque en materia de desarrollo juvenil, ámbito en el cual el debate se centra no en las dimensiones operativas e individuales del capital social, sino en cómo estas dimensiones forman parte de procesos más complejos vinculados a las posibilidades de inserción de los jóvenes en relaciones sociales significativas (Dávila et al., 2004).

El concepto se inscribe en el escenario de un nuevo lenguaje orientado a resaltar las capacidades y potencialidades de las personas, donde lo central es promover la calidad de vida de los sujetos por medio de ciertas actitudes y comportamientos —confianza, cooperación y reciprocidad— cuyo origen, permanencia y sustentabilidad se vincula a las relaciones sociales y se asocia con mayor o menor énfasis al nivel vertical (estructura social y de las instituciones) o al horizontal (asociacionismo formal e informal comunitario y local). De esta manera, se plantea como una nueva mirada diferente a los criterios exclusivamente asistenciales aplicados tradicionalmente en políticas públicas y programas orientados a los jóvenes.

En este sentido, se destaca la necesidad de que las políticas estén orientadas a la promoción de la integración social de los individuos incorporando la mirada del ciclo vital juvenil. El capital social debe ser considerado como un instrumento que busca provocar transformaciones y cambios en situaciones, sistemas, prácticas y comportamientos. En la etapa juvenil se ponen en juego al máximo todos los recursos con los que cuenta el individuo, es cuando aparecen un mayor número de temas a resolver en función de los desafíos: “el capital social como enfoque es una oportunidad para relevar la importancia de contar con este activo como parte de otros capitales. En ningún otro período de la vida resulta tan esencial estar suficientemente equipado en diversas áreas para enfrentar con mejores posibilidades la construcción y viabilidad del plan de vida” (Dávila et al., 2004).

En este contexto, el debate sobre el enfoque de capital social aborda la necesidad de complementar esta perspectiva con la concepción del *ciclo de vida juvenil*, poniendo énfasis en áreas que se configuran como claves en los procesos de integración juvenil, por ejemplo el empleo, la educación, y la ciudadanía. Esto



ayuda a enfocar al sujeto juvenil en relación al desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades y habilidades sociales e individuales y sobre todo entiende al joven en vinculación con otros sujetos sociales, pares o adultos.

En el área de la juventud, el capital social está compuesto también por dos dimensiones: una orientada al individuo, que incluye una amplia gama de variables (manejo del riesgo, percepción de auto eficacia, conducta pro social, empoderamiento, manejo de vínculos y apoyo social, creatividad) orientadas a promover y fortalecer la capacidad emprendedora de los y las jóvenes para enfrentar los desafíos de su desarrollo personal, y otra colectiva, orientada a fortalecer los soportes sociales con los que cuentan los jóvenes para concretar sus proyectos de vida a través de la institucionalidad y los vínculos sociales y comunitarios, entorno familiar, servicios públicos, etc. Este enfoque promueve la construcción colectiva de estas dimensiones y está centrado en la relevancia de este tipo de atributos individuales y colectivos, en términos de construcción de proyectos juveniles de vida considerando y respetando el ciclo vital de desarrollo.

Asimismo, el debate actual sobre la pertinencia de este enfoque incluye la necesidad de ligarlo al concepto y enfoque de derechos ya instalado en diversas agendas públicas. Este vínculo permite la posibilidad de crear jóvenes y niños como sujetos de derecho, incorporando objetivos más complejos que permitan realizar las distinciones necesarias al nivel del capital social simbólico de los jóvenes como la sociabilidad, la identidad o la pertenencia. Esta perspectiva facilita el reconocimiento de nuevos sujetos de derecho, demuestra la necesidad de transferir capital social estructural y simbólico a los jóvenes como una manera de reconstruir soportes de identidad en aquellos sujetos que se ven afectados por la desintegración de la institucionalidad protectora de los derechos sociales (Dávila, 2004).

Por otra parte, propiciar y fortalecer el capital social de los jóvenes en situación de riesgo significa en la práctica promover y desarrollar mecanismos y canales de acceso a diferentes oportunidades, laborales, educativas o de otra índole. El fortalecimiento de las potencialidades de los jóvenes —en su dimensión individual y colectiva— implica entregar recursos que fomenten diversas oportunidades de participación. Existe aquí una estrecha relación entre el enfoque de exclusión social y el de factores de riesgo, potenciándose ambos a través de la implementación de diferentes estrategias.

En este marco se han implementado acciones promocionales que han tratado de colaborar con la construcción del capital social juvenil asumiendo que con ello se colabora con el mejoramiento de las condiciones de vida y con la construcción de sentimientos de pertenencia por parte de los jóvenes.

En América Latina, algunas de las experiencias que se han desarrollado a partir de estos conceptos han sido impulsadas por organizaciones no gubernamentales y, en algunos casos, por agencias de gobiernos nacionales o locales. Cabe destacar el trabajo que ha desarrollado CEPAL en el año 2003 para impulsar



el debate en torno a esta temática y sistematizar experiencias reveladoras en diferentes países de la región (Arriagada y Miranda, 2003). Este proyecto, que ha dado origen a la publicación “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, destaca la experiencia argentina a través del Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil impulsado por la Secretaría de Desarrollo Social en 1994 y cuyo principal objetivo fue fortalecer el protagonismo de los jóvenes en la formulación del diseño programático, reconociendo su condición de sujetos de derecho y propiciando nuevos espacios de participación y cooperación desde el compromiso y solidaridad presentes en las redes a nivel comunitario, y empoderándolos para el desarrollo de sus iniciativas. La Secretaría de Desarrollo Social identificó las poblaciones de jóvenes que serían meta del programa y que pertenecían a diversos grupos del Gran Buenos Aires y se trabajó con diversos grupos de jóvenes en riesgo social. Según los evaluadores, la heterogeneidad social de la red de jóvenes fortaleció y potenció el trabajo entre los diversos grupos. Cuatro años después, este programa había capacitado a más de 30.000 jóvenes; se constituyeron cinco redes regionales aglutinadas en una nacional con la participación de diversas organizaciones comunitarias, además de las organizaciones juveniles, y la constitución de fondos regionales con presupuestos locales (Arriagada y Miranda, 2003). Este programa estuvo orientado a la juventud en general y no fue concebido como un programa de prevención de la violencia en particular, sin embargo el fortalecimiento de organizaciones juveniles de sectores vulnerables fue uno de los ejes principales de trabajo y logró potenciar el capital social existente, generando nuevas redes asociativas de participación.

Un segundo proyecto desarrollado en Argentina fue La Casa de la Cultura de Almirante Brown en el Gran Buenos Aires, un proyecto desarrollado por el municipio de Almirante Brown en 1999 como espacio de participación y creación de vínculos entre diversas organizaciones juveniles de esta comuna caracterizada por altos niveles de pobreza, marginalidad y violencia. El proyecto, de carácter artístico, se creó incorporando las necesidades y aspiraciones de la comunidad local y por el deseo del municipio de generar espacios culturales y recreativos. Este proyecto asocia a diferentes organizaciones juveniles que diseñan e implementan actividades como presentaciones, cursos o seminarios para todos los vecinos. A juicio de los evaluadores, esta iniciativa ha funcionado como una estrategia de canalización de las actividades juveniles y de la necesidad de los jóvenes de recrearse en sectores de alta vulnerabilidad (Arriagada y Miranda, 2003).

## PROBLEMAS PRINCIPALES

Entre los problemas comúnmente tratados, hay que señalar los casos de jóvenes en conflicto con la ley que se abordan en general desde un enfoque de riesgo y

cuyo problema se delega a instituciones públicas que trabajan su rehabilitación en centros cerrados o semiabiertos en forma individual.

Desde 2003, Costa Rica ha desarrollado una experiencia innovadora, prometedor y única en la región en materia legislativa que aborda el problema de los jóvenes en conflicto con la ley. Este país constituyó una Asamblea Nacional de la Persona Joven y aprobó una política nacional que daba amplios derechos de representación a los jóvenes. En este marco, se fijaron varias acciones específicas. En el plano de la divulgación, se propone la divulgación y promoción de los derechos civiles y políticos en los ámbitos nacional, regional y local; y la información, educación y divulgación relativas al derecho de las personas jóvenes a la vida privada. Esta divulgación está dirigida a los mismos jóvenes, sus familias y funcionarios/as de instancias gubernamentales, privadas y mixtas. En materia de cumplimiento y restitución de derechos, se establece la “articulación de acciones interinstitucionales tendientes a la revisión e implementación de medidas eficaces que garanticen la seguridad personal de las personas jóvenes... mecanismos intersectoriales para el cumplimiento de los derechos civiles y restitución de los mismos a aquellas personas jóvenes a quienes les han sido sustraídos o negados; creación y fortalecimiento de mecanismos de exigibilidad de los derechos civiles y políticos en la población de las personas jóvenes; y el ejercicio del derecho a la libre expresión y a la participación real de las personas jóvenes en la toma de decisiones sobre temas relevantes para la juventud” (Rodríguez, 2005a).

Aparte de esta política hacia los jóvenes en conflicto con la ley, se han abordado tres grandes problemas nuevos por políticas públicas con diferentes enfoques y resultados: la relación entre drogas y violencia juvenil, las pandillas y la violencia escolar.

## **Drogas y violencia**

En algunas ocasiones, las conductas violentas se presentan unidas al consumo de droga, sobre todo en jóvenes de sectores de nivel socioeconómico bajo que viven en contextos caracterizados por procesos de exclusión. En estos casos, la droga y la violencia representan problemáticas asociadas y relacionadas con la instalación de la violencia como parte de la cultura, la validación de los ilícitos y la estigmatización. La máxima expresión de este fenómeno es la presencia de un narcotráfico local a veces descrito como “crimen desorganizado”.

Varios observadores han subrayado que la ciudadanía y los gobiernos comparten una percepción similar hacia los dos fenómenos. En el contexto latinoamericano y basándose en el análisis de la realidad brasileña, Pontes Sposito y Carrano (2003) vinculan la violencia juvenil al alto índice de muertes con impacto en los jóvenes —ya sea como víctimas o victimarios— y al cre-

cimiento de las redes de narcotráfico asociadas al aumento del consumo de drogas. Para los autores, el tema de la criminalidad está siempre presente en los debates sobre las políticas públicas para los jóvenes. Esto implica que la asociación de jóvenes y el problema público (que los haga sujetos de política) está directamente relacionado con violencia, droga y delito, y sus diversas consecuencias, en desmedro de otros problemas públicos que pudieran ser objeto de debate en la política, como la inclusión laboral o la educación (Pontes Sposito y Carrano, 2003).

Miguel Abad (2003) aborda más directamente el problema del narcotráfico. Este autor observa que, en Colombia, a partir de 1985 y bajo el contexto de la deuda externa, las políticas sociales generaron un déficit de servicios y coberturas a gran parte de la población. Surgieron entonces movimientos sociales —no políticos— cuyas acciones reivindicativas están en gran medida asociadas a la violencia y el delito (narcotráfico).

En este sentido cabe señalar que no es la pobreza lo que genera la problemática social en lo referente a droga y violencia. Las causas profundas de este fenómeno se deben entender sobre la base de procesos multidimensionales y multicausales. Es decir, que la problemática nace a partir de su coincidencia con un contexto deprimido por los procesos de exclusión social que han afectado a amplios sectores de la población, principalmente jóvenes, donde se evidencian hechos de violencia asociados al consumo y tráfico de drogas. En estos casos, el tráfico de droga (estrechamente ligado entre los jóvenes al consumo) ofrece alternativas de supervivencia, y a veces de enriquecimiento relativo, para jóvenes que tienen poca probabilidad de inserción satisfactoria en el mercado laboral. Para ellos, los procesos de exclusión social han hecho que en las condiciones en que viven carezcan de capacidad efectiva de reacción frente a las dinámicas del entorno. Estas circunstancias son propicias para que surjan con fuerza la violencia y la droga. La violencia, como producto de la exclusión social o de otros procesos, individuales o colectivos y asumiendo una fuerte vinculación con la delincuencia. La droga, independientemente a los procesos de exclusión social, se asocia principalmente a su consumo y comercio ilegal, no necesariamente, en principio, con una red organizada para esta actividad.

Las principales manifestaciones de los efectos de esta dualidad se generaron, en primer lugar, por la acción del narcotráfico local, que es la máxima expresión de la instalación cultural de actividades ilícitas, y de la práctica de la violencia. Constituyen también un referente importante de las características que generan estigmatización. El alto consumo de droga, por su parte, refleja su alto nivel de abastecimiento y la normalidad existente en su comercio y consumo en el espacio público. Finalmente, la violencia como “mecanismo de resolución de conflictos” evidencia que articula las distintas alternativas de superar situaciones de pobreza y exclusión social, e incluso de las relaciones

cotidianas. Se convierten en prácticas cotidianas que gozan de legitimidad del entorno.

La forma en que se relacionan estas manifestaciones reproduce la dualidad violencia-droga y genera su transmisión a través de la socialización callejera, sobre todo por el grupo de pares que son presas fáciles de los narcotraficantes locales que delegan en ellos el control de los barrios funcional a su propio negocio a través de pagos regulares y de la provisión de armas. Se aprovechan de que “muchos de estos jóvenes, que controlan las esquinas de estos barrios, no estudian ni trabajan y por tanto pasan la mayor parte del tiempo juntos en la calle, conversando, peleando con otros, tomando alcohol y algunas drogas, y en ocasiones involucrándose en pequeñas actividades delictivas” (Saravi, 2004).

El caso de la iniciativa “Barrio Seguro”, en Chile, confirma este análisis, ilustra los límites de cualquier intervención puramente represiva y pone en evidencia la necesidad de un proceso de reversión de largo plazo que parta de la constatación de la existencia de un terreno fértil accesible a la penetración del narcotráfico, como lo han mostrado estudios de barrios donde se dieron este tipo de intervenciones. “Es posible apreciar que existe una íntima relación entre droga, desconfianza, temor y porte de armas. Las redes de tráfico han permeado las relaciones sociales que sustentaban a la comunidad, mientras que las solidaridades internas —que en el pasado aportaban algún tipo de estabilidad— se han destruido, limitando de esta forma las respuestas que hacían frente a los problemas estructurales característicos de una población vulnerable... En este sentido, cuando hablamos de violencia en el barrio, invocamos más bien la idea de un estado de permanencia, o por lo menos cotidiano, pero en ningún caso un estado de excepción” (UAH, 2004). De hecho, el narcotráfico no se instala en cualquier barrio pobre sino en barrios donde se verifican dos condiciones: el deterioro del tejido humano y urbano junto a lugares estratégicos (proximidad de calle importante, fácil acceso y preservación del anonimato de la clientela) para la venta de drogas a segmentos acomodados de la sociedad.

De lo anterior se deriva que el acento no se debe poner en la droga o en la violencia como piedras angulares del problema, sino que la atención se debe centrar en el conjunto de procesos que posibilitan la emergencia de tal situación. De hecho, entre las principales consecuencias de estos fenómenos aparecen el alto grado de temor, el abandono de los espacios públicos, la descomposición del tejido social y la generación de un capital social perverso y por tanto un crecimiento de la desconfianza interpersonal e institucional y la estigmatización social. A todo esto se suma “el arraigo de una cultura alternativa, caracterizada por la naturalización de la ruptura de las normas y por la validación cultural de la violencia como mecanismo de resolución de los conflictos” (Lunecke y Eissman, 2005). En otras palabras, superar estos problemas implica revertir estos procesos y, para poder generar soluciones en el largo plazo, intervenir en los factores que determinan dichos procesos más que en cambiar las condiciones de vulnerabilidad

en que se encuentran. Por otra parte, como es el caso del Programa Barrio Seguro, toda solución sustentable requiere también una articulación con el conjunto de políticas locales. En casos similares de barrios estigmatizados, la intervención policial o judicial necesaria debería ser sólo un elemento coordinado con un conjunto de políticas de largo plazo destinadas a revertir los procesos de exclusión social articuladas con las políticas locales de inserción social.

### Jóvenes en conflicto con la ley y consumo de drogas

Las Cortes de Drogas se han creado como experiencias piloto en Brasil y Chile. Son tribunales especializados en juicios a infractores de la ley que presentan un consumo problemático de alcohol y/o drogas ilícitas. En ellas se ofrece al joven someterse a un tratamiento como alternativa a la cárcel porque se estima que la privación de libertad es un instrumento inefectivo que no contribuye a la rehabilitación.

Los tribunales de drogas combinan programas de vigilancia durante un año con los beneficios terapéuticos de tratamientos antidrogas. El joven participante se somete a un intenso tratamiento y a una supervisión, y debe asistir con regularidad a las audiencias programadas ante un juez. El programa es supervisado por un equipo de profesionales expertos. Si un participante de este programa ha cometido un delito que involucre a una víctima, como en el caso de un robo, el programa por lo general exige la joven al restitución de los bienes.<sup>8</sup>

El participante enfrenta la prohibición de cualquier acto delictivo, como puede ser el consumo de drogas licitas o ilícitas, y la obligación de integrarse a programas de capacitación. En caso de cumplimiento, los tribunales pueden dictar una pena menor, o retirar los cargos o permitir la libertad bajo vigilancia. En caso de no cumplimiento, se regresa a los tribunales tradicionales y a las penas de cárcel.

El problema que enfrentan estas prácticas jurídicas innovadoras es a menudo la insuficiencia de centros y programas de rehabilitación *ad hoc*, en particular de carácter comunitario.

### Pandillas

Las pandillas son el ejemplo más significativo de carencia de políticas públicas en materia de juventud y violencia, a pesar de la existencia de algunos modelos de intervención prometedores.

Se entiende por pandilla, cualquiera sea su nivel de violencia o de comportamiento incívico, a una asociación voluntaria de pares unidos por intereses

<sup>8</sup> La implementación de este modelo en los Estados Unidos evidenció una tasa de reincidencia de 16%, en comparación con la de infractores no tratados (43%).

comunes, con algunos objetivos autónomos, entre los cuales cumple un papel relevante el control de un territorio real o simbólico (Miller, 1992; Klein, 1998). La pandilla refleja la búsqueda de un sentido de identidad que los jóvenes encuentran en el nombre de la pandilla, sus símbolos de *graffiti*, vestimenta o tatuajes, y a través de un liderazgo.

La actividad delictiva de una pandilla puede ser inexistente o parcial, o una práctica predominante, como en el caso de las maras, según muestra el esquema de la “ruta de la violencia” de Santa Cruz y Concha-Eastman (2001). La delincuencia, cuando existe, es a menudo heterogénea aunque superior a la de los jóvenes no pandilleros. De hecho, la pandilla amplía el comportamiento de riesgo generando un efecto multiplicador a causa de la legitimación de acciones en conflicto con la ley por parte de los pares. Por otra parte, la pandilla genera un “patriotismo territorial” con riesgo de rivalidad violenta. La presencia de pandillas violentas puede contribuir a la estigmatización de barrios. Las pandillas revisten siempre una dimensión lúdica expresada por manifestaciones de identidad como los *graffiti*, los ritos de iniciación, e incluso el porte de armas, y a menudo una expresión cultural en la que se mezclan autoafirmación y rebelión parcial o total contra una sociedad cultural socialmente excluyente (Cerbino, 2002). En muchas pandillas, violentas o no, hay un embrión de rechazo social y un conflicto de valores que puede ser transitorio y que responde a una necesidad de búsqueda de identidad y autonomía. En este sentido, la asociación con pares que constituyen la referencia social y ética parcial o total de los pandilleros transforma la pandilla en una comunidad emocional que suele expresar su autonomía en conductas de riesgo. Una pandilla ofrece a un adolescente la posibilidad de autoafirmación y de autoexpresión que no puede encontrar en la escuela, en la familia o en una empresa formal.

Salvo en los casos de total inserción en el mundo de la delincuencia dura, que implica generalmente la presencia de un liderazgo adulto, la pandilla coexiste en forma ambigua pero pacífica con el entorno, compuesto tanto por las familias de donde provienen como por los servicios públicos o privados que trabajan en zonas de presencia de pandillas. A menudo, las características de las pandillas son un reflejo del entorno. Cuanto más violento y excluido sea este más violenta y conflictiva será la relación de las pandillas con los valores de la sociedad.

La dimensión social de la pandilla es de algún modo una respuesta colectiva a un fenómeno de percepción pesimista de un mundo marcado por un individualismo desafiante y rechazado. Es la observación de una fuerte competitividad en el entorno y en la sociedad en general, lo cual conduce a refugiarse socialmente en un pequeño grupo de débil apego emocional que expresa más la necesidad de supervivencia en un mundo de individualismo que la propia convicción en un mundo alternativo. En este sentido, la violencia en la pandilla es instrumento de defensa, a veces lúdico, para quien cree que si se muestra débil será atacado. Se transforma en instrumento de lucro y de poder cuando la pandilla es manipulada

por adultos ligados al mundo del crimen organizado. Esto se puede verificar en algunas maras. La experiencia vivida en Los Ángeles por algunos miembros de las maras expresa este fenómeno.<sup>9</sup>

Las causas de la generación de pandillas es el fracaso parcial o total de la socialización familiar, escolar o barrial. El carácter más o menos violento refleja el grado de marginación social y urbana del entorno. “Las condiciones de necesidad socioeconómica que rodea a los jóvenes que se integran a las pandillas se refleja mejor en las condiciones medioambientales de la comunidad en donde viven. La exclusión social y económica que sufren los jóvenes no sólo se expresa en las dificultades que tienen sus propias familias para darles una educación de calidad y para crear oportunidades laborales para su futuro, sino también de forma más evidente en las condiciones de abandono social en las que muchas veces se encuentran las comunidades o barrios en donde viven los jóvenes que se integran a las pandillas... Las maras florecen en colonias y vecindades donde la pobreza se expresa en servicios sociales inexistentes o de mala calidad... Se trata de comunidades marginales y marginadas, esas que se refugian en los límites vulnerables de la ciudad y viven apartadas de los beneficios que produce el desarrollo económico urbano” (Cruz, 2005).

Las formas de prevención más comunes frente al fenómeno de pandillas son múltiples. Una de ellas consiste en evitar la entrada en las pandillas a través de una acción dirigida a su periferia, y otras intervenciones apuntan directamente a los pandilleros. En la región, existen muy pocas políticas de intervención de este tipo fuera de las actividades de algunas ONG o de policías comunitarias (Ecuador y Colombia). Las policías comunitarias en zonas de pobreza de Guayaquil o de Bogotá trabajan actualmente de forma personal con jóvenes de la periferia de pandillas, reinsertándolos en las escuelas, otorgándoles funciones de ayuda a los servicios públicos del barrio y, sobre todo, generando un clima de confianza entre el conjunto de servicios (salud, policía, educación, etc.).<sup>10</sup>

La intervención más frecuente es la represión de las pandillas violentas cuando se considera a los pandilleros como infractores de ley, lo cual se extiende, según los contextos, desde la producción de *graffiti* hasta la acción criminal de algunas maras. Esta forma de intervención es la más común en la región. Los gobiernos centrales o locales intervienen cuando perciben que las pandillas presentan un riesgo a los ojos de los adultos. El caso de la política frente a las maras ilustra este modelo, mientras en los casos donde la pandilla no manifiesta comportamientos delictivos o incívicos no hay definición de políticas.

<sup>9</sup> Jóvenes hijos de inmigrantes centroamericanos que vivían en los Estados Unidos fueron expulsados porque habían estado en conflicto con la ley. A su retorno a Honduras o El Salvador, se organizaron en maras similares a los *gangs* de Los Ángeles que cometieron delitos a menudo graves. Las maras aparecen así como una replica de los *gangs* de Los Ángeles en un contexto centroamericano de exclusión social.

<sup>10</sup> Fuente: observación directa del trabajo policial en estas ciudades.

### CUADRO 4.3. El modelo de Monterrey

Objetivos: donde sea posible, educar e integrar al mercado de trabajo a toda la pandilla.

*Etapas:*

- Primera: registro de pandillas con las entidades públicas y privadas e inicio de diálogo con cada una de ellas.
- Segunda: diagnóstico de los barrios de origen.
- Tercera: abordaje de un programa a partir de las áreas de intereses del grupo (un año).
- Cuarta: plan de trabajo a partir de un programa acordado con las entidades públicas y privadas involucradas.
- Quinta: ejecución de programas con actividades culturales y de ayuda a comunidades con intercambio con pandilleros.
- Sexta: evaluación.

*Condición de éxito:* Trabajo simultáneo con las familias de origen.

*Resultados:* muy positivos con la mayoría de las pandillas salvo el núcleo duro.

*Fuente:* DIF Monterrey y observación directa.

El tercer tipo de intervención consiste en la aplicación de programas integrados que apuntan, sobre todo en los casos donde hay un componente importante de delincuencia al interior de las pandillas, a la reinserción de los jóvenes, sea apuntando a quebrar la pandilla neutralizando el prestigio de los líderes o bien transformándola en una actividad social positiva. Este último modelo ha sido aplicado con éxito en la ciudad de Monterrey desde el año 2000 hasta hoy. En esta ciudad, se ha trabajado con más de 150 pandillas para transformarlas en grupos de trabajo social, ocupados en actividades como el reciclaje de basura, programaciones lúdicas durante las fiestas o en labores comunitarias. Este último caso supone un involucramiento de las autoridades locales, recursos, monitores especializados y una participación comunitaria de apoyo al proceso.

Finalmente, existe un tipo de intervención que limita el daño ligado a los conflictos entre pandillas que generan más lesiones y muertes. Este modelo, que ha sido aplicado en Medellín, se basa en mediaciones realizadas por la policía o por otros miembros de la comunidad.

El hecho de que la represión sea la política más común y limitada a los casos considerados más extremos, indica que no existe una política general porque no hay comprensión de lo que significa la pandilla salvo en los pocos casos positivos que hemos mencionado. Sin embargo, Monterrey y algunas experiencias colombianas indican el camino: transformar la energía de las pandillas en actividad social, si es necesario neutralizando los liderazgos negativos, generando un involucramiento masivo de la comunidad de origen de estas pandillas en los programas y trabajando con los miembros de las pandillas que son beneficiarios de estos programas de intervención.



## Violencia escolar

En los últimos años, la escuela ha sido el sector donde más creatividad se ha dado en las políticas públicas, al menos en algunos países y en particular Argentina, Brasil y Colombia. En los tres países, con el apoyo del UNESCO, se ha articulado una definición de política general positiva que incluye los derechos y las necesidades del desarrollo personal de los estudiantes.

Brasil asume el problema de la violencia escolar como un problema de seguridad ciudadana, teñido por los valores de la convivencia y la democracia. Colombia, al estar inserta en un contexto de conflicto armado, ve en la educación para la sana convivencia un aliciente para resolver estos conflictos. Argentina presenta una política educativa muy acorde con los lineamientos de la UNESCO y, por lo tanto, centra casi exclusivamente su política en los valores de la convivencia, resolución de conflictos y los beneficios de la democracia.

El caso brasileño ofrece varios programas similares al de “Violencia Nas Escolas” (2000). Las principales directrices de este programa nacional son solidaridad, respeto por los derechos humanos, promoción de una cultura de la paz y no violencia. Este programa surge en 1999, primero a través de dos programas piloto en São Paulo y Brasilia, respectivamente, y posteriormente a nivel nacional durante el período 2000–2003. La idea es abrir la escuela a la comunidad y la comunidad a la escuela.

Colombia ha generado una política pública en relación a la convivencia escolar: “Política Educativa para la Formación Escolar en la Convivencia”. Se sustenta en los postulados de una educación basada en la sana convivencia y en los valores democráticos. No obstante, habría que explicar que esta política, dado el contexto en el que surge, se encuentra a medio camino entre una política de seguridad social, como es la brasileña, y una de convivencia escolar como en Argentina.

En el caso de Argentina, la novedad es que, además del programa de convivencia escolar, se incluye uno nacional de mediación escolar que apunta a resolver situaciones conflictivas con técnicas alternativas de resolución de conflictos. Argentina, al igual que Colombia, ofrece también bastante autonomía a las ciudades o provincias que pueden tomar iniciativas descentralizadas en materia de educación. “Experiencias en Manejo de Conflictos y Mediación Escolar — Argentina”<sup>11</sup>, es un programa impulsado por el equipo Equipo Interdisciplinario Capacitador en Mediación Educativa en la provincia del Chaco, Argentina. El éxito de sus trabajos ha llevado a la promulgación de una ley provincial sobre mediación escolar. Esta experiencia llevó también a conformar el Programa Nacional de Mediación Escolar en Argentina.

<sup>11</sup> Para mas información, visitar: <http://www.mediacióneducativa.com.ar>

## PRINCIPALES PROBLEMAS OLVIDADOS

Dos grandes problemas que no han sido objeto de políticas definidas, a pesar de su impacto sobre la calidad de vida de los jóvenes, son el abuso del cual son víctimas los jóvenes, el problema de la violencia ligado al consumo de alcohol y los accidentes vehiculares.

### El abuso de los jóvenes en América Latina

Los jóvenes son víctimas y victimarios de delitos violentos, una afirmación que se comprueba, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo, en el hecho de que, en 1995, aproximadamente el 29% de los homicidios en América Latina eran de jóvenes de edades entre 10 y 19 años (Buvinić, Morrison y Shifter, 1998). Asimismo, la Organización Panamericana de la Salud estima que, por cada niño y joven que muere en la región, 15 sufren daños graves a causa de la violencia. Uno de cada ocho adolescentes es víctima de abuso sexual antes de los 16 o 18 años, siendo las mujeres las que tienen dos veces más probabilidad de ser víctimas de este tipo de abuso (Biehl, 1998). También, muchos adolescentes sufren y mueren a causa de la guerra, el abandono y la explotación. La trata, el contrabando, la explotación física y sexual y el secuestro forman parte de la realidad en los países de la región.

Pese a ello, la condición de los jóvenes como víctimas de la violencia (vulnerabilidades externas) ha sido escasamente abordada por la literatura, la investigación y los enfoques preventivos. Tampoco las políticas públicas evidencian el desarrollo de iniciativas orientadas a prevenir la violencia que sufren adolescentes, ya sea en el ámbito público (abuso policial e institucional, explotación sexual, contrabando, trata de blancas, etc.) o en el privado (violencia intrafamiliar). En este sentido, la violencia juvenil en el espacio público aborda en su mayoría a los jóvenes como agresores o victimarios y no como víctimas de las más diversas formas de abuso y discriminación. La adopción de un enfoque de capital social permitiría revisar esta carencia.

Respecto a la violencia que ocupa el espacio privado, el debate y desarrollo de estrategias se ha enfocado especialmente en la violencia que sufren las mujeres y niños. Los y las adolescentes son de esta manera "invisibilizados" como víctimas de los abusos que sufren en materia de violencia intrafamiliar. Con ello se niega la naturaleza relacional de la violencia, su vínculo con el ciclo vital del desarrollo juvenil y con el proceso de construcción de identidad de este grupo. Se niega también en la práctica la condición de sujetos de derecho y de ciudadanos promovido desde enfoques de fortalecimiento en políticas de juventud y de prevención de la violencia.

## Los accidentes ligados al alcohol

Las causas de muerte por accidente vehicular constituye un hecho relevante en muchos países del mundo y en particular en la región. Dos problemas subyacen a esta realidad. En primer lugar, el hecho de que los adolescentes y jóvenes constituyan un segmento de consumidores específicos para los productores y vendedores de alcohol. La venta de alcohol mezclando sodas con alcohol fuerte, disponible en todos los supermercados, es un claro incentivo al consumo focalizado sobre los jóvenes. Sobre este punto fallan tanto la legislación como la aplicación de normas que garanticen un control en la región. Tampoco se aplican las normas que conciernen al acceso a lugares de consumo. El segundo aspecto concierne a la educación de conductores y en particular a la prohibición de manejar automóviles en estado de ebriedad. Si bien existen normas claras, escasean programas masivos destinados a impedir estos hechos y ofrecimiento de alternativa de transporte o de fiestas. Estas omisiones tienen un impacto sobre la tasa de mortalidad juvenil.

El abordaje de este problema requiere adoptar una triple perspectiva. La formación para la ciudadanía pasa por medidas claras y estrictas de educación. Hoy, por ejemplo, varios países europeos adoptan medidas efectivas, como la confiscación del vehículo y sanciones drásticas en materia de licencia de manejar, el respeto al derecho al esparcimiento que supone infraestructuras de transporte y facilidades para que existan espacios monitoreados en la materia, y en tercer lugar, una campaña de control y una política legislativa con sanciones eficaces contra la venta de bebidas alcohólicas a jóvenes. Aunque no estuvo dirigida particularmente a jóvenes, la experiencia de control de alcohol en Diadema (Brasil) ofreció algunas lecciones.

## LINEAMIENTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

### El enfoque

La revisión de los enfoques y la presentación de las respuestas a los principales problemas ligados a la violencia juvenil nos llevan a reconocer la complejidad del fenómeno de la violencia juvenil al considerar a los jóvenes como protagonistas y víctimas y asumir una perspectiva de multicausalidad. Una primera conclusión es la imposibilidad de continuar abordando el problema desde el único enfoque del riesgo. Esta perspectiva parte del supuesto de la vigencia de normas consensuadas y de instituciones adecuadas para la socialización de los jóvenes. Bajo este prisma, las manifestaciones de violencia no son más que desviaciones de las normas vigentes o inadaptaciones a los instrumentos de socialización, sobre todo a la familia, a la escuela o al mercado de trabajo. Sin embargo, algunas de

las causas de la violencia son precisamente las crisis de las instituciones de socialización, lo cual explica la concepción estructural en el enfoque del riesgo. Cuando todo es riesgo, este concepto pierde valor como paradigma.

Las familias adoptan modelos culturalmente legitimados muy diferentes del modelo clásico y se ven obligadas a enfrentar situaciones de cambios rápidos para los cuales no están preparadas, sobre todo en los sectores más pobres. Por otra parte, las familias son portadoras y reproductoras de violencia. En efecto “cada año entre un 30 y un 50 % de las mujeres adultas con pareja son víctimas de actos de violencia psicológica, mientras que entre un 10% y 35 % sufren maltrato físico. Estos resultados son bastante uniformes en los distintos países de la región” (Morrison y Biehl, 1999). Es utópico en esta situación esperar que las familias garanticen una educación real para eliminar la violencia.

La escuela no cumple ya su función de canal de movilización social automático y atraviesa una crisis que explica el surgimiento de la violencia escolar como reflejo del malestar de los estudiantes. La violencia escolar no es privilegio de los más pobres, se extiende a todos los sectores, pero adopta formas más duras en los sectores más modestos y vulnerables. Lo que es más grave es que, sin las políticas adecuadas, los profesores no están preparados para asumir esta nueva realidad que requiere la socialización de los alumnos, además de su escolarización. Los maestros y maestras carecen de la preparación y del tiempo psicológico o material para hacerlo allí donde no hay una política que, como en algunos casos locales de experiencias en Brasil, Argentina y Colombia, permita asumir el problema de la violencia y la exigencia de enfrentarla positivamente como una tarea de educación ciudadana.

A la crisis de la familia y de la escuela se suman: la heterogeneidad de valores, y por lo tanto, la ausencia de una referencia valórica única; el consumo a ultranza impuesto a los jóvenes por los medios de comunicación y la segregación de los jóvenes en los mercados de trabajo. A esto se añaden los riesgos inherentes a las formas alternativas de socialización, como las relaciones de pares con muchos elementos constitutivos de identidad y con riesgos de organización que, al marginar a los jóvenes de la sociedad en forma hostil, pueden llegar a rupturas.

Cuando la perspectiva se basa únicamente en el enfoque de riesgo, se tiende a centrarla en el mundo adulto, lo cual no permite avanzar, conduce a ligar a la juventud con la violencia, a políticas de represión que acentúan los problemas sin resolverlos, como en el caso de las maras, y a omitir problemas importantes donde la juventud es sobre todo víctima.

Es importante asumir la dimensión de exclusión social, a menudo ligada a problemas de violencia juvenil pero, al tratarse de un proceso, es difícil que este enfoque se convierta en una referencia estratégica. Además, como mostró la experiencia de “Chavo Banda”, existe siempre el riesgo de estigmatizar al excluido. La exclusión social parece más un aspecto clave a considerar en cada

tipo de violencia que un marco que permita avanzar, salvo en el caso donde la exclusión ha alcanzado niveles de casi ruptura total, como es el de los niños de la calle.

El enfoque de derechos y capital social debería ser incorporado y ser predominante. Hablar de derechos significa derecho a la educación, a un trabajo, a un entorno humano, a vivienda, salud, a un cierto nivel de consumo, a construir una familia, a la participación y al esparcimiento. Estos aspectos definen los derechos de los ciudadanos de una sociedad inclusiva. Por una parte, este enfoque ofrece una referencia para que la prevención reemplace a la represión y a la rehabilitación. Por otra parte, el enfoque de derechos obliga a definir también una articulación con otras políticas y a asumir la multicausalidad.

## Los actores

Los actores esenciales para una política focalizada en juventud y violencia son las políticas públicas, los propios jóvenes, el mundo de los educadores y socializadores —sean éstos docentes, familias o actores de la sociedad civil o empresarios— y finalmente los poderes locales, que cumplen una función fundamental sobre todo en materia de prevención.

Las *políticas públicas* cumplen una función central que permite definir los niveles y las modalidades principales de intervención. El ejemplo de la ruta de la violencia referida a las pandillas presentado por Santa Cruz y Concha-Eastman (2001) ilustra el rol del Estado como diseñador y articulador de diversas estrategias. En el caso de las pandillas —que pueden pasar de simples asociaciones de jóvenes a barras con grado de violencia esporádica a maras ligadas al crimen organizado, pero que se inician a partir de una frustración frente a las condiciones familiares y del entorno— Concha-Eastman (2005) propone estrategias de prevención para cada nivel. Primaria para la familia y el entorno unido a políticas de mejoramiento barrial, secundaria para las barras, y terciaria para las maras con la aplicación de la ley penal. Su articulación correspondería al Estado.

El segundo nivel de articulación es el de políticas centrales y locales. No hay prevención eficaz que no sea local. Esto supone información precisa, personal adecuado y preparado, y capacidad de liderazgo para implementar una prevención que siempre es compleja. Es decir, no hay prevención sin descentralización efectiva. Es imposible, por ejemplo, implementar una política sustentable de focalización sobre barrios estigmatizados desde una perspectiva únicamente central, sin vinculación estrecha con las autoridades y políticas locales. Esto implica, por lo tanto, articulación entre poder central y local, tanto en materia financiera como en materia de evaluación, monitoreo e información.

El rol de las autoridades locales es básico si se quiere asumir una política de prevención estrechamente ligada a políticas sociales. Estas últimas se basan en el principio de proximidad (geográfica y social) que permite el conocimiento

de la realidad, una gestión cotidiana y la generación y orientación de coaliciones locales de actores complementarios. Además, estas políticas descentralizadas implican un personal técnico preparado y capaz de desarrollar políticas preventivas multisectoriales.

La noción de políticas públicas no está reservada a los gobiernos sino que supone participación de la *ciudadanía*, de la sociedad civil y en particular de los beneficiarios, es decir, los *jóvenes mismos*. Las principales deficiencias en esta materia “son las concepciones con las cuales se ha trabajado el tema de las políticas dirigidas a los jóvenes, centradas principalmente en el logro de la articulación programática de la oferta gubernamental hacia la juventud” (Dávila, 2003). La finalidad es reconocer la plena ciudadanía de la juventud y no una juventud considerada sólo como segmento en situación de riesgo. Por tanto, se debería valorizar la potencialidad y la capacidad de los jóvenes mismos en materia cultural, socioeconómica así como de control y educación a la paz y a la no violencia. Las políticas para enfrentar de la violencia escolar en los países donde se están desarrollando muestran un potencial importante.

Entre los actores, hay que contar con los *educadores y socializadores* potenciales, sean docentes, policías, jueces, funcionarios públicos, autoridades locales, o responsables de política local, los cuales deberían entender el potencial de la juventud para dejar de estigmatizarla como causa de la inseguridad. *Graffiteros, skaters, malabaristas, pandilleros, miembros de barras, punk, expertos del hip-hop o de la capoeira*, son figuras exponentes de una cultura a veces ambigua que deberían formar parte de estrategias de diálogo con los educadores para que éstos perciban el potencial cultural de sus comportamientos. Por ejemplo, ¿cómo no ver que la cultura del *rolling* de los “*skaters*” cuestiona la ciudad al servicio del automóvil? ¿que el hip-hop o la *capoeira* son a menudo la alternativa a la droga? ¿que el *graffiti* refleja la búsqueda de un espacio propio? ¿que la violencia escolar es el reflejo de la violencia social contemporánea y del malestar al interior de la escuela? De hecho, llegar a obtener una interpretación positiva de las manifestaciones culturales de la generación joven es una importante tarea de capacitación para abordar la violencia juvenil en forma respetuosa de sus derechos. En ese sentido, se sugieren políticas de capacitación —a través de los medios de comunicación y de instrumentos adecuados— dirigidas al mundo de los educadores en general, incluyendo a las familias. Es una tarea prioritaria si se quiere avanzar en prevención y se quiere generar la empatía que requiere una prevención efectiva.

### Las perspectivas de trabajo

A lo largo de este análisis hemos puesto en evidencia prácticas positivas que ofrecen la posibilidad de definir políticas públicas y de implementarlas a nivel local. Los grandes problemas a abordar relacionados con las principales manifestaciones de

violencia juvenil son: los jóvenes en conflicto con la ley, la violencia escolar, las pandillas, los problemas de violencia ligados al tráfico de drogas en su expresión territorial e individual, los jóvenes víctimas de abusos y los problemas ligados al abuso que alcohol de impactan sobre los accidentes vehiculares.

La insistencia sobre la violencia escolar —aunque no sea el problema más espectacular ni más grave— se debe a que es un instrumento masivo de un impacto mayor sobre la juventud a medida que la escolaridad se generaliza. La educación para la resolución pacífica de los conflictos en la escuela es un instrumento básico. Los ejemplos mencionados ofrecen modelos de abordaje que cada país debería definir, generalizar y difundir en forma descentralizada y flexible.

Al mismo tiempo, el segmento de deserción escolar puede enfocarse, sobre la base del derecho a la formación y al acceso al trabajo, como un grupo en proceso de exclusión social sin asumir una coincidencia entre desertores escolares y delinquentes. Estos jóvenes se pueden beneficiar de programas de reinserción escolar adecuados y flexibles que eliminen su exclusión de los mercados de trabajo.

El segundo gran campo de acción comprende a las pandillas, con la adopción del modelo de Concha-Eastman de la ruta de la violencia, que implica múltiples intervenciones preventivas y aplicación de la ley en los casos más graves. Las pandillas deben abordarse desde su manifestación inicial y aparentemente inofensiva y hacer que el objetivo de los programas de formación de padres y educadores incluya la comprensión de su significado. En particular, para abordarla, es imprescindible comprender la dimensión urbana de la pandilla como forma ambigua de apropiación de la ciudad. Monterrey es un modelo interesante de prevención secundaria creativa en el contexto urbano.

El problema de la relación droga-violencia merece especial atención y exige un abanico de intervenciones que van desde la campaña generalizada de educación para dotar al joven de conocimientos frente a posibles vulnerabilidades, pasando por su rehabilitación en la comunidad o en centros especializados, hasta políticas de reducción de los efectos perniciosos. El modelo de las Cortes de Drogas merece ser ampliado y adaptado a la situación de cada ciudad. Particular atención requieren los barrios donde el fenómeno del narcotraficante local tiende a imponerse y a cautivar jóvenes en sus negocios. En estos casos, las intervenciones requieren un trabajo integral de largo plazo que apunta a la renovación de los liderazgos, a la solución de los problemas del territorio y a una acción focalizada sobre los jóvenes del barrio. Las escuelas barriales suelen ser un buen punto de partida.

El problema de los jóvenes víctimas de abusos requiere una política sistemática de diagnóstico de los espacios donde se producen estas situaciones, la (re)educación de los agentes que pueden estar involucrados y programas de atención a víctimas.

El problema del alcohol y su impacto en el riesgo de accidentes graves, requiere un compromiso político, programas de educación permanente y búsqueda de alternativas, todos ellos sustentados por una legislación de aplicación rigurosa.

El aprendizaje de habilidades por parte de los jóvenes es esencial en esta materia. El punto de partida es el derecho al esparcimiento y el derecho a la ciudad.

## Los métodos

En cuanto a la metodología, se deben considerar cuatro aspectos. El primero es la necesidad de diagnósticos nacionales y locales sobre todos estos problemas. De aquí la utilidad de observatorios locales y nacionales en estas materias. Cualquier definición política debe estar sustentada por datos precisos capaces de explicar la “ruta de la violencia” de cada uno de los procesos mencionados y por una evaluación de las respuestas vigentes. Sería un error replicar buenas prácticas sin diagnósticos precisos. El ejemplo de las políticas contra la violencia escolar muestra que cada país tiene un enfoque diferente en función de su realidad. La aplicación a nivel local puede también implicar grandes variaciones.

El segundo aspecto es la descentralización de todas las políticas de prevención. Esto supone un marco institucional que la facilite, procesos de capacitación de autoridades y personal local y de los funcionarios del gobierno central, los cuales deben apoyar estos procesos, crear instrumentos centrales de evaluación y monitoreo, replicarlos a nivel local y, finalmente, realizar diagnósticos por observatorios locales de la realidad juvenil en cada ciudad. Esto implica también la dotación de recursos a nivel local en forma constante y no en función de los ritmos de los gobiernos centrales.

El tercer aspecto es la necesidad de involucrar a los jóvenes en estas políticas, pero sería un error hacerlo en forma homogénea y centralizada. No es necesario esperar a que se cree un movimiento juvenil (debido a la transitoriedad del estado juvenil y las características de su entorno) como interlocutor permanente de estas políticas. La juventud es por definición una etapa transitoria de la vida del individuo. Este aspecto es muy relevante porque esta transitoriedad es compleja, con mayor intensidad que en la niñez porque, de un lado, “estamos ante dos desafíos centrales en la vida de cualquier ser humano, la construcción de identidad y de la autonomía. “La forma como se enfrenten estos desafíos marca de forma decisiva el resto de la existencia” (Rodríguez, 2005a). De otro, si bien este período es común a todos los individuos, su expresión socio-cultural es muy diferenciada entre quienes viven esta experiencia como estudiantes, desertores escolares, jóvenes trabajadores, personas de la calle, parejas jóvenes o dependientes de los padres. La transitoriedad complica la definición de políticas por la diversidad de las expresiones juveniles y hace que el mundo juvenil esté más preocupado del período pos-juventud que de la condición misma de esa juventud. A diferencia de los trabajadores o de las mujeres, que cuando luchan lo hacen para mejorar sus condiciones de vida, los jóvenes se caracterizan por preocuparse por los problemas del mundo al cual se van a integrar, es decir, por aspectos más universales que corporativistas (Rodríguez, 2005c). Esto dificulta la posibilidad de crear un



instrumento o movimiento juvenil específico y permanente, como los sindicatos para los trabajadores o los movimientos de mujeres.

Hay varias expresiones juveniles que merecen ser atendidas y una de las mayores dificultades es la capacidad de diseñar políticas de inserción para cada grupo. La participación juvenil debe contar con métodos flexibles. La exigencia de personalidad jurídica de las organizaciones juveniles es generalmente rechazada por ellos mismos. Lo importante no es el aspecto jurídico sino la representación real. Se imponen la flexibilidad y la imaginación.

El cuarto aspecto es la búsqueda de superación del conflicto intergeneracional. El ejemplo de las escuelas indica que, al involucrar a padres, docentes, comunidad del entorno, policías y servicios locales en la definición e implementación de políticas de construcción de paz, se puede lograr un entendimiento que permita comprender el significado y las manifestaciones de violencia escolar y definir las respuestas más adecuadas. El mismo procedimiento puede aplicarse a los otros problemas.

### **La integralidad de los enfoques**

La política de control de la violencia juvenil no es la única ni la principal política dirigida a los jóvenes. Si fuera la única, se correría el riesgo de criminalizar a la juventud o a sectores de ella, como ocurre en algunos países. En este sentido, no puede haber política de construcción de paz que no esté articulada a las otras políticas, como en el caso de la violencia escolar que se revela efectiva sólo cuando se inserta en la política de la escuela como componente pedagógico.

Hay dos políticas esenciales que deben vincularse a la que aborda la violencia juvenil. La primera es la política urbana. Solo una política que apunta a una ciudad inclusiva puede contribuir a largo plazo a la disminución de la violencia general y en particular a la juvenil en los barrios pobres o estigmatizados. La segunda es la necesidad de una política general para la juventud, hoy inexistente en la región. Política de empleo, educación, salud, participación y justicia.

Un aspecto a veces olvidado de la articulación de varias políticas es la importancia del acercamiento entre policía y juventud. Donde existe un proceso hacia una policía comunitaria se ha avanzado en este aspecto, como en los casos de Bogotá y Monterrey. Se sugiere, en este sentido, incentivar los procesos de policía comunitaria y, dentro de ellos, facilitar el acercamiento juventud-policía a través de la participación de los jóvenes en la formulación de actividades policiales comunitarias y del involucramiento policial en la formulación de políticas hacia jóvenes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Miguel. 2003. "Las políticas de la juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil en Colombia". En: DÁVILA, O. (Ed.), *Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Políticas Nacionales*. Valparaíso, CIDPA Ediciones.
- Abramovay, M. 2003. "Enfrentando a violencia nas escolas: um informe do Brasil". En: Abramovay, M.; Filmus, D.; Viscardi, N.; Navarro, L. H.; Maluf, N. A.; Furlan, A.; Castaneda, E.; Valera, C. *Violência na escola. América Latina e Caribe*. Brasília, UNESCO.
- Arana, A. 2005. "Cómo las pandillas invadieron América Central". *Revista Foreign Affairs en Español*. <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- Aron, A. 2000. "Un programa de educación para la no violencia". *Revista Psykhe* 2(9), 25–39. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Arriagada, I. y F. Miranda. 2003. *Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos*. Vol. 1 y 2. Santiago de Chile, CEPAL.
- Beck, U. 1998. *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires, Paidós.
- Bernales, E. 2001. "Violencia armada, marco conceptual e impacto regional: El caso de Perú". En: *Juventud, violencia y sociedad en América Latina* No. 2. Cartagena, Organización Iberoamericana de Juventud.
- Biehl, M.L. 1998. "Violencia y juventud". Nota Técnica No. 10. División de Programas Sociales, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., BID. <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCTechnicalNote10.pdf>. (No disponible)
- Blatier, C. 2002. *La délinquance des mineurs* (segunda edición). Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Buvinić M. y A. Morrison. 1999. "Causas de la violencia". Nota Técnica No. 3. División de Programas Sociales, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., BID. <http://www.iadb.org/sds/doc/SOCTechnicalNote3E.pdf>. (No disponible)
- Buvinić, M., A. MORRISON y M. SHIFTER. 1998. *Violence in Latin America and the Caribbean. A Framework for Action*. Washington D.C., BID. [http://www.iadb.org/sds/publication/publication\\_515\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/publication/publication_515_e.htm).
- Celade. 1998. *Boletín Demográfico* No. 62. Santiago de Chile.
- Cerbino, M. 2002. "Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras". En: F. Carrión (Ed.), *Seguridad ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* Quito, FLACSO Ecuador.
- Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital". En: *American Journal of Sociology* No. 94.
- Conde-Orellana, M. 2001. "La violencia armada: experiencia centroamericana". *Juventud, violencia y sociedad en América Latina* No. 2. Cartagena, Organización Iberoamericana de Juventud.
- Concha-Eastman, A. 2005. "Violencia juvenil y adolescencia". Ponencia en una reunión organizada por la Organización Panamericana de la Salud y GTZ, Panamá.

- Cruz, J. M. 2005. "Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica". Revista ECA. Número monográfico sobre juventud y desarrollo en Centroamérica, 1155-1182.
- Dávila, O. 2003. "¿La década perdida en política de juventud en Chile o la década del aprendizaje doloroso?" En: Dávila, O. (Ed.), *Políticas Públicas de Juventud en América Latina*. Valparaíso, CIDPA.
- Dávila, O., C. Honores, I. Goicovic y J. Sandoval. 2004. *Capital social juvenil. Intervenciones y acciones hacia los jóvenes*. Valparaíso, INJUV-CIDPA.
- Dávila, O. e I. Goicovic. 2002. Jóvenes y trayectorias juveniles en Chile. Escenarios de exclusión e inclusión. *Revista de Estudios sobre Juventud*, No. 17, 8-55.
- Debarbieux, E. 2005. *La Violence à l'école: Un défi mondial?* Paris, Armand Colin.
- Debarbieux, E. y C. Blaya. 2001. *La violence en milieu scolaire*. Vol. 3, Dix approches en Europe. París, Editorial ESF.
- Dominguez, M. y H. Morales. 2003. "Políticas locales de la juventud en México". En: Dávila, O. (Ed.), *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas locales*. Valparaíso, CIDPA Ediciones.
- Emler, N. y S. Reicher. 1995. *Adolescence and Delinquency: the Collective Management of Reputation*. Cambridge, Blackwell Publishers.
- Estevill, J. 2003. *Panorama de la Lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Finkelstein-Rossi, (1999). *Violences dans la cité. Mineurs, délits et incivilités. L'atelier de l'archer*. Paris, Presses Universitaires de France.
- García, M. y P. Madriaza. 2004. "Clamores juveniles y su relación con la violencia escolar: conflicto y aspiración por recrear un orden social". En: *Revista Persona y Sociedad* No. 18(1), 31-50, Santiago de Chile.
- García, M. C. 2005. "Informe de Evaluación: Proyecto de Prevención de la Violencia en el Medio Escolar". En: *Educación Programa Nacional de Convivencia Escolar*. Cruz Roja Colombiana de la Juventud.
- Gil F. (2002). *La exclusión social*. Barcelona, Ariel.
- Gobierno de Argentina, Ministerio de Educación. 2004. *Programa Nacional de Mediación Escolar*. <http://www.me.gov.ar/mediacionescolar>.
- Gobierno de Brasil. Ministerio de Justicia. 2000. *Programa Paz nas Escolas*. <http://www.mj.gov.br/sedh/paznasescolas/programa.htm>.
- Gobierno de Chile. Ministerio del Interior. 2004. *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina: lecciones y desafíos*. Santiago de Chile, División de Seguridad Ciudadana.
- Gobierno de Colombia. Ministerio de Educación Nacional. 2006. *Portafolio de ofertas educativas en convivencia escolar*. <http://www.mineduccion.gov.co>.
- Gobierno de Colombia. Ministerio de Educación Nacional. 2001. *Política educativa para la formación escolar en la convivencia*. <http://www.mineduccion.gov.co>.
- Gaborit, M. 2005. "Los círculos de la violencia: sociedad excluyente y pandillas". En: Revista ECA Número monográfico sobre juventud y desarrollo en Centroamérica, El Salvador.

- Genevry, R. 2005. "Experiencias de inclusión social con jóvenes de sectores cadenciados". En: *Las Mercociudades*. Asunción, GTZ y Mercociudades.
- Giller, H., I. Haggel y M. Rutter. 2000. *La conducta antisocial de los jóvenes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gil Villa, F. 2002. *La Exclusión Social*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Gottfredson, M. y T. Hirschi. 2003. *A General Theory of Crime*. Standford, Standford University Press.
- Instituto Nacional de la Juventud. 2003. *Juventud, diversidad cultural y desarrollo local*. Santiago de Chile, INJUV.
- Instituto Interamericano del Niño. 2003. *La protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia sexual*. Montevideo, Instituto Interamericano del Niño.
- Katzmann, R. 2003. *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Klein, M. 1998. "Street Gangs". En: Tonry, M. (Ed.), *The Handbook of Crime and Punishment*. Nueva York, Oxford University Press.
- Krauskopf, D. 2003. "Juventud, riesgo y violencia". En: *Dimensiones de la violencia*. Programa Sociedad Sin Violencia. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes". Revisión del documento: "Participación y desarrollo social en la adolescencia". San José de Costa Rica, Fondo de Población de Naciones Unidas.
- LaGrange, H. 2001. *De l'affrontement à l'esquive. Violences, délinquances et usages de drogues*. Paris, Syros.
- Londoño, J. L. y R. Guerrero. 1999. *Violencia en América Latina*. Epidemiología y costos. Oficina del Economista Jefe, Washington, D.C., BID.
- Lunecke, A. y F. Vanderschueren. 2004. "Los comportamientos antisociales y la delincuencia de los adolescentes". En: *Prevención de la delincuencia juvenil*. Santiago de Chile, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- Lunecke, A. e I. Eissmann. 2005. "Violencia en barrios vulnerables: una aproximación desde la exclusión social". En: *Revista Persona y Sociedad*, volumen XIX, No. 1, 73-97.
- Morrison, A. y Biehl, M. L. (Ed.). 1999. *El costo del silencio: violencia doméstica en las Américas*. Washington, D.C., BID.
- Miller, W. B. 1992. *Crime by Youth Gangs and Groups in the United States*. Washington, D.C., Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Novoa, M. 2004. *Integración y participación de la juventud en las mercociudades*. Buenos Aires, Ed. Mercociudades, Fundación Friedrich Ebert y Dirección de la Juventud, Gobierno de Buenos Aires.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2004. *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*. Ginebra, OMS.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Programming for Adolescent Health and Development*. Informe del Grupo OMS-UNFPA-UNICEF sobre la programación para la salud de los adolescentes. Serie Informes Técnicos de la OMS No. 886. Ginebra, OMS.

- Pontes Sposito, M. y P. Carrano. 2003. "Juventud y Políticas Públicas en Brasil". En *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Valparaíso, CIDPA Ediciones.
- Putman, R., R. Leonardi y R. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Rodríguez, E. 2005a. "Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes: estado del arte en América Latina, 1995–2004". Texto preparado en el marco del proyecto *Fomento del Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia*, implementado por la OPS y la GTZ en Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú. Documento mimeografiado.
- \_\_\_\_\_. 2005b. "Prevención social del delito y la violencia juvenil: experiencias innovadoras en América Latina". Documento mimeografiado. <http://www.jovenes.gob.sv/docs/Prevencion%20social%20del%20delito%20y%20la%20violencia%20juvenil.doc>.
- \_\_\_\_\_. 2005c. "Juventud, desarrollo y democracia en América latina: nuevos enfoques para las políticas públicas en tiempos de gobiernos neoprogresistas". En: *Revista ECA*, El Salvador. Número monográfico sobre juventud y desarrollo en Centroamérica, noviembre-diciembre, 1183–1198.
- Rodríguez Vignoli, J. 2001. *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Santiago de Chile, Serie población y desarrollo. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Santa Cruz, M. y Concha-Eastman, A. 2001. *Barrio adentro. La solidaridad violenta de las pandillas*. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud e Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Saravi, G. 2004. Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. En *Revista de la CEPAL*, No. 83. Santiago de Chile.
- Shaw, M. 2001. *Invirtiendo en los jóvenes 12–18 años: enfoques internacionales para prevenir el crimen y la victimización*. Montreal, Centro Internacional para la Prevención del Crimen.
- Smutt, M. y J. Miranda. 1998. *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. FLACSO y UNICEF, El Salvador.
- UNESCO. 2001. *Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980–2000*. Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2004a. *Políticas Públicas para las Juventudes*. Brasilia, UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2004b. *Empowering Youth through National Policies: UNESCO's Contribution*. Paris, UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Cultura de Paz en la escuela: mejores prácticas en la prevención y tratamiento de la violencia escolar*. Santiago de Chile, UNESCO.
- UNICEF. 2005. "Familia e instituciones son los principales ámbitos donde se produce la violencia contra la infancia y la adolescencia". Nota de prensa. [http://www.unicef.org/spanish/media/media\\_27225.html](http://www.unicef.org/spanish/media/media_27225.html).
- Universidad Alberto Hurtado. 2004. "Estudio etnográfico de la violencia en una población de Santiago". Santiago de Chile. Documento mimeografiado.

- Vanderschueren, F. 2004a. "La violencia de las pandillas". En: *Prevención de la delincuencia juvenil*. Santiago de Chile, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- \_\_\_\_\_. 2004b. "Violencia y escuela". En: *Prevención de la delincuencia juvenil*. Santiago de Chile, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- Vásconez, A. 2003. "Juntar piezas y completarnos: ideas para la construcción de políticas para la juventud en Ecuador". En: *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Valparaíso, CIDPA Ediciones.
- Vásquez, O. 2005. *Justicia juvenil. Modalidades socio educativas Experiencias internacionales y nacionales*. Santiago, Corporación Opción.
- Villablanca, C. 2006. "Los de abajo, una cultura de los bordes". En: *Revista Propositiones*, No. 35, 252–262, Santiago de Chile.
- Weinstein, J. 1992. *Riesgo Psicosocial en Jóvenes*. Santiago de Chile, PREALC.

# 5

## Prevención de la violencia a través del sistema escolar

*Erik Alda y Wanda Engel*

La escuela es uno de los ámbitos más importantes de socialización de niños y jóvenes. Es allí donde los niños pasan la mayor parte de su tiempo interactuando con sus maestros y con otros pares. Las condiciones socioeconómicas y los elevados niveles de violencia que sufren las comunidades han hecho que las escuelas y sus alrededores más inmediatos hayan recibido un impacto considerable de los niveles de violencia de los espacios urbanos de América Latina y el Caribe. En consecuencia, la violencia en las escuelas ha aumentado significativamente. Dado que las escuelas no están aisladas del contexto comunitario, los niveles de violencia familiar y comunitaria afectan de lleno el ambiente, las relaciones y la promoción de la convivencia, además de ejercer una gran influencia en su objetivo primordial de educar a los alumnos. Puesto que suelen ser escenario de los primeros conflictos, las escuelas se consideran espacios apropiados para la ejecución de programas de prevención de la violencia, construcción de la ciudadanía y desarrollo de valores democráticos.

El contexto escolar permite acceder a un alto porcentaje de niños y jóvenes durante las etapas más importantes del desarrollo humano. En este sentido, las escuelas pueden ofrecer de forma continua una amplia gama de conocimientos, habilidades, patrones de comunicación, actitudes y condiciones para evitar que se reproduzcan conductas agresivas o violentas dentro y fuera de sus límites, y educar a los estudiantes para que puedan contribuir productivamente al desarrollo socioeconómico de su país.

Este capítulo presenta un enfoque integral sobre las causas y consecuencias de la violencia en las escuelas. Analiza también cómo la escuela y la educación pueden contribuir en gran manera a un cambio de actitudes y comportamientos para reducir y prevenir la violencia en la escuela, y por ende, también en el ámbito familiar, comunitario y en la sociedad en general. Finalmente, a partir de la

experiencia de este tipo de programas en la región, ofrece recomendaciones que mejoren la futura formulación y ejecución de los mismos. El capítulo cuenta con tres secciones ordenadas de la siguiente manera: la sección primera presenta el marco teórico sobre el problema de la violencia en las escuelas, sus factores de riesgo y consecuencias; la segunda presenta un análisis de las experiencias sobre prevención de la violencia a través del sistema educativo en América Latina y el Caribe y la tercera presenta las conclusiones y propone recomendaciones.

## EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA EN LAS ESCUELAS

El fenómeno de la violencia escolar abarca todos aquellos incidentes en los que un miembro de la comunidad escolar es víctima o victimario de abusos, amenazas, intimidaciones de todo tipo, humillaciones públicas, o asalto físico. También se consideran los actos de vandalismo contra el espacio físico escolar.<sup>1</sup>

Los niveles de violencia escolar en la región son altos. La tipología de la violencia escolar es variada, siendo la violencia entre estudiantes la más común con un 80% de los casos, seguida de la violencia de los estudiantes hacia los maestros con un 15 a un 20% de los casos, más la violencia cometida por los profesores a los alumnos y por los padres hacia los profesores (Vanderschueren y Lunecke, 2004).<sup>2</sup> Otro tipo de violencia común en la escuela es la cometida por personas que no pertenecen directamente al entorno escolar pero que tienen una relación indirecta con este ya que forman parte del contexto comunitario. Es la violencia perpetrada por las pandillas y otros grupos de jóvenes que contribuye a justificar la hipótesis sobre la estrecha relación entre la escuela y la comunidad. Desagregando los datos por país, los niveles de violencia interpersonal en la escuela también son alarmantes (ver Recuadro 5.1).

Las formas de exteriorizar el comportamiento violento son múltiples y variadas. Por ejemplo, durante los primeros años de vida escolar los trazos de una personalidad agresiva se exteriorizan a través de patadas, escupitajos y el uso de nombres con connotación peyorativa a otros compañeros o maestros. Además, se dan cambios en los niveles de agresión durante distintas etapas del desarrollo y en contextos diferentes (Guerra et al., 2003). En otras palabras, a medida que los niños y niñas que han sido víctimas o testigos de violencia van creciendo y se van desarrollando, aumenta la probabilidad de exteriorizar comportamientos más violentos y diferentes a los mostrados durante los primeros años de vida.

<sup>1</sup> Para este capítulo, la definición de comportamiento violento puede referirse a la violencia física, emocional, abuso verbal, delincuencia, problemas de conducta, acoso sexual y discriminación racial.

<sup>2</sup> La existencia de datos sobre este tipo de violencia es muy variada, y depende del contexto en el cual se utiliza.



**RECUADRO 5.1. Violencia en las escuelas**

- **En Brasil**, en el año 2004, el 84% de los 12.000 estudiantes encuestados en 143 escuelas de las capitales de seis estados califica a sus escuelas como violentas. Casi el 70% de los estudiantes admite haber sido víctima de violencia en la escuela (Abramovay, 2004).
- **En Bogotá, Colombia**, los resultados de una encuesta aplicada a más de 1.000 estudiantes de primaria en 2002, muestra que casi el 30% de los varones y 17% de las mujeres se han involucrado en al menos una pelea en la escuela. Además, un 20% de los estudiantes ha sido víctima diaria de violencia emocional (matoneo) (Chaux, 2004).
- **En Managua, Nicaragua**, 6.000 estudiantes fueron entrevistados en 2003 con el objetivo de recoger información sobre los riesgos de victimización y violencia en las escuelas. Los resultados revelan que el 45 y 37% de los estudiantes en la escuela primaria ha sufrido acoso emocional y agresión en la escuela, respectivamente, comparado con el 50% y el 22% para la escuela secundaria (MECD, 2003).
- **En Chile**, los datos del Quinto Estudio Nacional de Drogas en la Población Escolar de CONACE del año 2003, que incluye información sobre la violencia en las escuelas para alumnos de 8° de básica a 4° de estudio medio, muestran que el 24% de los estudiantes ha participado en algún grupo que molesta a otros compañeros y el 21% ha iniciado peleas con otros compañeros. Un 9% participa en grupos que agreden físicamente a un compañero que está solo (Opazo, 2004).
- **En Argentina**, los resultados de una encuesta nacional realizada por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) en el año 2000 muestran que el 23% de los estudiantes acosó emocionalmente a otros compañeros en la escuela. Un 10% agredió a otros compañeros varias veces. El 8% y 3% de los estudiantes de la escuela primaria acosaron física o emocionalmente, respectivamente, a sus maestros.
- **En San Salvador, El Salvador**, una encuesta a más de 1.000 estudiantes de educación media y secundaria mostró que alrededor del 15% se ha involucrado en, por lo menos, una pelea y casi el 20% lleva consigo bates para defensa personal (PNUD, 2002).
- **En Perú**, los datos de una encuesta aplicada a casi 2.000 niños de escuelas públicas y privadas en tres distritos en el año 2004, muestran que 1 de cada 10 niños sufre alguna forma de maltrato psicológico por parte de alguna persona perteneciente a su escuela. Asimismo, la agresión física afecta al 13% de los alumnos, cuya forma más común es la agresión con un objeto, como correas, palos, cuerdas u otros (59,3%), seguido de los tirones de pelo con el 40% de los casos y los pellizcos, puñetazos y empujones (Bardales y Huallpa, 2004).
- **En Kingston, Jamaica**, en 1998, casi el 90% de los estudiantes encuestados en 11 escuelas muestra preocupación por la violencia en la escuela. El 21% de los estudiantes ha atacado a los maestros o funcionarios de la escuela y el 22% ha sido víctima de episodios violentos por parte de otros estudiantes (Gardner et al., 2003).
- **En Estados Unidos**, los indicadores de violencia y seguridad en la escuela muestran que el 20% de las escuelas públicas sufrió uno o más incidentes violentos como violación, robo o asalto durante el período 1999–2000 (DeVoe et al., 2004).
- **En Canadá**, los resultados de una encuesta realizada en 2004 a más de 36.000 estudiantes de educación básica muestran que el 13% han sido golpeados con un objeto o arma y el 23% han sido golpeados con los puños, pateados o abofeteados por otros estudiantes (Ontario's Education Quality Assessment Office, 2004).

Una de las formas más comunes de manifestación de conducta violenta es a través del acoso, más comúnmente conocido como *bullying*. Este último comprende las agresiones de tipos físico, verbal o relacional (Cornell, 1999) y, ya sea de forma directa, física o verbal, es un comportamiento que se repite a menudo y sus efectos son acumulativos hasta el punto de convertirse en una amenaza al bienestar de la víctima y a la seguridad del centro escolar. Por ejemplo, algunos estudios muestran que en los Estados Unidos entre el 15 y el 30% de los estudiantes son víctimas o victimarios del *bullying* (Cohn y Canter, 2003).

### **Las consecuencias de la violencia en las escuelas**

La violencia en las escuelas puede tener un efecto a largo plazo a nivel individual, educativo, familiar y comunitario (Morotti y Roberts, 2000).

A nivel del individuo, los estudiantes que son víctimas de violencia presentan un cuadro variado de problemas emocionales y de comportamiento que incluyen, entre otros, la excesiva irritabilidad, distracciones frecuentes, insomnio, hipervigilancia, inquietud, y retraimiento emocional.<sup>3</sup> Asimismo, la acumulación de problemas emocionales como resultado de haber sido testigos o víctimas de la violencia incrementa el riesgo de exhibir comportamientos más violentos en el futuro. Esta probabilidad aumenta si se dan episodios serios de conducta antisocial de manera recurrente durante los primeros años de su desarrollo (Blumstein et al., 1985; Robins, 1978; Robins y Ratcliff, 1979).<sup>4</sup>

La violencia escolar también puede impactar negativamente en el desarrollo de la capacidad cognitiva y de comportamiento de los estudiantes. Estos últimos experimentan un aumento de la insatisfacción con la escuela que impacta negativamente en el desempeño escolar y aumenta la probabilidad de ausentarse de la escuela (Bowen y Bowen, 1999). Además, los estudiantes que se quedan en casa porque se sienten inseguros en la escuela corren el riesgo de atrasarse en las materias y acabar abandonando los estudios, reduciendo la eficiencia del sistema educativo.

La calidad de la educación también se ve afectada en gran medida por los altos niveles de violencia en las escuelas. No es difícil encontrar a maestros que trabajan en escuelas situadas en comunidades de bajos ingresos y con altos niveles de violencia, con cargas de trabajo enormes y recibiendo, por lo general, salarios por debajo de la media. Por ejemplo, en el año 2000, en el estado de Paraíba en Brasil la diferencia de salario entre los maestros con

---

<sup>3</sup> Para más información, visitar <http://www.ncccev.org>

<sup>4</sup> Para más información, revisar: Gottfredson, 2001; Olweus, 1979; Patterson, 1982; Rutter, 1982; Taub, 2002; West y Farrington, 1973.

educación primaria y aquellos con estudios de postgrado era de solo 25 reales brasileños (Verner, 2004). Además, es posible que estos maestros no tengan los conocimientos, la habilidad o el compromiso para manejar correctamente episodios de violencia en la escuela. Condiciones como estas pueden generar desilusión en los maestros a la hora de ejercer la profesión y forzarlos a procurar otras oportunidades de trabajo en ambientes que ofrezcan más seguridad y mejores salarios.

A nivel familiar, el comportamiento aprendido en el hogar y exteriorizado en la escuela puede afectar significativamente el ambiente en el hogar. En estas circunstancias, los padres pueden hacer uso de la violencia como medida disciplinaria para corregir el comportamiento de sus hijos en la escuela, lo cual no hace más que agravar el problema. Otro inconveniente que se puede dar en comunidades de bajos ingresos es la falta de recursos, tanto económicos como de otra índole. Para solucionar el problema del mal comportamiento de sus hijos en la escuela, los padres intentan transferirlos o usar técnicas que pueden desembocar en tensiones y frustración. En consecuencia, las relaciones familiares pueden desgastarse hasta el punto de utilizar la violencia o elevar su nivel dentro del hogar.

Finalmente, la violencia escolar también afecta de forma directa al bienestar de la comunidad. La escuela juega un papel clave en el desarrollo social de niños y jóvenes ya que allí es donde pasan la mayor parte de su etapa de desarrollo. Por tanto, los aprendizajes y comportamiento adquiridos en las aulas se transfieren directamente a la vida comunitaria. Por tanto, niveles altos de violencia escolar pueden erosionar los niveles de cohesión social en la comunidad. El deterioro del tejido social reduce los niveles de confianza entre los integrantes de la comunidad y aumenta el riesgo de que se perpetúe el ciclo de la violencia en la comunidad y en otras instituciones como la escuela (Moser y Lister, 1999).

### **Factores de riesgo para la violencia en las escuelas**

El fenómeno de la violencia es complejo y de múltiple causalidad. A nivel general, los factores de riesgo (protección) de violencia pueden contribuir o prevenirla a través de intervenciones que mitiguen sus efectos. La identificación de los factores de riesgo que afectan específicamente a la población escolar es de especial importancia ya que ayudará a elegir el tipo de intervenciones más adecuadas y los grupos que se beneficiarán. Por ejemplo, si existen individuos en la escuela afectados por factores de riesgo que pronostiquen problemas más serios de comportamiento en edades más avanzadas, dichos individuos no se beneficiarán de acciones de prevención orientadas a la población en general. Por tanto, este grupo necesitará intervenciones más específicas. Los factores se pueden agrupar en tres categorías: individuales, a nivel escolar, y a nivel social y de la comunidad.

**CUADRO 5.1. Factores de riesgo para la violencia en las escuelas**

Individual	Escolar	Social/Comunitario
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo desempeño escolar.</li> <li>• Falta de estructuración del uso del tiempo libre.</li> <li>• Asociación con pares delincuentes.</li> <li>• Edad</li> <li>• Infraestructura escolar.</li> <li>• Género</li> <li>• Características individuales del alumno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamaño y calidad del personal escolar (maestros, tutores, director).</li> <li>• Actividad de pandillas y otros grupos juveniles.</li> <li>• Gobernabilidad de la escuela y ambiente en las aulas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Localización de la escuela</li> <li>• Pobreza y exclusión social</li> <li>• Presencia y uso de alcohol y drogas.</li> <li>• Ser testigo o víctima de violencia en la comunidad.</li> <li>• Dinámicas familiares</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### Factores individuales

A nivel escolar, existen una serie de factores que aumentan la probabilidad de que los estudiantes se comporten de manera violenta y otros que inhiben su aparición (ver Cuadro 5.1).<sup>5</sup>

*Bajo desempeño y deserción escolar.* El bajo desempeño escolar está asociado con el comportamiento violento en la escuela y en etapas posteriores de la vida (Maguin y Loeber, 1996). Al mismo tiempo, el desempeño escolar también se ve afectado por los niveles de violencia en la escuela y está fuertemente relacionado con el abandono escolar, lo cual aumenta el riesgo de desarrollo de conductas violentas, consumo de drogas y relaciones sexuales sin protección (Blum y Rinehart, 1997). Por ejemplo, un estudio sobre violencia escolar realizado en Belo Horizonte, Brasil, muestra que el 10% de los encuestados dejaron de ir a la escuela por lo menos una vez debido al miedo a ser agredidos (Marinho et al., 2004).

*Falta de estructuración en el tiempo libre.* El uso de tiempo libre de forma desestructurada aumenta el riesgo de que el niño se asocie con individuos o grupos relacionados con la delincuencia, como las pandillas callejeras. Durante el período que abarca las horas posteriores a la salida de la escuela hasta entrada la noche se registran más casos de violencia (Bilchick, 1999). Esto se ve agudizado por la falta de supervisión de los adultos como consecuencia de los compromisos laborales de los padres y el aumento del número de

<sup>5</sup> Es importante mencionar que, en general, los factores de riesgo y protección para la violencia son muy similares a los factores de la violencia escolar.

hogares monoparentales, especialmente entre los quintiles más bajos de ingresos. La ausencia de la figura de un adulto que haga cumplir una serie de reglas y normas de convivencia y comportamiento positivo ofrece al niño la posibilidad de tomar decisiones que en la mayoría de los casos no son las más apropiadas (Last, 2001).

*Edad.* La edad es un factor de riesgo importante para la violencia escolar. Los niños más jóvenes tienen mayor propensión a ser víctimas de violencia como resultado de su situación de inferioridad con respecto a otros estudiantes mayores, más desarrollados física y psicológicamente. Asimismo, el desarrollo del comportamiento violento se lleva a cabo en etapas sucesivas que se pueden detectar durante los primeros años escolares y pueden hacerse más visibles y serios durante su transición a la adolescencia. Los datos muestran que el 50% de los niños a los que se les identifica problemas de agresión durante los primeros años de escuela mantienen estos niveles de agresividad en la adolescencia y en algunos casos aumentan al producirse una sustitución de conductas menos agresivas por conductas más agresivas y criminales. Tremblay (1999) lo demuestra a través de un estudio en Estocolmo en el cual el 6% de los hombres menores de 30 años cometieron el 71% de los casos violentos.

*Género.* En general, la probabilidad que los niños sean víctimas o victimarios de violencia en la escuela es alta (Schafer y Korn, 2002; Sebastião et al., 2002). Por otro lado, niñas y adolescentes son a menudo víctimas de abuso sexual y de violencia en relaciones de pareja. Sin embargo, en los últimos años ha habido un aumento en el número de niñas perpetradoras de episodios violentos en las escuelas.

*Acceso a armas.* El transporte de armas —pistolas, cuchillos o bates— a la escuela se ha convertido en un factor de alto riesgo de violencia que en muchos casos puede ser mortal. Por ejemplo, los resultados de una encuesta escolar en Brasil muestran que más de la mitad de los estudiantes (55%) sabe dónde y a quién comprar armas en la escuela o en sus inmediaciones (Abramovay y Das Graças Rua, 2002). En Argentina, un estudio sobre las situaciones de violencia y acoso en las escuelas de nivel medio en Buenos Aires refleja que más del 20% de los estudiantes sabe o ha escuchado que alguien ha llevado un arma a la escuela y el 13% ha visto a algún compañero entrar un arma a la escuela. Estos alumnos afirman que más de la mitad de las armas que han entrado en la escuela (52%) son cuchillos o navajas, seguido del arma de fuego (37%) (Dirección Nacional de Política Criminal, 2004). Estos hechos contribuyen a generar un ambiente de intimidación y amenaza, y hacen que la enseñanza sea muy dificultosa.

*Características individuales del estudiante.* Son factores de riesgo de violencia escolar: la predisposición biológica y psicológica del estudiante exteriorizada a

través de comportamientos impulsivos y agresivos; dificultad para adherirse a las reglas familiares/escolares, y la irascibilidad. Sin embargo, la presencia aislada de uno de estos factores no se convierte necesariamente en un precursor de comportamiento violento. Su causa es una combinación de diversos factores entre los que se incluyen, además de los mencionados anteriormente, la tendencia a la depresión, síntomas de ansiedad y soledad y problemas de más largo plazo, como los bajos niveles de autoestima (Gobierno de los Estados Unidos, Department of Health and Human Services, 2001).

### *Factores a nivel escolar*

Factores de riesgo a nivel escolar pueden contribuir de manera significativa en el desarrollo de comportamientos violentos. Entre estos se incluyen:

*Tamaño de la escuela/número de docentes/recursos/proporción profesores-estudiantes.* Los estudios sostienen que con pocos recursos físicos, económicos y humanos, y centros escolares con gran número de alumnos, es más probable que se cometan actos violentos y otro tipo de crímenes (Rossman y Morley, 1996; Watson, 1995). De hecho, las escuelas de comunidades pobres de América Latina reúnen muchas de las características que acabamos de mencionar.

*Presencia de pandillas y otros grupos juveniles.* Las pandillas juveniles, por sí mismas, son ya un factor de riesgo de violencia y un serio problema en algunas comunidades de bajos ingresos. Estos grupos ven en la escuela un centro potencial de reclutamiento de nuevos miembros, especialmente entre aquellos estudiantes que tienen problemas de aprendizaje y un bajo desempeño escolar y están, a menudo, asociados con un aumento en los niveles de desorden y violencia en las escuelas (Thompkins, 2000). Por ejemplo, un estudio realizado en El Salvador en los departamentos de San Salvador y La Libertad muestra que el 55% de los encuestados respondió que los pandilleros suelen ir a las escuelas y casi el 30% piensa que en la escuela hay estudiantes miembros de pandillas (Gobierno de El Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2004).

*Dirección de la escuela y ambiente en las aulas.* Otro factor de riesgo para la violencia escolar esta relacionado con la calidad con la cual se dirige la escuela. Por ejemplo, si los maestros no incentivan a los estudiantes lo suficiente para que exista un clima positivo para el aprendizaje, o toman una postura autoritaria, o son incapaces de reaccionar de manera inmediata para solucionar los problemas que surgen en el aula, el ambiente de la clase se degrada y aumenta el riesgo de que se registren un número mayor de episodios violentos o de mal comportamiento. La figura del director adquiere un rol esencial para la prevención de la violencia. El director de la escuela puede contribuir a la creación

de normas de convivencia a través del fortalecimiento de relaciones positivas con los estudiantes. Asimismo, su activa presencia en el recinto escolar y su disponibilidad para atender las necesidades de los maestros y alumnos reduce la probabilidad de que se produzcan comportamientos agresivos y se genere una atmósfera de máximo aprovechamiento de la experiencia educativa (Kadel y Follman, 1993).

*Infraestructura de la escuela.* En las escuelas con una infraestructura sólida y bien distribuida se fortalece el clima de paz y se facilita la convivencia y la enseñanza. Por ejemplo, escuelas que tienen su infraestructura en mal estado son una amenaza a la seguridad, invitan a la trasgresión de los límites escolares por parte de grupos como las pandillas y otros grupos de pares, y puede favorecer la aparición de un cuadro de violencia. Igualmente, escuelas sin una infraestructura adecuada o con señales de vandalismo pueden influenciar negativamente a sus estudiantes y, como resultado, provocar que estos pierdan el interés por los estudios y disminuya su desempeño (Fisher, 2001).

#### *Factores a nivel social y de comunidad*

Entre los factores de riesgo a nivel social y de comunidad para la violencia en las escuelas se cuentan la localización de las mismas, el acceso a alcohol y drogas, ser testigo o víctima de violencia y la dinámica familiar.

*Localización de la escuela.* Las escuelas ubicadas en comunidades pobres y desorganizadas tienen una probabilidad más alta de tener mayores niveles de violencia en comparación con aquellas escuelas que se encuentran en comunidades o barrios más afluentes (Abramovay y Das Graças Rua, 2002; Debarvieux, 1990; Gottfredson, 2001; Gottfredson y Gottfredson, 1985; McDermott, 1983). Otras variables comunitarias a considerar que pueden predecir los niveles de comportamiento violento de los estudiantes son la presencia de bajos niveles de capital social como resultado de la destrucción del tejido social, la densidad de población de la comunidad y el porcentaje elevado de hogares monoparentales regentados por mujeres (Gottfredson y Gottfredson, 1985).

*Acceso a alcohol y drogas.* La presencia y acceso de los estudiantes al alcohol y drogas están fuertemente ligados al comportamiento violento. Datos sobre la región indican que los niños y jóvenes en edad escolar que consumen alcohol y drogas en exceso tienen una probabilidad mucho más alta de engancharse al mundo de la violencia y la criminalidad. En Brasil, un 23% de los alumnos confirman la presencia de drogas en la escuela. El impacto de las drogas en la escuela se traduce en un aumento en el clima de inseguridad. El uso de drogas también impacta el rendimiento escolar de los alumnos que, como se

ha mencionado anteriormente, puede generar conductas de riesgo como el abandono escolar y la violencia. En este sentido, el estudio muestra que un promedio de un 30% de los alumnos que son o han sido usuarios de drogas ha tenido que repetir curso, comparado con sólo el 16% de los que no han usado drogas y han tenido que repetir curso. Asimismo, un promedio del 27% de los alumnos repetidores de curso ha sido usuarios de drogas (Abramovay y Castro, 2002).

*Ser testigo o ser víctima de la violencia en la comunidad.* Como se ha mencionado anteriormente en este capítulo, las escuelas no están aisladas de la comunidad y, por tanto, se ven afectadas directa e indirectamente por la violencia y el crimen que ocurren en ella. En consecuencia, si los niños han sido víctimas o testigos de violencia en la comunidad, aumenta la probabilidad de hacer uso de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos en el ambiente escolar. Esto se debe a que en, general, los niños se habitúan a la violencia y consideran su uso como un comportamiento normal. El impacto de la violencia sobre la conducta agresiva es, sin embargo, mucho mayor en aquellos niños que han sido víctimas de violencia en comparación con aquellos que sólo han sido testigos (Guerra et al., 2003).

*Dinámica familiar.* La existencia de un cuadro de violencia doméstica y abuso o maltrato infantil son determinantes de una personalidad violenta. Además, pueden afectar seriamente el desarrollo cognitivo, físico y emocional de los niños (Marans y Adelman, 1997). De igual manera, si las normas existentes en el hogar se decantan hacia el autoritarismo y el uso de la violencia, también pueden contribuir al riesgo de que el niño aprenda y relacione el comportamiento agresivo como el apropiado para la resolución de conflictos. Las familias monoparentales y la ausencia de un modelo de padre o madre a seguir por los hijos también favorecen el desarrollo de conductas violentas.

## **La escuela y la educación como instrumentos para la prevención de la violencia**

Anteriormente describimos la escuela como una institución clave para la socialización y educación de niños y jóvenes. La escuela es también un ambiente apropiado para la implantación de programas de prevención de violencia ya que en el momento que se detectan síntomas de conductas agresivas y antisociales en los alumnos se puede intervenir inmediatamente para mitigarlos. Además, la escuela puede incentivar comportamientos positivos y facilitar las condiciones psicosociales apropiadas para que el alumno obtenga una formación adecuada y pueda aplicar los conocimientos sociales adquiridos a otros espacios, como la comunidad y la familia. Es por tanto importante que cualquier programa de pre-



**CUADRO 5.2. Intervenciones para la prevención de la violencia a través de la escuela**

Individual	Escolar	Social/Comunitario
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrucción especializada</li> <li>• Refuerzo de comportamientos positivos</li> <li>• Orientación, mentoría y trabajo social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de normas claras y concisas</li> <li>• Dirección de la escuela, aulas y disciplina</li> <li>• Reorganización de las aulas y los grados</li> <li>• Mejoras en la infraestructura y seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades recreativas y de uso positivo del tiempo libre</li> </ul>

vencción de la violencia a través de la escuela se implemente con estudiantes en edades tempranas, ya que durante los primeros años de vida los niños muestran niveles de agresión física bastante altos. En Tucson (Arizona, Estados Unidos), el 23% de los alumnos desde jardín de infantes a segundo grado reportaron haber peleado en la escuela (Gabriel et al, 1996). Por tanto, su identificación y mitigación puede contribuir a diseñar medidas para que los alumnos aprendan a controlar su comportamiento y reducir la probabilidad de que los niveles de violencia aumenten en el futuro (Durlak, 1995; Gottfredson, 2001; Loeber y Hay, 1994; Tremblay, 2002).

La literatura identifica múltiples enfoques para la prevención de la violencia a través de la escuela<sup>6</sup>. Para el propósito de este capítulo se identifican aquellos que contemplan intervenciones a nivel individual, a nivel de la escuela y a nivel de la comunidad (ver Cuadro 5.2). Sin embargo, existe una dificultad inherente a esta categorización, al igual que con las categorizaciones identificadas por la literatura, ya que estas intervenciones incluyen un conjunto de actividades para paliar el efecto de los factores de riesgo y se hace difícil clasificar una intervención dentro de una sola categoría. Por tanto, es importante mencionar que esta clasificación es meramente orientativa y enfatiza la flexibilidad necesaria en este tipo de intervenciones para adaptarlas a la realidad local.

<sup>6</sup> El enfoque utilizado para el diseño de intervenciones es el de la salud pública, que distingue entre:

- i Prevención primaria: es universal y atiende las causas de la violencia;
- ii Prevención secundaria: realiza una detección de comportamientos violentos e interviene de manera precoz para corregirlos;
- iii Prevención terciaria: actúa sobre la cohorte que ha desarrollado un comportamiento violento utilizando medidas de rehabilitación, reeducación e inhibición de otros factores de riesgo;

Estos diferentes niveles de prevención se aplican a las intervenciones analizadas en este capítulo.

### *Intervenciones a nivel del individuo*

Estos tipos de intervenciones promueven la enseñanza a nivel curricular de competencias sociales y el desarrollo de habilidades para la resolución de conflictos entre estudiantes. Para enseñar este tipo de habilidades, se usan en general técnicas de modificación del comportamiento y técnicas cognitivo-conductuales<sup>7</sup>.

*Instrucción especializada.* Estos tipos de intervenciones estimulan el aprendizaje de comportamientos y habilidades de vida, como participación o manejo de emociones, que permite buscar soluciones apropiadas a problemas y situaciones violentas. Asimismo, los estudiantes adquieren habilidades específicas de formación ciudadana y aprenden a resistir influencias negativas, especialmente aquellas relacionadas con pares delincuentes y la influencia de medios de comunicación (Mihalic et al., 2004; Chaux y Velázquez, 2005). Por ejemplo, uno de los programas de instrucción especializada que ha tenido un notable éxito en la región es el programa de competencias ciudadanas diseñado e implantado como política por el Gobierno de Colombia. Este programa, que se desarrollará con más detalle en la próxima sección, se extiende a todo el territorio escolar colombiano y su actividad principal es implementar un currículo de formación de competencias ciudadanas que estimule el desarrollo de valores y normas democráticas.

*Refuerzo de comportamientos positivos.* Esta categoría de intervenciones incluye técnicas cognitivo-conductuales que se enfocan en los niños y jóvenes en riesgo con bajos niveles de competencias sociales. Por ejemplo, estudiantes con este tipo de comportamiento se caracterizan por sus comportamientos impulsivos debido a que tal vez no poseen las habilidades necesarias para mediar conflictos a través de la comunicación. Algunos de los ejercicios para que los estudiantes modifiquen su comportamiento y adquieran este tipo de habilidades sociales incluyen ensayos situacionales y ejercicios de personificación (Gottfredson, 2001). Este tipo de intervenciones ha tenido mucho éxito en los Estados Unidos a través del programa de Bry y George (1980) mediante el cual se premia a los estudiantes por su predisposición para llegar a la escuela a tiempo, preparar bien las materias, su participación durante la clase y respeto al resto de los alumnos.

*Orientación, mentoría, trabajo social.* Estas herramientas están siendo ampliamente utilizadas con éxito al servicio de grupos socialmente en riesgo con comportamientos delictivos. Dependiendo del tipo de intervenciones, se efectúan a nivel individual o de grupo. La orientación y el trabajo social se pueden hacer asimismo

---

<sup>7</sup> Este tipo de técnicas se añade a la amplia variedad de técnicas de tratamiento e intervención en el comportamiento. Las técnicas cognitivo-conductuales dotan al individuo de nuevos conocimientos y nuevas habilidades para controlar su comportamiento.

a nivel individual o en grupo. En cambio, el trabajo de mentoría solo se hace a nivel individual y requiere la participación de una persona mayor, por ejemplo alguien que haya tenido experiencias similares a las del sujeto en tratamiento y haya conseguido superarlas y cuyo ejemplo pueda seguir el beneficiario. Este tipo de estrategia se diferencia de la orientación en el sentido de que utiliza un enfoque mucho más informal para tratar los problemas de los estudiantes.

*Intervenciones a nivel de la escuela y del aula.* En general, los estudiantes exteriorizan comportamientos que han aprendido en el hogar. Por tanto, si existe un cuadro de violencia en el hogar, es muy probable que los estudiantes utilicen la violencia como herramienta para la resolución de conflictos en la escuela y, en consecuencia, se altere su clima de convivencia. Por tanto, esta categoría de intervenciones está orientada a mejorar el clima escolar y reducir la probabilidad de casos de violencia en beneficio del nivel de la enseñanza y del rendimiento de los alumnos.

*Establecimiento de normas claras y concisas.* Estudios empíricos indican que, dependiendo de la manera en que se hayan establecido las normas de comportamiento en la escuela, estas últimas pueden afectar de manera significativa los niveles de violencia. Para disminuir los niveles de violencia es importante que la escuela acuerde una serie de normas de convivencia y que las expectativas generadas por la administración sobre las metas a atender sean claras, concisas y se hagan cumplir por estudiantes y maestros. En consecuencia, los niveles de violencia se pueden reducir de forma significativa (Gottfredson, 1997). Estas actividades se utilizan con mucha frecuencia en países europeos y en Estados Unidos. Asimismo, como el problema de la violencia es causa de múltiples factores de riesgo en diferentes dominios (familia, comunidad, individuo y pares), muchos proyectos aprovechan este tipo de intervenciones para intentar mudar las normas de comportamiento a nivel familiar y comunitario.

*Administración de la escuela, aulas y la disciplina.* Esta categoría de intervenciones es de suma importancia ya que existe abundante evidencia que muestra que el estilo y la calidad del gobierno de las aulas y de la escuela en general pueden afectar el predominio o la disminución del comportamiento agresivo o violento por parte de los alumnos (Gottfredson, 2001). Por tanto, si se fomenta el establecimiento y uso de canales claros de comunicación y colaboración entre la administración y el cuerpo docente, aumenta la probabilidad de reducir el número de episodios de violencia y se fortalece el compromiso y la entrega de los maestros a la hora de enseñar.

*Reorganización de las aulas y los grados.* Las aulas con un gran número de estudiantes son más difíciles de controlar y aumentan el riesgo de que se produzcan

comportamientos antisociales y violentos. Así, también se reduce la calidad de la educación impartida. Por tanto, un menor número de estudiantes por aula facilita una mayor interacción entre los estudiantes y el docente y una atención personalizada hacia los alumnos problemáticos.<sup>8</sup>

*Mejoras en la infraestructura y seguridad de la escuela.* La seguridad en el recinto escolar se puede mejorar a través de la prohibición de entrar armas u objetos que puedan causar daño físico a los estudiantes o la estructura física de la escuela. Para poder controlar si los estudiantes llevan armas a la escuela, es necesario contar con la presencia de personal de seguridad, cuya presencia puede servir como elemento disuasorio, no solo para que los alumnos no ingresen armas en la escuela, sino también para que las pandillas no utilicen la escuela y su entorno para reclutar a nuevos miembros o hacer negocio con la venta de drogas (Gottfredson, 2004). Otra estrategia de reciente introducción para mantener el orden en la escuela es el diseño arquitectónico. La infraestructura de escuelas situadas en comunidades pobres puede estar degradada. Por tanto, cualquier mejora de infraestructura con el objetivo de mejorar la seguridad, por ejemplo la construcción de muros más altos y la eliminación de espacios difíciles de supervisar, ofrece también un ambiente propicio para el estudio y la convivencia.

### *Intervenciones a nivel social y comunitario*

El uso del tiempo libre de forma no estructurada y sin actividades educativas constructivas es uno de los factores de riesgo que más afectan la generación de conductas violentas. Por lo general, en comunidades pobres, al finalizar las aulas, los niños y jóvenes pasan la mayor parte de su tiempo libre sin la supervisión de un adulto. Esto se debe, en parte, al aumento en el número de familias monoparentales que se ha registrado en la región. Por ejemplo, en 2004, el porcentaje de familias monoparentales en los quintiles de ingresos más bajos era de 44% para aquellas familias con jefatura de mujer y el 37% para aquellas con hombres como jefes (Feres y León, 2005). El aumento de hogares monoparentales con mujeres como jefas ha mudado radicalmente la situación del hogar ya que muchas madres entran en el mercado laboral y se hace difícil compatibilizar las tareas caseras con las laborales. Por tanto, ante la ausencia de una estructura familiar fuerte, los menores encuentran una alternativa en las pandillas y otros grupos juveniles.

Si a esto añadimos la falta de espacios públicos adecuados para el desarrollo de actividades recreativas, ya sean deportivas o culturales, el riesgo de relacio-

---

<sup>8</sup> Estas intervenciones son muy prometedoras por la facilidad con la cual se pueden llevar a cabo para prevenir la violencia. Sin embargo, es difícil que se puedan llevar a cabo este tipo de intervenciones en escuelas ubicadas en comunidades pobres, con un número elevado de alumnos por aula y limitaciones físicas y de recursos humanos.

narse con pares delincuentes es mucho mayor. Por ejemplo, Verner y Alda, en su estudio sobre juventud en riesgo en el nordeste brasileño realizado en el año 2004, encuentran que una de las comunidades encuestadas carece de espacio y equipamiento adecuado para realizar actividades extra escolares o de fin de semana. Otra de las comunidades encuestadas en el estudio tenía un espacio para actividades deportivas pero de baja calidad. Por tanto, en mayor o menor medida, las escuelas pueden disponer de espacios útiles para implementar actividades orientadas al uso estructurado del tiempo libre, ya sea después del horario escolar o durante los fines de semana. A través de actividades deportivas o culturales se puede fomentar la convivencia y el aprendizaje de normas y valores de liderazgo y respeto a los demás. Otra ventaja resultante del uso de la escuela como *locus* para este tipo de actividades es que se puede congregarse a un número de personas muy diverso que incluye a la familia, a los pares y a los miembros de la comunidad (Gottfredson, 1997). Esto puede extender el impacto de la intervención a estas esferas sociales además de reforzar los lazos de confianza de nivel interpersonal y comunitario.

## EXPERIENCIAS EN PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA A TRAVÉS DE LA ESCUELA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Aunque en diferentes etapas de desarrollo y ejecución, la experiencia en la prevención de la violencia a través de la escuela en América Latina y el Caribe está en un período de auge. El bagaje de experiencias formuladas hasta la fecha refuerza la hipótesis de la escuela como un espacio apropiado para desarrollar un amplio abanico de estrategias para la prevención de la violencia y la construcción de la ciudadanía y la convivencia.

En esta sección, se presentan políticas y proyectos que se han venido desarrollando en la gran mayoría de países de la región. El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) ha realizado un levantamiento de los distintos programas y políticas disponibles en la región. Los datos muestran un total de 37 políticas y programas orientados a la prevención de la violencia a través de la escuela.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Es importante enfatizar que aunque los proyectos identificados están orientados a la prevención de la violencia en la escuela, esto no exime a las intervenciones realizadas para la prevención de ayudar a crear una serie de normas y valores que promuevan una cultura de paz que pueda ser trasladada al contexto del hogar y la comunidad. PREAL identifica a los proyectos según el tipo de estrategia utilizada y estos se dividen según se utilice una estrategia de carácter restringido o amplio. Las estrategias de carácter restringido se han utilizado mucho en los Estados Unidos y están relacionadas con intervenciones de tipo *tolerancia cero* y se pone mucha atención a incrementar la seguridad en el recinto escolar ya sea a través de la colocación de sensores de metales, agentes de policía, mejora de la iluminación y acceso a las escuelas. Por otro lado, en las estrategias de carácter amplio se

Las agrupaciones muestran que el 60% de los proyectos tiene un enfoque amplio en su aplicación, que incluye actividades para la promoción de la convivencia escolar, derechos humanos, paz y habilidades para la ciudadanía y la vida. El 43% de los proyectos analizados desarrollan un enfoque específico. Dentro de este apartado, el 43% incorporan actividades orientadas a la resolución y mediación de los conflictos, el 37% tienen una orientación específica a la prevención de la agresión y violencia, y el 18,75% están diseñados para detectar la violencia y agresión de los alumnos (Ávalos, 2003).

En cuanto al nivel de abordaje del proyecto, el 16% de los proyectos realizan sus actividades en la comunidad escolar de una sola escuela, comparado con el 43% de proyectos que lo hacen en varias escuelas. Los programas que se caracterizan por un abordaje más amplio, que comprenden el 32% de los casos, utilizan a la comunidad escolar e incluyen, por ejemplo, el trabajo con la policía y otros cuerpos de seguridad. Según el tipo de herramientas utilizadas, solo el 10% incorporan objetivos transversales en el currículo. Finalmente, solo el 19% de los proyectos en marcha han finalizado sus actividades y han sido evaluados. El resto de los proyectos se encuentra en distintas fases de ejecución.

## Políticas y programas nacionales

Sólo Brasil y Colombia han formulado políticas nacionales orientadas a la prevención de la violencia en las escuelas que han sido evaluadas. Las lecciones aprendidas pueden ayudar a dilucidar una serie de situaciones:

### *Brasil*

En Brasil, el programa *Paz nas Escolas* se viene desarrollando desde el año 2000 en la gran mayoría de los estados con la colaboración de las Secretarías de Educación y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en el campo de la prevención de la violencia. A través de varias líneas de acción, el programa estimula la reducción de la violencia entre niños y jóvenes en las escuelas de todo el país. Sus actividades incluyen:

- Ampliación de las acciones de movilización social de los sectores juveniles que promuevan el desarrollo de comportamientos individuales y colectivos en pro de la convivencia y paz en las escuelas.

---

destacan cuatro elementos importantes que incluyen: i) desarrollo de relaciones fuertes y positivas entre el alumnado y los profesores; ii) incorporación dentro de los currículos de áreas de prevención de la violencia tales como el desarrollo de competencias ciudadanas, resolución de conflictos, etc.; iii) promoción de un ambiente escolar que conduzca al aprendizaje y el trabajo académico; y iv) promoción del desarrollo cultural de los alumnos y la comunidad a través de la escuela.

- Fortalecimiento de acciones de la sociedad civil para la prevención de violencia que complementen aquellas que ya se estén desarrollando en las escuelas.
- Formulación de propuestas que promuevan una relación de colaboración entre los cuerpos policiales y la escuela basada en el respeto de los derechos humanos con el objetivo de modificar comportamientos y actitudes agresivas y violentas.
- Generación de un debate sobre el problema de la violencia en las escuelas con el objetivo de promover el desarrollo de valores para la construcción de la ciudadanía.
- Producción y gestión de conocimiento para mejorar el diseño e implementación de proyectos de prevención de la violencia en las escuelas.

Durante el año 2000, el primero de la ejecución del programa, se pueden resaltar dos actividades. La primera es el conjunto de acciones llevadas a cabo para capacitar a policías y maestros en derechos humanos, ética y construcción de la ciudadanía. Se capacitó a un total de 5.600 maestros y 1.576.755 alumnos en 11 estados para la implantación de un currículo transversal que promueva la formación ética de los alumnos y el fortalecimiento de las comunidades educativas, con el fin de elaborar proyectos conjuntos y tomar decisiones para la prevención de la violencia y fomento de la ciudadanía. Asimismo, más de 5.000 policías que trabajaban en la seguridad de las escuelas en 14 estados brasileños recibieron cursos de formación como agentes multiplicadores de derechos humanos.

En 2001, durante la segunda etapa, se triplicó el número de beneficiarios en relación al año 2000 ya que se formó a casi 60.000 personas entre policías, educadores y alumnos de 1.500 escuelas. Entre las actividades más importantes se resaltan la capacitación en siete estados de más de 6.000 guardias municipales, policías militares y policías civiles para formarlos en resolución de episodios de violencia y agresión en las escuelas. Siguiendo esta misma línea, durante el programa se capacitó a más de 2.000 maestros para usar un currículum de Ética y Ciudadanía con el que se beneficiaron más de 50.000 alumnos. Finalmente, se prestó apoyo a organizaciones de la sociedad civil para que formularan proyectos de reducción de la violencia y promoción del bienestar en el contexto escolar. Las instituciones involucradas beneficiaron de forma directa a más de 12.000 alumnos y 500 maestros en 92 escuelas y a 220 agentes de salud.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> *Agentes de Saúde* (Agentes de Salud) es un programa implementado por el Gobierno brasileño en la década de los años noventa con el objetivo de colocar y capacitar a agentes y equipos comunitarios locales en acciones de prevención tales como vacunación, peso y altura de los niños, hidratación por vía oral y educativas relacionadas con la mejora del uso de los alimentos con las familias de comunidades de bajos ingresos en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste de Brasil.

No obstante, este programa no ha sido evaluado empíricamente debido a que sus objetivos incluyen proyectos en distintos niveles de ejecución. Por tanto, se decidió analizar el impacto del programa a través de sus líneas de acción. Es importante anotar, sin embargo, que el programa ha ido expandiendo sus intervenciones y número de beneficiarios desde su implantación. En el estudio realizado por Souza et al. (2002), los autores argumentan que el programa, a pesar de mostrar resultados positivos como los mencionados anteriormente, necesita ser revisado en su concepción debido a que no realizó un análisis profundo de la problemática abordada.

Para planificar un programa de este tipo, es imprescindible entender claramente la naturaleza del problema y el grupo afectado. Así, se pueden precisar los objetivos y construir componentes con indicadores medibles a través de un sistema de monitoreo y evaluación ya que, en su ausencia, cualquier esfuerzo de reorientación del programa se torna inviable (Souza et al., 2002; Thornton et al., 2000).

### Colombia

El Programa de Competencias Ciudadanas es una política nacional con el objetivo de comprometer a las escuelas a enseñar competencias ciudadanas que estimulen el comportamiento cívico, la convivencia democrática y, como resultado, contribuyan a la reducción y prevención de la violencia. Las competencias ciudadanas se pueden definir como un conjunto de conocimientos, actitudes y habilidades cognitivas, emocionales, integradoras y comunicativas que permiten al ciudadano una participación constructiva y respetuosa de los derechos en la sociedad democrática (Jaramillo y Cepeda, 2004; Chau y Velázquez, 2005). Este programa surge como resultado de los elevados niveles de violencia a nivel nacional y local, como la comunidad y la familia.

El Programa de Competencias Ciudadanas fue implantado en 2003 y hasta la fecha su cobertura abarca 32 secretarías de educación departamentales y 42 municipios. Los pilares de esta iniciativa se basan en el desarrollo de conocimientos bajo las siguientes premisas: i) definir de los patrones básicos para el desarrollo de esta política; ii) evaluar de las competencias establecidas y iii) formular de planes de mejora de competencias.<sup>11</sup>

Para poder medir los avances en la enseñanza de competencias ciudadanas, el gobierno colombiano ha promovido la creación de estándares nacionales y la incorporación de módulos en las pruebas *Saber*<sup>12</sup> (ver Recuadro 5.2).

<sup>11</sup> [www.mineduccion.gov.co](http://www.mineduccion.gov.co)

<sup>12</sup> Estos exámenes son aplicados a todos los estudiantes de las escuelas participantes. El examen tiene una duración de una hora y media y se evalúan las siguientes dimensiones: conocimientos en ciudadanía, actitudes hacia la ciudadanía, acciones ciudadanas, ambientes democráticos, procesos cognitivos, manejo de las emociones y empatía.



## RECUADRO 5.2. Módulos sobre competencias ciudadanas en las pruebas Saber — Grados 5° y 9°

Grupo 1. Conocimientos en ciudadanía	Los conocimientos se refieren a la información que tienen los estudiantes sobre cada uno de los aspectos de la ciudadanía: la convivencia pacífica, la participación y responsabilidad ciudadana, la pluralidad y la identidad, enmarcados en el respeto y promoción de los derechos humanos y las formas en que usan estos conocimientos en sus vidas cotidianas.
Grupo 2. Actitudes hacia la ciudadanía	Se busca identificar qué tan comunes son ciertas creencias y actitudes relacionadas con cada uno de los tres grupos de los estándares de competencias: convivencia pacífica, la participación democrática y la valoración de la diversidad. Este análisis podrá llevar al desarrollo de actitudes y creencias alternativas más favorables a una convivencia democrática y respetuosa de las identidades y derechos de todos.
Grupo 3. Acciones ciudadanas	Se evalúa qué tan común es que los estudiantes realicen acciones que favorecen la convivencia pacífica, la participación democrática, el respeto a los derechos humanos y la diversidad.
Grupo 4. Ambientes democráticos	Este componente no evalúa competencias de los estudiantes. En cambio, se trata de evaluar las percepciones que tienen los estudiantes sobre los contextos y ambientes en los que se desenvuelven en la cotidianidad. Por ejemplo, qué tanto los estudiantes consideran que en su familia, en su grupo de amigos, en su aula o en su institución educativa se promueve la convivencia, los derechos humanos, la participación democrática y la valoración de la diversidad.
Grupo 5. Procesos cognitivos	Se busca evaluar algunas de las competencias cognitivas definidas en los estándares, tales como la toma de perspectiva y la interpretación de las intenciones. La toma de perspectiva es la habilidad para “ponerse mentalmente en la posición del otro” y comprender su punto de vista, permitiéndole tomar decisiones adecuadas en situaciones de conflicto al considerar las diversas perspectivas que todas las personas involucradas puedan tener sobre la misma situación. La interpretación de intenciones se refiere a la capacidad para identificar adecuadamente las intenciones que puede haber detrás de las acciones de los demás y no suponer, de manera errada, que las otras personas tienen la intención de hacer daño cuando no hay razones objetivas para pensarlo.
Grupo 6. Manejo de emociones	Se pretende evaluar las habilidades de los estudiantes para identificar sus propias emociones, controlar la intensidad de las mismas y expresarlas adecuadamente.
Grupo 7. Empatía	Se evalúa la capacidad del estudiante para experimentar sentimientos iguales o parecidos a los que está sintiendo otra persona (o inclusive un animal). Los estudiantes con puntajes altos en esta sección de la prueba comprenden los sentimientos de quienes sufren o están en desventaja, sienten compasión y se preocupan por el bienestar de los demás, se sienten mal cuando hacen daño o cuando no actúan para aliviar el sufrimiento de otros y se sienten orgullosos cuando actúan en beneficio de los demás o de la comunidad.

Fuente: Fernández, 2005.

Estas pruebas indican el nivel en que los estudiantes de 5° y 9° curso contribuyen a la convivencia pacífica, participación democrática y un mínimo respeto a los derechos humanos. Con base a estos estándares, se puede hacer seguimiento del desempeño en la escuela, se orienta y mejora el trabajo de los docentes e impulsa la calidad de materiales, textos y otros apoyos educativos en esta área. Asimismo, la realización de exámenes y la creación de evaluaciones facilitan la comparación, durante las evaluaciones, de los niveles de avance en las escuelas participantes.

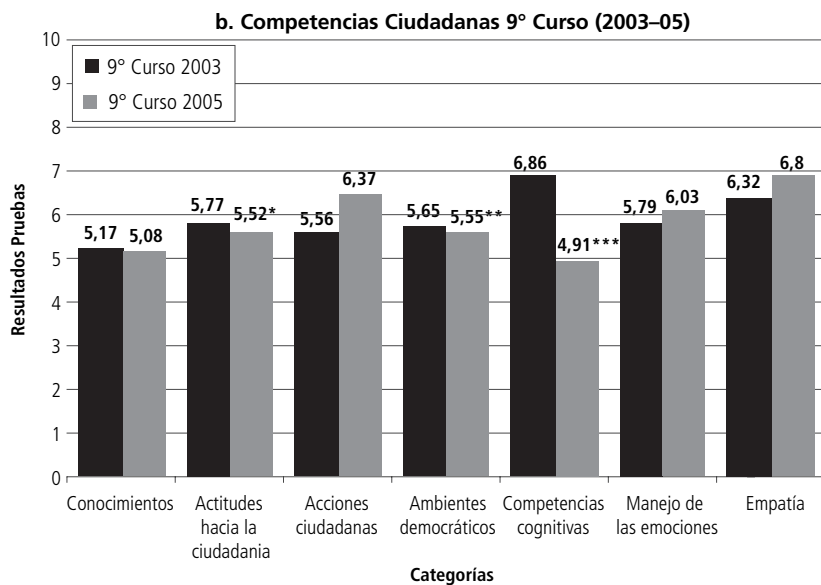
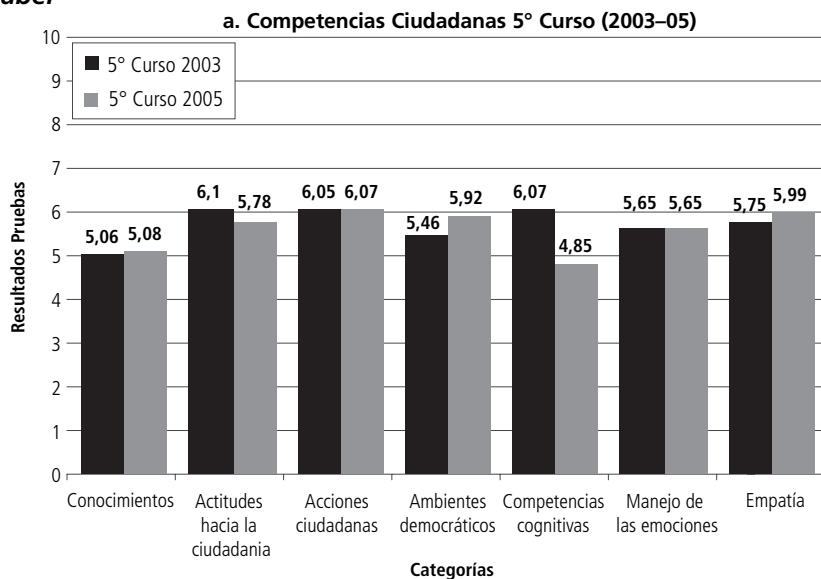
La primera prueba para la medición del estado del conocimiento de competencias ciudadanas de los alumnos se aplicó por primera vez en 2003 a 1.033.894 estudiantes de 5° y 9° grado.<sup>13</sup> La segunda prueba se realizó en 2005 y se utilizaron los datos de 2003 como línea de base. A nivel nacional, la comparación de ambas pruebas arroja resultados mixtos tanto para los alumnos de 5° como los de 9° curso (ver Gráfico 5.1). Para los alumnos de 5° curso, el mayor incremento en los promedios se presentó en las pruebas de empatía y ambientes y para los alumnos de 9° curso, en las pruebas de acciones y empatía. En el resto de las pruebas, la mejora del promedio es muy pequeña y en muchos casos ha disminuido. Es preciso desagregar los datos por territorio para poder apreciar mejoras más significativas en los promedios.

Una de las razones por la cual no se ha registrado una mejora en los promedios se debe a que las pruebas de 2005 eran más precisas que la anterior y se indagó más en los problemas detectados durante 2003 lo cual, en algunos indicadores, se ve reflejado en un mayor número variables explicativas, como es el caso de la prueba *Actitudes* con cinco.

En Colombia, como en muchos otros países de la región, existen factores contextuales como pobreza y desigualdad, entre otros, que pueden influir negativamente en el desarrollo de competencias ciudadanas y otras habilidades necesarias para la convivencia pacífica. En este sentido, Kayanet y Torrente (2005) analizan empíricamente, con los resultados de las pruebas de competencias ciudadanas de estudiantes de 5° y 9° grado e información obtenida del censo nacional colombiano, el efecto que tienen variables contextuales —como la exposición a la violencia, la desigualdad reinante, la pobreza y los índices de homicidios— en el desarrollo de competencias emocionales y científicas, y conocimientos sobre convivencia, derechos humanos, participación y pluralidad. Por ejemplo, los resultados de la investigación muestran que, para los alumnos más jóvenes, la pobreza afecta negativamente el desarrollo de competencias emocionales, como el manejo de la ira y los sentimientos de empatía y culpa. De igual manera, la pobreza afecta negativamente los conocimientos sobre la convivencia y actitudes hacia la misma, derechos humanos y participación. En cambio, la inequidad, que es uno de los factores de riesgo explicativos de la violencia, no tiene ningún efecto

<sup>13</sup> La prueba fue de carácter censal y se obtuvieron datos de 1.008 y 990 municipios para los alumnos de 5° y 9° grado, respectivamente.

## GRÁFICO 5.1 Resultados de competencias ciudadanas en las Pruebas Saber



Notas: \* Para la prueba del 2005 se analizaron, además de las actitudes, la copia, la intimidación, confianza y piratería. Este cuadro presenta el promedio de los valores de actitud, confianza, copia e intimidación.

\*\* Para el análisis de los ambientes democráticos en la prueba del 2005, se incluyeron las variables de ambiente familiar, ambiente en el colegio y ambiente en el barrio-vereda.

\*\*\* Para el análisis de las competencias cognitivas en la prueba del 2005, se incluyeron las variables de toma de perspectiva e interpretación de intenciones.

Fuente: Elaboración propia, 2006.

sobre las competencias emocionales y sólo presenta un efecto limitado para los alumnos de quinto curso.

Otros factores contextuales analizados, como la presencia de grupos armados, tiene un impacto negativo que se traduce en un peor desarrollo de las competencias emocionales tanto para los alumnos de 5° como de 9° grado, pero su efecto es nulo sobre el desarrollo de conocimientos de convivencia, derechos humanos y participación. Finalmente, los autores muestran que, en general, en los ambientes con niveles de agresión más bajos se produce un mejor desarrollo de competencias emocionales y cognitivas, las cuales contribuyen al ejercicio positivo de la ciudadanía y predicen puntajes más altos en las pruebas de competencias científicas.

La incursión de las competencias ciudadanas en el currículo escolar ha venido desarrollándose con relativo éxito en Colombia. A pesar de su reciente aplicación y de unos resultados que no arrojan mejoras en las últimas pruebas del 2005, estos invitan a la esperanza, ya que es difícil que se aprecien mejoras sustanciales en un plazo de dos años en procesos que pueden demorar hasta alcanzar el efecto esperado. Para desarrollar competencias ciudadanas es necesario adquirir una serie de conocimientos como las dinámicas de conflictos en la clase o la obtención de un cierto nivel de competencias cognitivas, emocionales y comunicativas para que el alumno pueda contener la rabia y tener la suficiente creatividad ante una situación de conflicto para comunicarse, con el objetivo de mediar el conflicto de forma constructiva.

Estos resultados, junto con los hallazgos del estudio presentado anteriormente, complementan la hipótesis de que la implantación de políticas o programas educativos a nivel curricular que estimulen el aprendizaje de habilidades y conocimientos encaminados hacia la construcción de la ciudadanía y promoción de la convivencia puede reducir o prevenir los niveles de agresión de los niños y mitigar el efecto de factores contextuales como la pobreza y la inequidad.

En el caso de otros países de la región, como Argentina y Nicaragua, existen programas nacionales de prevención de violencia implementados desde la escuela. Aunque no se identifican como políticas, en su diseño tienen como objetivo implantar estas metodologías en la mayor parte de las escuelas del territorio nacional. Dado que son programas de reciente implantación, los resultados disponibles son muy preliminares.

### *Argentina*<sup>14</sup>

El programa nacional de mediación escolar tiene como objetivo promover el aprendizaje de habilidades para la vida a través del abordaje de conflictos inter-

<sup>14</sup> Aunque se identifica como un programa, el objetivo de implantarlo en todas las jurisdicciones del país permite que, en un futuro, se institucionalice y se convierta en una política nacional.

personales que surgen en la convivencia. El programa en sí no está diseñado para abordar situaciones y cuadros de violencia en las escuelas sino que pretende que se establezcan mecanismos de mediación de conflictos entre pares, una herramienta básica para la prevención de cuadros de violencia en la escuela (Gobierno de Argentina, Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, 2006).

Para mejorar la convivencia escolar, el programa realizará las siguientes actividades:

- Recuperar y articular las experiencias orientadas a la prevención de la violencia y el mejoramiento de la convivencia escolar (jurisdiccionales, proyectos escolares, etc.) con nuevas acciones de difusión, formación y asesoramiento para el diseño e implementación de proyectos específicos.
- Disseminar y capacitar docentes y directores de escuelas sobre las metodologías y técnicas de resolución pacífica de conflictos que promuevan el diseño de programas de mediación de conflictos emergentes a nivel escolar, y se adapten a las características contextuales de cada institución educativa. También se capacitará a alumnos voluntarios para que ejerzan un rol de mediadores en la escuela.
- Diseñar mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas para mejorar su diseño e impacto.

El programa se lanzó a finales de 2003 y la adhesión al mismo es totalmente voluntaria. Por tanto, se ha registrado un aumento paulatino del número de jurisdicciones. Por ejemplo, en 2004, se adhirieron 12 provincias al programa entre las que se encuentran Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. En 2005, nueve provincias más se integraron al programa. El Cuadro 5.3 resume algunos de los logros del programa hasta la fecha.

### Nicaragua

Implantado en 2003, el programa Educación para la Vida tiene el objetivo principal de mejorar la calidad de vida de los jóvenes a través del desarrollo de competencias sociales, enseñanza de normas y valores que fomenten la convivencia en las escuelas, en las comunidades y en la familia. Entre las actividades que se realizan se encuentran la prevención de la violencia escolar, la educación en valores y la educación en ITS/VIH/SIDA. La unidad de prevención de violencia busca promover la convivencia escolar a través de talleres que promueven la organización de redes estudiantiles de cooperación para el diseño, ejecución y seguimiento de programas de prevención de la violencia.

Como hemos mencionado anteriormente, este programa aún no ha sido evaluado. En conjunto, sus logros más importantes hasta la fecha serían: i) haber atendido a más de 700 centros educativos a mediados del 2006 y beneficiado a

**CUADRO 5.3. Logros del Programa Nacional de Mediación Escolar**

<b>Acción</b>	<b>Responsable</b>	<b>Número de participantes</b>
Capacitación de equipos técnicos provinciales	Equipo técnico nacional	187 miembros de equipos técnicos provinciales
Talleres de difusión	Equipo técnico nacional	2.340 docentes, directivos, supervisores, no docentes y padres.
Capacitación básica	Equipos técnicos provinciales	5.675 docentes, directivos, supervisores, no docentes y padres
Capacitación docente	Equipos técnicos provinciales	670 docentes, directivos y supervisores
Capacitación de alumnos mediadores	Equipo coordinador del proyecto en cada institución con asistencia del equipo técnico provincial	191 estudiantes de escuelas de nivel Educación General Básica 3 y Polimodal de las provincias de San Juan, Jujuy y Mendoza

Fuente: Gobierno de Argentina, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

más de medio millón de personas (530.000) con las actividades del programa. En la unidad de prevención de violencia, se ha logrado la formación de un equipo jurídico y el fortalecimiento de los procesos judiciales y administrativos para sancionar a los victimarios; y ii) el convenio con la policía nacional para que un oficial trabaje directamente con la unidad y que el ministerio realice talleres de capacitación a oficiales. Asimismo, se han formado más de 500 promotores para la prevención de la violencia y 745 estudiantes han completado la primera fase de la capacitación para la formación de pares (Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, 2006).

### **Programas a nivel local**

En la gran mayoría de países de la región se están ejecutando programas de prevención de la violencia a través de la escuela tanto a nivel municipal como comunitario.<sup>15</sup> Las áreas de intervención de estos programas son variadas y, en general, incluyen actividades que fomentan la convivencia escolar, el respeto por los derechos humanos, el desarrollo de habilidades para la vida, la promoción de la ciudadanía y el uso productivo del tiempo libre. Muchos de estos programas se ofrecen en ausencia de mecanismos de evaluación (Flannery, 1998) que evidencien su impacto, lo cual dificulta la potencial replicabilidad de los proyectos en otras comunidades, municipios o países. Aquellos programas que han sido evaluados, han arrojado resultados mixtos en la reducción y prevención de la

<sup>15</sup> Para más información sobre los programas, visitar la página Web de PREAL [www.preal.cl](http://www.preal.cl)

violencia escolar. Estos resultados, sin embargo, ayudan a asentar las bases para una reflexión sobre la formulación y mejora del impacto de programas similares en otras regiones.

### *Programa de prevención temprana de la agresión, Medellín (Colombia)*

Entre los programas evaluados de prevención de la violencia a través de la escuela, se destaca el programa de prevención temprana de la agresión<sup>16</sup> implantado en las escuelas públicas de Medellín, Colombia. Este programa incorpora iniciativas de prevención de la agresión durante los primeros años de la escuela. Las intervenciones que se realizan durante la infancia temprana, incluyendo los primeros años del periplo escolar, demuestran que los beneficios resultantes pueden llegar a tener efectos de muy largo plazo que en algunos casos se han podido medir en la etapa adulta del beneficiario (Karoly et al., 2005). En consecuencia, diseñar intervenciones que mitiguen la aparición de comportamientos agresivos de alumnos en los primeros años escolares aumentará la probabilidad de que estas conductas no se reproduzcan o se empeoren durante las etapas de transición a la vida adulta.

El programa de prevención temprana de la agresión busca identificar y paliar las conductas agresivas de los estudiantes a través del desarrollo de mecanismos que generen cambios de actitud en el ambiente escolar para la construcción de un sistema educativo que favorezca la convivencia pacífica dentro y fuera de la escuela (Duque et al., 2005).<sup>17</sup> Entre las estrategias utilizadas, se incluyen la enseñanza de habilidades pro-sociales en el currículo escolar y el manejo por parte de maestros y padres de un comportamiento no violento de los estudiantes (Duque et al., 2005).

El proyecto se encuentra en su cuarta etapa de implementación. Durante la primera etapa se atendieron un total de 7.605 niños de 33 escuelas y 24 hogares infantiles, con la participación de 271 maestros, 164 jardineras infantiles y 2.440 familias. En la segunda, con los resultados de la primera experiencia, se mejoraron elementos en el diseño del programa y se introdujeron nuevos mecanismos de evaluación que incluyeran percepciones, actitudes y comportamientos. Durante esta etapa, se atendieron indirectamente a 19.209 niños de 160 escuelas y hogares infantiles, con la participación de 1.394 maestros y jardineras infantiles y 18.545 familias. En el año 2004, durante la ejecución de la tercera etapa del programa, se mantuvo la misma estructura del modelo metodológico pero se hicieron algunos ajustes de mejora en relación al seguimiento y evaluación del programa.

<sup>16</sup> El programa realizó en su primera fase, un piloto en 2001 y está actualmente en la cuarta fase de ejecución.

<sup>17</sup> Para más información, visitar <http://www.medellin.gov.co/educacion/prevencion/paginas/index2.htm>

Se beneficiaron alrededor de 1.000 docentes y más de 6.000 padres de familia o cuidadores de niños.

Los resultados de las evaluaciones realizadas sobre el programa por Duque et al. (2005) y Hernández et al. (2004), muestran los diferentes impactos que el programa ha tenido en el grupo beneficiario.<sup>18</sup>

En el estudio de Duque et al. (2005), que abarca el período de intervenciones del programa de 2001 a 2004, los autores argumentan que en el análisis cuasi-experimental que presenta resultados más certeros no arrojó evidencia significativa de que las intervenciones del programa mudaran el impacto en las áreas esperadas. En su análisis preliminar, Duque et al. observaban una mejora en la conducta social de los niños menores de 10 años, pero al concluir el estudio se observó un incremento estadísticamente significativo del comportamiento agresivo en los beneficiarios del programa. Evidentemente, este resultado muestra que las actividades del programa han tenido el efecto contrario a lo que se esperaba. Sin embargo, algunas limitaciones del estudio pueden haber afectado la calidad del análisis.<sup>19</sup>

Este aumento a favor de la sociabilidad observado sólo en los niños menores de 10 años no tiene una relación directa con la reducción de los niveles de agresión. Es posible que los niños con niveles más altos de socialización desarrollen habilidades para establecer mejores relaciones con los maestros que aquellos niños con niveles más bajos de sociabilidad. Lo que pueda parecer un dato positivo en la relación alumno-maestro puede generar comportamientos de celos por parte de otros alumnos con menos capacidad para desarrollar este tipo de relaciones, lo cual puede derivar en situaciones de comportamiento agresivo indirecto y verbal. Tales hallazgos han sido observados también en otros estudios.

Otro de los puntos importantes resaltados en este estudio es la relación directa entre los niveles de violencia a nivel comunitario y niveles de agresión en niños en la escuela. Este hallazgo tiene su justificación en el hecho de que la violencia, en general, tiende a desgastar el tejido social comunitario lo cual genera un estado de anomia y falta de confianza entre los habitantes de la comunidad

---

<sup>18</sup> Es importante anotar que las evaluaciones fueron realizadas en diferentes etapas del proyecto por lo que puede haber influido de manera significativa en los impactos.

<sup>19</sup> Estas limitaciones incluyen: i) Ausencia de una línea de base para poder comparar los datos ante/ex post facto; ii) Cambios en el marco teórico que hayan afectado la coherencia del programa a implantar; iii) Menor número de intervenciones programadas debido a problemas de seguridad en algunas comunidades participantes; y iv) Baja participación en las actividades programadas ya que, por ejemplo, en algunos análisis los autores observan mejoras en el comportamiento social de los alumnos y una reducción de los niveles de agresión, entre otros. Sin embargo, cuando se incluye en el análisis la variable de adherencia al programa, el efecto observado no se puede atribuir al programa. A pesar de que los resultados no fueron del todo positivos, los autores destacan la importancia de la evaluación de impacto ya que no existen en la región análisis de este tipo de programas que permitan mejorarlos y adaptar sus actividades.



como se ha mencionado anteriormente en este capítulo. Como consecuencia, la violencia se extiende a instituciones clave como las escuelas.

Evaluaciones del mismo programa en su segunda fase, realizadas por Hernández et al. (2004), muestran que el modelo utilizado es eficaz para prevenir de manera inmediata la agresión de niños en edad escolar y preescolar. Los resultados de la evaluación evidencian que han sido efectivas aquellas intervenciones que han trabajado en el desarrollo y mejora de las habilidades sociales tanto en niños con problemas de comportamiento como en niños que están en riesgo. Por ejemplo, la comparación de los datos de niños beneficiarios antes y después de la intervención muestra una reducción del 13% en los niveles de baja sociabilidad, es decir que después de participar en el programa, los niños han experimentado un aumento en el desarrollo de habilidades sociales. Desagregando los datos por edad, los niveles de baja sociabilidad son menores y estadísticamente poco significativos en los grupos de edad de 3 a 5 años, 6 a 8 años y 9 a 11 años y presentan una disminución del 14%, 11% y 16%, respectivamente. La comparación de datos desagregados por género, anteriores y posteriores a la ejecución del programa, muestra algunas diferencias:

- En las niñas se presenta un aumento en los niveles de agresión total, agresión directa, agresión indirecta en un 45%, 56% y 60% respectivamente. Además, se observa una reducción en el rendimiento escolar en un 7%.
- Los niños, por lo contrario, presentan reducciones estadísticamente significativas en todas las áreas mencionadas anteriormente y arrojan una mejora sustancial en su desempeño escolar del 31%.
- Ambos grupos, sin embargo, presentan mejoras estadísticamente significativas en el desarrollo de habilidades sociales del 22% para las niñas y un 8% para los niños.

Sin embargo, es importante anotar las diferencias del impacto del programa en términos de género ya que, según los resultados de la evaluación, el programa no ha tenido ningún impacto estadísticamente significativo<sup>20</sup> en la reducción de la agresión en las niñas pero sí lo ha tenido en los niños. Estos resultados sugieren más investigación al respecto, especialmente cuando se analizan las variantes de agresión escolar entre niños y niñas. Generalmente, los niveles de agresión en las niñas se dan con la misma frecuencia que en los niños, pero las niñas manifiestan esta agresión de distintas maneras. Por ejemplo, las niñas tienden a utilizar técnicas de manipulación referidas como

<sup>20</sup> Los resultados en las niñas, aunque negativos, no son significativos estadísticamente y los autores sugieren que la prevalencia inicial en las niñas era baja en comparación a los niños y, en consecuencia, el tamaño de la muestra no es lo suficientemente grande como para capturar diferencias que sean estadísticamente significativas.

*agresión relacional* que incluyen comportamientos como la propagación de rumores falsos, críticas fuera del círculo de amistades, envío de cartas abusivas, etc. (Crick y Grotpeter, 1996).

En cuanto al impacto terapéutico y preventivo de la intervención para los niños y niñas que se beneficiaron de una intervención completa (grupo de intervención) o incompleta (grupo de control), se identificó con base en los puntajes alcanzados en la prueba COPRAG (Cuestionario de Comportamientos Sociales y Agresivos)<sup>21</sup> con el objetivo de identificar potenciales cambios en el puntaje entre los dos grupos.

Los resultados muestran un impacto estadísticamente significativo únicamente en los niveles de baja sociabilidad, siendo más bajos aquellos pertenecientes al grupo de control. Esto significa que al final de esta etapa del programa, el grupo que se benefició de una intervención completa tuvo una proporción mayor (22%) que los niños con intervención incompleta, lo que indica que el programa no tuvo el impacto esperado. En el análisis del impacto preventivo de la intervención en aquellos estudiantes que no mostraron ningún problema en el COPRAG, los resultados son similares. Los niños que recibieron la intervención completa siguen mostrando porcentajes mayores (32%) en comparación con el grupo de control. Asimismo, el grupo de intervención completa presenta una proporción menor y estadísticamente significativa en las áreas de agresividad total, depresión y desempeño escolar en un 57%, 55% y 35,5% respectivamente. En general, los resultados del grupo de control son positivos ya que, en el caso de la agresividad, depresión y desempeño escolar se reduce la probabilidad de desarrollo de comportamientos de riesgo. En cuanto a los niveles de baja sociabilidad, se sugiere más investigación sobre la metodología de evaluación y el marco conceptual del proyecto para identificar los factores que explican los resultados y corregir o rediseñar los componentes.

La evaluación de este programa permite resaltar la importancia de este tipo de intervenciones para la prevención de la violencia además de su impacto significativo en el rendimiento escolar. En la escuela, los niños exteriorizan sus vivencias, tanto al nivel familiar como comunitario, a través de la relación con el resto de los alumnos, comportamiento dentro del aula y rendimiento escolar. Si los niños que muestran señales de comportamiento agresivo o antisocial en edades tempranas reciben apoyo en las primeras etapas de evidencia de este comportamiento, la probabilidad de modificación del comportamiento y, en

---

<sup>21</sup> La prueba COPRAG es un instrumento que contiene 46 preguntas con respuestas en tres niveles con el cual se valoran los comportamientos pro sociales y agresivos de los niños de 3 a 11 años y permite, por tanto, identificar a niños con riesgo de comportamientos agresivos y con baja sociabilidad. El grupo de intervención es el que recibió algún tipo de puntaje en la prueba COPRAG. El grupo de control que no se benefició de la intervención completa estaba formado por niños que no mostraron ningún problema en el COPRAG.

última instancia, de prevención de violencia y delincuencia, es mucho mayor. Además, a largo plazo, la relación costo-beneficio de la prevención temprana es significativamente mayor que otros tipos de programas que enfatizan actividades de control (Greenwood et al., 1998).

### *Programa Abrindo Espaços (Brasil)*

El programa *Abrindo Espaços*, lanzado en el año 2000 por la UNESCO, propone como estrategia abrir los recintos escolares a los estudiantes y a la comunidad los fines de semana para ofrecer una serie de talleres y actividades diversas con un formato integral, democrático y transversal. El objetivo principal es la promoción de una cultura de no-violencia, convivencia y ciudadanía en los adolescentes y en la comunidad escolar a través de actividades que estimulen la expresión oral y artística, y refuerzo y desarrollo escolar. El diseño del programa surgió como resultado de trabajos de investigación sobre temas de juventud, violencia y ciudadanía que mostraban que la violencia entre jóvenes, ambos como víctimas y victimarios, y el desarrollo de otras conductas de riesgo aumentaba durante los fines de semana y durante las horas inmediatas a la finalización de la jornada escolar si los niños no estaban bajo la supervisión de un adulto (Jovchelovitch, 2004). Asimismo, otros datos arrojados por los estudios mostraban que la escuela ha dejado de ser un espacio protegido para convertirse en uno de los puntos focales de violencia entre jóvenes.

Las actividades dentro del marco del programa se realizan en torno al joven, la escuela y la comunidad y atienden a más de 6.000 escuelas públicas de las cuales se benefician más de 5 millones de personas incluyendo niños, adolescentes y adultos. Estas tres áreas de intervención se acaban complementando y los impactos en un área se extienden también a otras.

Desde su implantación, el programa ha sido ejecutado con éxito en los estados de Rio de Janeiro, Pernambuco y Bahía. Además, programas en los estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais y Piauí están en avanzado proceso de diseño (Waiselfisz y Maciel, 2003).

Las evaluaciones realizadas en las escuelas participantes en los estados de Pernambuco y Rio de Janeiro evidencian el impacto positivo que tiene el programa en la prevención de la violencia. En el análisis de los índices de violencia de las escuelas participantes y el grupo de control para Rio de Janeiro y Pernambuco muestran una reducción de los índices de violencia en las escuelas participantes de un 16% y un 14% respectivamente.

Un punto destacado por los evaluadores es el carácter progresivo del impacto del programa. Las escuelas que llevan más tiempo beneficiándose del programa presentan mejores resultados que aquellas que se integraron en etapas posteriores. Por ejemplo en Recife, Pernambuco, las escuelas participantes en el programa desde el año 2000 presentan un 54% menos de

casos de índices violentos<sup>22</sup> que en aquellas escuelas que se incorporaron al programa en el año 2002. Las escuelas que ingresaron en el programa en el 2001 presentan también reducciones de los índices de violencia en un 35% en el momento de la evaluación. En Rio de Janeiro, las escuelas que ingresaron en 2000 presentan índices de violencia un 31% inferiores a los de las escuelas que se integraron en el programa en 2001 (Waiselfisz y Maciel, 2003). Cabe destacar que, en promedio, los índices de violencia se reducen en un 30% por cada año de intervención del programa. Esto es significativo ya que muestra la importancia del proyecto dentro del contexto comunitario. Debido a que la escuela no puede resolver por sí misma los problemas provenientes del contexto comunitario, aquellos programas que involucran a la comunidad y a las familias en su diseño y ejecución tienen, por lo general, un impacto mayor en la calidad de la educación y convivencia escolar. Asimismo, se tiende a mejorar la calidad y cantidad de la participación de los padres, tales como aumento de la participación voluntaria en actividades escolares y mayor compromiso para ayudar a sus hijos en el trabajo escolar (Giles, 1998).

En resumen, la reducción de los índices de violencia en las escuelas impacta positivamente a tres diferentes áreas: i) mejora substancial en el clima de convivencia en la escuela y en las relaciones entre los alumnos y los maestros y el rendimiento en el aula; ii) mejora en las relaciones de la comunidad con la escuela y mayor involucramiento de los padres en las actividades ofrecidas por el programa, que se traduce en la mejora de las normas de convivencia y mayor control sobre acciones que puedan influir negativamente a la escuela tales como el *graffiti*, robos, etc., y iii) reducción paulatina, dada la juventud del programa, de las actividades de riesgo más serias tales como el porte y uso de armas y consumo y tráfico de drogas en la escuela.

Este tipo de programas que utilizan el espacio escolar como plataforma para realizar actividades de uso constructivo del tiempo libre con el objetivo de mejorar el clima escolar y las relaciones con la comunidad, pueden ser replicados en otras escuelas y comunidades de la región. Los constantes flujos de violencia entre la comunidad y la escuela, demuestran la existencia de una estrecha relación bidireccional entre ambas (Mateu-Gelabert y Howard, 2003). El acercamiento entre la escuela y la comunidad a través de la participación de esta última en actividades extra-escolares, ayudará a regenerar el metabolismo comunitario y prevenir que los niveles de violencia, especialmente aquellos en la comunidad, se reflejen en el comportamiento de los estudiantes. Para que esto ocurra, durante las actividades deberían incluirse módulos para el aprendizaje de mecanismos de resolución de conflictos o manejo de las emociones por parte de los padres y

---

<sup>22</sup> Las escuelas escogidas para participar del programa fueron aquellas que tenían índices elevados de violencia.

entre pares y actividades que, en general, vigoricen la interacción entre la escuela y la comunidad.

### *Brigadas educativas (Colombia)*

El proyecto es una iniciativa creada e implantada por la Cruz Roja Colombiana. El foco central del proyecto es la formación de brigadas<sup>23</sup> de niños, niñas y jóvenes para actuar como agentes en su medio con el objetivo de modificar las normas de comportamiento y convivencia a través de la enseñanza de la filosofía y los valores de esta institución.<sup>24</sup> Como resultado del desarrollo de estas actividades, se establecen normas de convivencia que ayudan a mitigar los episodios de violencia en la escuela y en la comunidad además de aumentar la participación activa de padres de familia.

El programa, ejecutado en todo el territorio colombiano, ha sido solo evaluado en su versión implementada en 20 escuelas de los departamentos de Caldas y de Antioquia.<sup>25</sup> Hasta la fecha, ha beneficiado a 390 brigadistas de edades comprendidas entre 6 y 18 años, a 1.000 familias de los brigadistas y a 3.250 personas de las comunidades educativas de Antioquia, y a 137 brigadistas con edades de 10 a 18 años, a 450 familiares y a 1.750 personas de la comunidad educativa del departamento de Caldas.

La evaluación realizada por García et al. (2005) analizó si el impacto del programa incide sobre los objetivos del programa de contribuir a la reducción o prevención de la violencia a través del desarrollo de factores de protección tales como la autoestima, habilidades para desarrollarse con pares, habilidades para la comunicación y resolución de conflictos, percepción y relación con la violencia, para mitigar los efectos de factores de riesgo tales como el uso inadecuado del tiempo libre y la carencia de valores sociales para la convivencia. Sin embargo, los resultados de la evaluación sólo pueden mostrar un impacto indirecto debido a que el programa carece de una línea de base para poder medir cambios en el desarrollo de las habilidades anteriormente mencionadas.

<sup>23</sup> Actualmente existen más de 800 brigadas extendidas por escuelas del territorio colombiano. Cada brigada está compuesta de 15 a 20 estudiantes que reciben semanalmente capacitación en áreas de derechos humanos, técnicas de primer auxilio y valores de convivencia.

<sup>24</sup> Estos valores incluyen la imparcialidad, prestar ayuda a los demás y la promoción de la convivencia pacífica en las comunidades.

<sup>25</sup> En el departamento de Caldas, el proyecto se ejecuta en siete escuelas de las comunidades de Manizales y Villamaría. Las 13 escuelas restantes se encuentran en la comunidad de Medellín, en el departamento de Antioquia. Cabe anotar que las escuelas participantes en el programa pertenecen a comunas con niveles bajos de ingresos. Por tanto, la presencia de factores de riesgo que influyen en el desarrollo de comportamientos violentos tales como violencia en la comunidad, violencia doméstica, presencia de armas de fuego, alcohol y drogas, es alta.

Según los datos de la muestra, el 65% de los niños encuestados respondió que existe violencia tanto en la escuela como en el barrio. La percepción es mayor en los niños de Manizales (79%) que en los de Medellín (50%), donde los niveles de violencia son significativamente mayores. En el grupo de control, en cambio, el 75% de los encuestados piensa que hay violencia en la escuela o en la comunidad. Además, en este caso, la percepción sobre la existencia de violencia es mayor para los niños de Medellín (82%) que para los de Manizales (72%).

Los tipos de agresividad, tales como los insultos y los maltratos y las peleas, son los más comunes con el 44 % y 38% respectivamente y el porcentaje es mayor en los niños de Medellín. Para el grupo de control, los datos revelan tendencias similares aunque las peleas tienen un peso mayor con 43% seguido de la agresividad con un 27%.

En cuanto a los efectos sobre el objetivo del programa, más del 60% de los beneficiarios consideró que los aprendizajes de convivencia desarrollados durante el programa fueron los más importantes. Entre estos, la valoración y ayuda a otras personas, con 23%, de las respuestas y la convivencia y tolerancia con los otros, con el 15%, son los más mencionados. Asimismo, más del 50% de los niños respondió que ha percibido cambios positivos como aprender a compartir, colaborar, participar y tolerar a los demás que son factores de protección contra la violencia (Center for Substance Abuse Prevention, 1999).

Los resultados muestran que el programa impacta positivamente en los alumnos, maestros, padres y comunidades. Por ejemplo, los maestros mencionan que la existencia del programa ha producido un aumento de la confianza de los niños para enfrentarse y manejar distintas situaciones, ha aumentado el nivel de desarrollo personal social y se ha mejorado de forma significativa el desempeño escolar. De igual manera, la participación, aunque limitada, de padres en algunas de las actividades puede haber contribuido al aumento de la confianza de los niños y al refuerzo de los lazos comunitarios para la prevención de la violencia. Finalmente, los evaluadores mencionan como puntos para mejorar el impacto del programa, las necesidades de ampliar sus posibilidades de expansión y revisar el diseño del programa de trabajo con los padres para tener en cuenta las limitaciones socioeconómicas de las familias.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin duda, la violencia escolar es un problema complejo y multifacético que requiere acciones de múltiples causas. Las escuelas son instituciones que se relacionan muy íntimamente con el contexto comunitario en el que se encuentran. Si este se encuentra deprimido, ya sea debido a condiciones socioeconómicas desfavorables de sus integrantes, elevados niveles de violencia y crimen en la comunidad, entre otros, será realmente difícil que la institución educativa pueda

aislarse completamente de la influencia de este contexto crítico. En consecuencia, además de ser un elemento central en la socialización y educación de niños y jóvenes, la escuela también es un lugar idóneo para la implementación de programas de prevención de la violencia donde se pueden detectar con antelación conductas que sean conducentes a un comportamiento violento. Por ende, la implementación de acciones de prevención aplicadas en las escuelas puede tener efectos positivos en materia de prevención comunitaria, ayudar a la construcción progresiva de ciudadanía, a la afirmación de valores de tolerancia y responsabilidad, a la transmisión de sentimientos positivos de respeto a los demás en un diálogo en el que, aun reconociendo la autoridad de los docentes, se fomente la interacción entre los alumnos y se mejoren sus habilidades y las condiciones para la convivencia más pacífica.

La literatura existente sobre el tema muestra que las intervenciones que utilizan técnicas de modificación del comportamiento cognitivo-conductuales y que modifican el ambiente tanto a nivel de la clase como de la escuela han sido muy efectivas en la reducción y prevención de la violencia escolar (Wilson et al., 2001). Asimismo, las intervenciones tempranas a través de la institucionalización de los alumnos en el sistema educativo mejoran sus condiciones y competencias para evitar que incurran en conductas violentas y delictivas en etapas posteriores de sus vidas. Los resultados de estas intervenciones resultan más costo-eficientes que otras acciones de prevención en etapas más maduras de la vida de los individuos.

En la región, se han logrado importantes avances en el diseño e implantación de numerosos programas de prevención de la violencia a través de la escuela. Sin embargo, el conocimiento sobre el impacto de estas iniciativas es limitado ya que no todos los programas contienen mecanismos de evaluación con adecuado nivel de rigurosidad o, en menor medida, no están diseñados teniendo en cuenta las realidades contextuales de la escuela, como los ambientes familiar y comunitario. Aunque se tengan en cuenta todos estos aspectos en el diseño del programa, esto no garantiza su éxito; pero no incluir ninguno de ellos aboca a que el programa tenga un impacto limitado o nulo. Ante este argumento, se siguen diseñando programas sin conocer su potencial real de prevención de la violencia y, por tanto, su contribución para mejorar el diseño, y el impacto tiene un efecto marginal y su ejecución finaliza como una acción dispersa con pocas posibilidades de replicación.

Aquellos programas que han sido evaluados dan muestras de cambios en el comportamiento, actitudes y conocimientos de los estudiantes. Los programas de competencias ciudadanas en Colombia, prevención temprana de la agresión en Medellín y el programa *Abrindo Espaços* en Brasil, ofrecen indicios de éxito en sus evaluaciones que, junto con el análisis de la información disponible sobre otros proyectos, señalan un camino que debe profundizarse, extrayendo de esas experiencias algunas lecciones útiles para la implementación de acciones



### RECUADRO 5.3. Elementos necesarios para el diseño de programas efectivos de prevención de la violencia a través de la escuela

- *Uso de la escuela como complemento de la familia y la comunidad.* La escuela es la institución más importante, a parte de la familia y la comunidad, que puede interactuar con los estudiantes durante largos períodos. Es importante, por tanto, que se desarrollen programas de prevención de violencia que hagan uso de las ventajas que la escuela puede brindar.
- *Generar la capacidad técnica de la escuela para la prevención de la violencia.* Es necesario que los maestros tengan los conocimientos técnicos para la implantación de programas de prevención de la violencia. Los educadores no siempre tienen los recursos, responsabilidad y habilidades para poder mitigar el efecto de los factores que empujan a los niños y jóvenes a hacer uso de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos. Además, el liderazgo del director de la escuela es esencial para garantizar el éxito del programa. La presencia de un director que ejerce su rol y apoya el trabajo de los maestros, hace que aumente la moral de estos, se abran canales claros de comunicación y las metas establecidas por la escuela se alcancen con más facilidad y efectividad.
- *El diseño y ejecución de los programas es integral y está bien estructurado.* Para aumentar el impacto de los programas de prevención de la violencia, es necesario que incluyan una gran variedad de intervenciones para combatir la multicausalidad de la violencia. Sin embargo, antes del diseño, es necesario que se tenga un conocimiento sobre la situación de la escuela. El equipo que diseñe el programa tiene que tener en cuenta cómo se puede integrar el programa sin que afecte los objetivos y la misión de la escuela. Al contrario, su implantación debería mejorar el clima de convivencia, generar un mayor compromiso de los maestros y aumentar el nivel de desempeño de los alumnos. Asimismo, los programas exitosos promueven la inclusión de elementos de éxito de otras intervenciones que hayan demostrado empíricamente su efectividad, y lo adaptan a la realidad de la escuela y su entorno, analizados antes del diseño. La incorporación y adaptación en el diseño de componentes que han funcionado en otros contextos es más probable que sea exitoso que preparar una mezcla de intervenciones aisladas, sin relación alguna, que probablemente limitará su impacto (Flannery, 1998; Gottfredson, 2004).
- *Los programas tienen que ser iniciados y ejecutados por el personal de la escuela.* Gottfredson et al. (2004) argumentan que es importante que los programas sean iniciados y ejecutados por el personal de las escuelas ya que ellos tienen un mejor conocimiento sobre sus problemas y podrán determinar si la escuela tiene la capacidad para ejecutar y administrar este tipo de programas. Sin embargo, se puede aumentar la calidad del diseño y el impacto del programa si se establecen mecanismos de colaboración entre los ejecutores del programa y expertos e investigadores, para poder tratar los problemas de la escuela y la comunidad desde una óptica multidimensional.
- *Los programas efectivos involucran a actores del entorno escolar.* Las actividades de un programa de prevención de la violencia que tenga un enfoque integral incluirán un número amplio y variado de actores, como los padres y otros miembros de la comunidad. Esto es de especial importancia ya que las conductas violentas, en general, se aprenden en el hogar y por tanto, es necesario involucrar a los padres para que ellos también adquieran las habilidades para la comunicación y resolución pacífica de conflictos. Es también recomendable la participación de los miembros de la comunidad ya que estos pueden ejercer un rol clave en el establecimiento de un clima escolar positivo y el fortalecimiento de los lazos sociales en la comunidad.



preventivas y de construcción de ciudadanía a través de la escuela. En particular, debe asumirse que la escuela como institución tiene un rol dinámico y sinérgico entre la familia y la comunidad que complementa el trabajo educativo de estas últimas. Cuando estas instituciones fracasan (desintegración familiar, altos niveles de pobreza, desigualdad y violencia o desempleo) las escuelas pueden compensar este vacío y mitigar el impacto de los factores de riesgo. Sin embargo, para que programas de este tipo sean efectivos, es necesario que confluyan una serie de elementos que surgen de los aprendizajes como resultado de rigurosas evaluaciones de programas diseñados bajo premisas teóricas y de investigación relevantes (Farell et al. 2001), (ver Recuadro 5.3).

Aunque los programas de prevención de la violencia a través del sistema escolar tienen potencial para reducirla y prevenirla, existe el riesgo de que su efecto a largo plazo sea limitado si no forman parte de una estrategia más amplia. En consecuencia, el impacto del programa puede modificar el comportamiento y las actitudes de los estudiantes en las escuelas pero este efecto no se trasladará a otros contextos a menos que exista el apoyo de la comunidad y la familia en general (Ollendick, 1996). Esto obliga a que, durante el desarrollo de estrategias más amplias, se incluyan diversas actividades de trabajo con la asistencia de la comunidad, familias, servicios sociales, cuerpos policiales y de seguridad y otras instituciones gubernamentales. En muchos casos, la ejecución se facilita si se utiliza a las escuelas como foco central debido a que algunas comunidades tal vez carecen de la infraestructura necesaria, y se promueven esfuerzos de colaboración entre los ejecutores, actores comunitarios, diseñadores y evaluadores en la planificación y ejecución de las actividades.

Finalmente, enfatizar de nuevo la importancia del seguimiento y evaluación de los programas. Sin la evidencia contundente de buenas prácticas, será difícil que los programas de prevención de la violencia a través de la escuela se consoliden como un componente importante de la política educacional de los países en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, M. 2004. "Entrevista" en *educacional.com*. *A internet na Educação*, junio de 2005. <http://www.educacional.com.br/entrevistas/entrevista0111.asp>.
- Abramovay, M. y M. G. Castro. 2002. *Drogas nas escolas*. Brasília, UNESCO.
- Abramovay, M. y M. Das Graças Rua. 2002. *Violence in Schools*. Brasília, UNESCO.
- Alcaraz, R. 2002. *School Violence. Fact Sheet*. Riverside, Southern California Center of Excellence on Youth Violence Prevention, Universidad de California.
- Ávalos, B. 2003. *Prevención de la Violencia en Escuelas de América del Sur*. Catastro de Programas y Proyectos. Santiago de Chile, PREAL.
- Bardales, O. M. y E. Huallpa. 2004. *Maltrato y abuso sexual en niñas, niños y adolescentes: estudio realizado en San Martín de Porres, Cusco e Iquitos*. Lima, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual.
- Bilchik, S. 1999. "Violence After School". En: *Juvenile Justice Bulletin*. Washington, D.C., National Report Series, U.S. Department of Justice.
- Blum, R. W., T. Beuhring. y P. M. Rinehart. 2000. *Protecting Teens: Beyond Race, Income and Family Structure*. Minneapolis, Universidad de Minnesota, Center for Adolescent Health.
- Blum, R. y P. Rinehart. 1997. *Reducing the Risk: Connections that Make a Difference in the Lives of Youth*. Minneapolis, Universidad de Minnesota, Division of General Pediatrics, Adolescent Health.
- Blumstein, A., D. Farrington y S. Moitra. 1985. "Delinquency Careers: Innocents, Desisters and Resisters". En: M. Tonry y N. Morris (Eds.), *Crime and Justice: An Annual Review of Research*, Vol. 6. Chicago, University of Chicago Press.
- Bowen, N. K. y G. L. Bowen. 1999. "Effects of Crime and Violence in Neighborhoods and Schools on the School Performance of Adolescents". *Journal of Adolescent Research*, No. 14, 319–342.
- Brook, J., C. Nomura y P. Cohen. 1989. "A Network of Influences on Adolescent Drug Involvement: Neighborhood, School, Peer, and Family". En: *Genetic, Social, and General Psychology Monographs*, No. 115 (1), 303–321.
- Bry, B. H. y F. E. George. 1980. "The Preventive Effects of Early Intervention on the Attendance and Grades of Urban Adolescents". En: *Professional Psychology* No. 11, 252–260.
- \_\_\_\_\_. 1979. "Evaluating and Improving Prevention Programs: a Strategy from Drug Abuse". En: *Evaluation and Program Planning* No. 2, 127–136.
- Catalano, R. F., R. Loeber, R. y K. C. Mckinney. 1999. "School and Community Interventions to Prevent Serious and Violent Offending". En: *Juvenile Justice Bulletin* No. 1, 12.
- Center for Substance Abuse Prevention. 1999. *Here's Proof Prevention Works: Understanding Substance Abuse Prevention*. Rockville, MD, National Clearinghouse for Alcohol and Drug Information.
- Chaux, E. 2004. "Desenredando el desarrollo de la violencia urbana en Colombia: Agresión reactiva, agresión proactiva y el ciclo de la violencia". Bogotá, Centro

- de Investigación y Formación en Educación, Departamento de Psicología, Universidad de los Andes. Presentación en PowerPoint.
- Chaux, E. y A. M. Velásquez. 2005. "Peace Education in Colombia: The Promise of Citizenship Competencies". En: V. M. Bouvier (Ed.), *Colombia: Building Peace in a Time of War*. Washington, D.C., U.S. Institute of Peace.
- Crick, N. R., y J. K. Grotpeter. 1995. "Relational Aggression, Gender, and Social-Psychological Adjustment". En: *Child Development* No. 66, 710–722.
- Cohn, A., Y A. Canter. 2003. *Bullying: Facts for Schools and Parents*. Bethesda, MD, National Association of School Psychologists, Fact Sheets.
- Cornell, D. G. 1999. *What Works in Youth Violence Prevention*. Charlottesville, Virginia Youth Violence Project, Universidad de Virginia.
- Debarbieux, E. 1990. *La violence dans la classe*. París, ESF.
- Devoe, J., K. Peter, P. Kaufman, A. Miller, M. Noonan, T. Snyder y K. Baum. 2004. *Indicators of School Crime and Safety: 2004*. Washington, D.C., NCES. U.S. Department of Education.
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). 2000. *Operativo Nacional de Evaluación*. Buenos Aires. Argentina.
- Dirección Nacional de Política Criminal. 2004. "Estudio sobre situaciones de violencia, acoso y victimización en el ámbito Escuelas de Nivel Medio de la Ciudad de Buenos Aires durante 2002". Buenos Aires, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.
- Duque, L.f., J. F. Orduz, B. E. Caicedo y J. Sandoval. 2005. *Lecciones del Programa de Prevención Temprana de la Violencia*. Medellín, Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia.
- Durlak, J. A. 1995. *School-based Prevention Programs for Children and Adolescents*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Edmonds, R. 1986. Characteristics of Effective Schools. En: *The School Achievement of Minority Children: New Perspectives*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Elias M. J., R. P. Weissberg, J. D. Hawkins, C. L. Perry, J. E. Zins, K. A. Dodge, P. C. Kendall, D. C. Gottfredson, M. J. Rotheram-borus, L. A. Jason y R. Wilson-brewer. 1994. "The School-based Promotion of Social Competence: Theory, Research, Practice, and Policy". En: R. J. Haggerty, L. R. Sherrod, N. Garnezy, y M. Rutter (Eds.), *Stress, Risk, and Resilience in Children and Adolescents: Processes, Mechanisms, and Interventions* (. 268–316). New York, Cambridge University Press.
- Farrell, A. D., A. L. Meyer, E. M. Kung y T. N. Sullivan. 2001. "Development and Evaluation of School-Based Violence Prevention Programs". En: *Journal of Clinical Child Psychology*, 0047–228X, mayo, Vol. 30, No. 2.
- Feres, C. y León, C. 2005. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Fernández, H. G. 2005. *¿Cómo interpretar la evaluación Pruebas Saber?* Bogotá, Subdirección de Estándares y Evaluación, Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
- Flannery, D. J., A. T. Vazsonyi, A. K. Liau, S. Guo, K. E. Powell, H. Atha, V. Esterdal y D. Embry. 2003. "Initial Behavior Outcomes for Peacebuilders Universal

- School-based Violence Prevention Program". En: *Developmental Psychology* No. 39, 292–308.
- Flannery, D. J. 1998. "Improving School Violence Prevention Programs Through Meaningful Evaluation". En: *ERIC Digest* No. 132. Nueva York, Teachers College, ERIC Clearinghouse on Urban Education. (ED 417 244).
- Fisher, K. 2001. *Building Better Outcomes: The Impact of School Infrastructure on Student Outcomes and Behavior*. Canberra, Rubida Research for the Commonwealth Department of Education, Training and Youth Affairs.
- Gabriel, R. M., T. Hopson, M. Haskins y K. E. Powell. 1996. "Building Relationships and Resilience in the Prevention of Youth Violence". En: *American Journal of Preventive Medicine* No. 12 (5, Suppl.), 48–55.
- García, M.c., G. C. Henao y G. Izasa de Gil. 2005. "Proyecto de Prevención de la Violencia en el Medio Escolar". Bogotá, Cruz Roja Colombiana de la Juventud. Manuscrito no publicado.
- Gardner, J. M., C. A. Powell, J. A. Thomas y D. Millard, D. 2003. "Perceptions and Experiences of Violence Among Secondary School Students in Urban Jamaica". En: *Pan American Journal of Public Health*, Vol. 14, No. 2, p. 97–103.
- Giles, H. C. 1998. *Parent Engagement as a School Reform Strategy*. Nueva York, ERIC Clearinghouse on Urban Education. [ED 419 031].
- Gobierno de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. 2006. *Programa Nacional de Mediación Escolar entre Pares Estudiantes*. Buenos Aires.
- Gobierno de Canadá. Ontario's Education Quality Assessment Office. 2004. *Safety in Schools Survey*. Ontario.
- Gobierno de El Salvador. Consejo Nacional de Seguridad Pública. 2004. "Influencia de las pandillas en centros educativos de San Salvador, El Salvador". Presentación en PowerPoint. <http://www.ocavi.com/index.php?cid=2>
- Gobierno de los Estados Unidos. Department of Health and Human Services (DHHS). 2001. *Youth Violence: A Report of the Surgeon General*. Washington, D.C.
- Gobierno de Nicaragua. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD). 2003. *Resultados de Investigación sobre niñez y juventud en riesgo: victimización y violencia*. Managua.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Presentación del Programa Educación para la Vida". Managua.
- Gottfredson, D. C. 2001. *Schools and Delinquency*. Nueva York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "School-based Crime Prevention". En: L. Sherman, D. Gottfredson, D. Mackenzie, J. Eck, P. Reuter, y S. Bushway. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising: A Report to the United States Congress*. Washington, D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- Gottfredson, G. D., y D. C. Gottfredson. 1985. *Victimization in Schools*. Nueva York, Plenum.
- Gottfredson G. D., D. C. Gottfredson, E. R. Czeh, D. Cantor, S. B. Crosse e I. Hantman. 2004. *Toward Safe and Orderly Schools—The National Study of Delinquency Prevention in Schools*. Washington, D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

- Greenwood, P. W., K. E. Model, P. Rydell y J. R. Chiesa. 1998. *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Grogger, J. 1997. "Local Violence and Educational Attainment". En: *Journal of Human Resources* No. 32 (4), 659–682.
- Guerra, N. G., L. Rowell Huesmann y A. Spindler. 2003. "Community Violence Exposure, Social Cognition, and Aggression Among Urban Elementary School Children". En: *Child Development* No. 74 (5), 1561–1576.
- Hawkins, J. D., E. Van Cleve E. Y R. F. Catalano. 1991. "Reducing Early Childhood Aggression: Results of a Primary Prevention Program". En: *Journal of the American Academy of Child Adolescent Psychiatry*, Vol. 30, No. 2, 208–217.
- Hernández, D. M., et al. 2004. *Evaluación del Modelo Prevención Temprana de la Agresión*. Medellín, Secretaría de Educación de Medellín.
- Ingersoll, S. y D. Le Boeuf. 1997. *Reaching Out to Youth Out of the Education Mainstream*. Bulletin. Washington, D.C., U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Jaramillo, R. y A. Cepeda. 2004. "Estándares de competencias ciudadanas, acuerdos mínimos para desarrollar habilidades para la paz". En: *Educación para una cultura ciudadana*. *Revista Internacional Magisterio*, No. 9. Cooperativa Editorial Magisterio. Bogotá.
- Jovchelovitch, M. 2004. *Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz*. 3a Edición revisada. Brasília, UNESCO.
- Kadel, S., y J. Follman. 1993. *Reducing School Violence in Florida. Hot Topics. Usable Research*. Washington, D.C., South Eastern Regional Vision for Education.
- Karoly, L. A., et al. (2005). *Early childhood interventions: Proven Results, Future Promise*. Santa Monica, CA, RAND Corporation.
- Kayanet, F. J. y C. Torrente. 2005. "Contribución de las competencias ciudadanas al rompimiento del ciclo de la violencia en Colombia. Un estudio a nivel nacional con niños, niñas y jóvenes de 5° a 9° grado". Tesis de grado, Bogotá, Departamento de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de los Andes, Colombia.
- Last, L. 2001. "School Violence". En: AllPsych Online. <http://www.Allpsych.com>,
- Levin, H. 1988. "Accelerated Schools for Disadvantaged Students". En: *Educational Leadership* No. 44 (6), 19–21.
- Loeber, R. y D. F. Hay. 1994. "Developmental Approaches to Aggression and Conduct Problems". En: M. Rutter y D.F. Hay (Eds.), *Development Through Life: A Handbook for Clinicians*. Boston, Blackwell Scientific.
- Maguin, E., y R. Loeber. 1996. "Academic Performance and Delinquency". En: M. Tonry (Ed.), *Crime and Justice: A Review of Research*. No. 20, 145–264. Chicago, University of Chicago Press.
- Marans, S. Y A. Adelman. 1997. "Experiencing Violence in a Developmental Context". En: J. D. Osofsky (Ed.), *Children in a Violent Society*. Nueva York, Guilford Press.

- Marans, S., y M. Schaefer. 1998. "Community Policing, Schools, and Mental Health: The Challenge of Collaboration". En: D. Elliott, B. Hamburg, y K. R. Williams (Eds.), *Violence in American Schools*. Nueva Cork, Cambridge University Press.
- Marinho, K. R. L., A. C. Murta, E. M. Villela y H. O. Prates. 2004. "Violência, medo e desempenho escolar". En: *Informativo CRISP*. Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Mateu-Gelabert, P. y H. Lune. 2003. "School Violence: The Bidirectional Conflict Flow Between Neighborhood and School". *City and Community* No.2 (4), 353–369.
- McDermott, J. 1983. "Crime in the School and in the Community: Offenders, Victims, and Fearful Youths". En: *Crime and Delinquency* No. 29, 270–282.
- Mihalic, S., A. Fagan, K. Irwin, D. Ballard y D. Elliott. 2004. "Blueprints for Violence Prevention". NCJ 204274. <http://www.ncjrs.org>.
- Morotti, A. A. y W. B. Roberts Jr. 2000. The Bully as Victim: Understanding Bully Behaviors to Increase the Effectiveness of Interventions in the Bully-Victim Dyad. En: *American Counseling Association* No. 4, 148–156.
- Moser, C. y S. Lister. 1999. "Violence and Social Capital: Proceedings of the LCSES". En: *Seminar Series, 1997–98*. Agosto de 1999. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Ollendick, T. 1996. "Violence in Youth: Where Do We Go From Here? Behavior Therapy's Response". En: *Behavior Therapy* No. 27 (4), 485–514.
- Olweus, D. 1979. "Stability of Aggressive Reaction Patterns in Males: A Review". En: *Psychological Bulletin* No. 86, 852–875.
- Opazo, M. 2004. *Violencia escolar en Chile: características y desafíos*. Santiago de Chile, Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica.
- Patterson, G. 1982. *Family Coercive Processes*. Eugene, OR, Castalia Publishing Co.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. San Salvador, PNUD.
- Pollack, I. y C. Sundermann. 2001. "Creating Safe Schools: A Comprehensive Approach". En: *Juvenile Justice* No. 8 (1), 13–20.
- Reimers Arias, F. 2000. "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI". <http://www.oei.es/revista.htm>.
- Robins, L. N. 1978. "Study Childhood Predictors of Antisocial Behaviors: Replications from Longitudinal Studies". En: *Psychological Medicine* No. 32, 193–213.
- Robins, L. N., y K. S. Ratcliff. 1979. "Risk Factors in the Continuation of Antisocial Behaviors into Adulthood". En: *International Journal of Mental Health* No. 7 (1), 96–116.
- Rossman, S. y E. Morley. 1996. "Introduction". En: *Education and Urban Society* No. 28 (4), 395–411.
- Rutter, M. 1979. "Protective Factors in Children's Responses to Stress and Disadvantage". En: M.W. Kent y J. E. Rolf (Eds.), *Primary Prevention of Psychopathology, Vol. 3: Social Competence in Children*. Hanover, NH, University Press of New England.
- Sandhu, D. S., M. Arora, M., y V. S. Sandhu. 2001. "School Violence: Risk Factors, Psychological Correlates, Prevention and Intervention Strategies". En D. Sandhu (Ed.), *Faces of Violence*. Nueva York, Nova Science Publishers.

- Schäfer, M. y S. Korn. 2002. Germany: "Numerous Programmes—No Scientific Proof". En: P. K. Smith (Ed.), *Violence in Schools. A European Response*. Londres, Routledge Palmer.
- Sebastião, J., A. Tomás De Almeida y J. Campos. 2002. "A Report from Portugal". En: P. Smith, *Tackling Violence in School—on European Wide Basis*. <http://www.cies.iscte.pt/publicacoes/ficha.jsp?pkid=99>
- Slavin, R., N. Karweit y N. Madden. 1989. *Effective Programs for Students At Risk*. Needham Heights, MD, Allyn and Bacon.
- Snyder, H. y M. Sickmund. 1999. *Juvenile Offenders and Victims: National Report*. Washington, D.C., Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.
- Souza, S., L. Guimarães, M. Venâncio y J. P. Netto. 2002. Avaliação do Programa Nacional Paz Nas Escolas. Rio de Janeiro, Brasil. Documento mimeografiado.
- Taub, J. 2002. "Evaluation of the Second Step Violence Prevention Program at a Rural Elementary School". En: *School Psychology Review* No. 31(2), 186–200.
- Thompkins, D. E. 2000. "School Violence: Gangs and a Culture of Fear". En: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 2000 No.567, 54–71.
- Thornton, T. N., Craft, C. A., Dahlberg, L. L., Lynch, B. S., y Baer, K. 2000. *Best practices of youth violence prevention: A sourcebook for community action*. Atlanta, GA, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Injury Prevention and Control.
- Tobler, N. S. 1986. "Meta-Analysis Of 143 Adolescent Drug Prevention Programs: Quantitative Outcome Results of Program Participants Compared To A Control Or Comparison Group". En: *The Journal of Drug Issues* No. 16(4), 537–567.
- Tolan, P. y N. G. Guerra. 1998. *What Works in Reducing Adolescent Violence: An Empirical Review of the Field*. Boulder, CO: Institute of Behavioral Science, Universidad de Colorado.
- Tremblay, R. E. 1999. "When Children's Social Development Fails". En: D. P. Keating y C. Hertzman (Eds.), *Developmental health and the wealth of nations: Social, Biological, and Educational Dynamics*. Nueva York, Guilford Press.
- Vanderschueren F. y A. Lunecke. 2004. *Prevención de la delincuencia juvenil. Análisis de Experiencias Internacionales*. Santiago de Chile, Serie Libros, División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Verner, D. 2004. "Education and its Poverty-Reducing Effects: The Case of Paraíba, Brazil". Informe de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigaciones de Políticas No. 3321. Washington, D. C., Banco Mundial.
- Verner, D. y E. Alda. 2004. "Youth at Risk, Social Exclusion, and Intergenerational Poverty Dynamics: A New Survey Instrument with Application to Brazil". Informe de trabajo del Banco Mundial sobre Investigaciones de Políticas No. 3296. Washington, D. C., Banco Mundial.
- Violence Prevention Institute. 2001. "What Factors Foster Resiliency against Violence?" *School Violence Prevention Fact Sheets* No 5. Oakland, CA.
- Waiselfisz, J. y M. Maciel. 2003. *Revertendo violências, semeando futuros: Avaliação de Impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e em Pernambuco*. Brasília, UNESCO.



- Watson, R. 1995. "A Guide to Violence Prevention". En: *Educational Leadership* No. 55 (2), 57-59.
- Werner, E. y R. S. Smith. 1982. *Vulnerable but Invincible: A Longitudinal Study of Resilient Children and Youth*. Nueva York, McGraw-Hill.
- West, D. y D. Farrington. 1973. *Who Becomes Delinquent?* London, Heinemann Educational.
- Williams, K. R., N.G. Guerra y D. S. Elliott. 1997. *Human Development and Violence Prevention: A Focus on Youth*. Boulder, CO: Institute of Behavioral Science, Universidad de Colorado.
- Wilson, D. B., D. C. Gottfredson Y S. S. Najaka. 2001. "School-Based Prevention of Problem Behaviors: A Meta-Analysis". *Journal of Quantitative Criminology* No. 17 (3), 247-272.



# 6

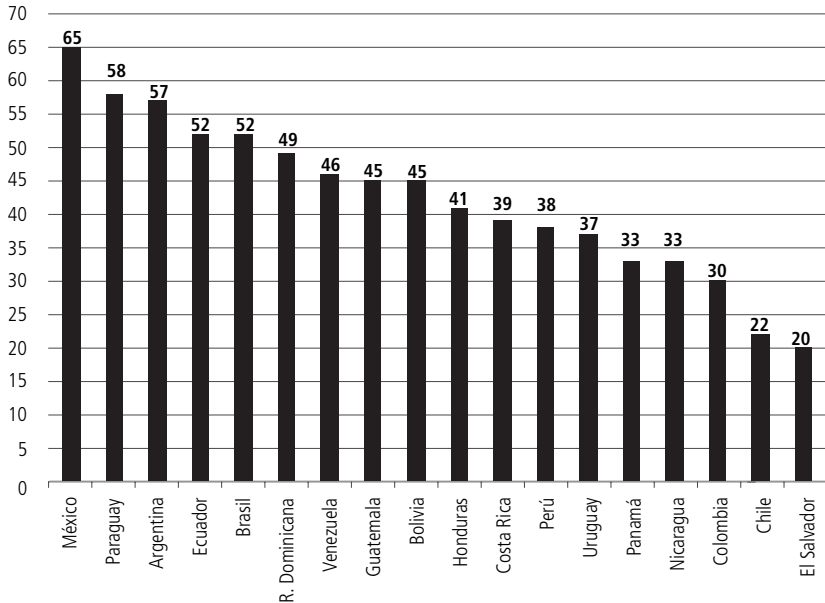
## **Dos décadas de reforma policial en América Latina: factores para su éxito o fracaso**

*Hugo Frühling*

A partir de la década de los años noventa, se han multiplicado los esfuerzos por reformar a las policías de la región de América Latina y el Caribe. El punto de partida de esta iniciativa fue la firma de los Acuerdos de Paz alcanzados durante 1991 y 1996 entre los gobiernos de El Salvador y Guatemala y los representantes de la oposición armada que enfrentaban. En ambos casos, los acuerdos estipularon la creación de nuevas fuerzas civiles que reemplazarían a las antiguas policías controladas por las Fuerzas Armadas. Estas reformas involucraron a una variedad de actores internacionales y se produjeron de forma paralela a cambios institucionales que afectaron al sistema de justicia criminal mediante la introducción de juicios orales y sistemas acusatorios (Stanley, 1999; Neild, 2002). Nuevas policías de carácter civil también reemplazaron a la desacreditada Guardia Nacional de Panamá después de la invasión estadounidense de 1989.

Los intentos de cambio policial se extendieron al resto de la región. Sus características se vieron altamente influenciadas por el impacto del proceso democratizador que comienza en esos años y el profundo desprestigio profesional que afectaba a un número importante de las policías existentes. A 20 años de iniciado el cambio, siguen planteándose muchos interrogantes respecto de sus resultados. Mientras que algunas policías lograron mejorar sustantivamente su imagen y se reinsertaron plenamente en el sistema democrático, como ocurrió en el caso de Chile, es público y notorio que en otros países los resultados han sido muy modestos. De hecho, resultados de la encuesta Latinobarómetro, una encuesta internacional que cubre 18 países de América Latina, revelan que en 2003 un 62% de la población encuestada expresaba confianza en la Iglesia, sólo un 29% en la policía y un 20% en el Poder Judicial. Las cifras del Latinobarómetro

### GRÁFICO 6.1. Probabilidad de sobornar a un policía, América Latina, 2004 (En porcentaje)



Fuente: Latinobarómetro, 2004.

Nota: Respuestas a la pregunta: "Imagine que un amigo suyo extranjero le preguntara qué probabilidad hay a (en este país) de poder sobornar a policías para evitar una detención, ¿qué le diría usted? Se presenta la sum. respuestas "muchas probabilidades" y "bastantes probabilidades".

en 2004, que reproducimos en el gráfico 6.1, indican que un 65% de los encuestados en México, un 58% en Paraguay y un 57% en Argentina piensan que en su país es posible sobornar a un policía. El porcentaje inferior de apoyo para esta afirmación se da en Chile (22%) y en El Salvador (20%).

A pesar de estas cifras, no cabe duda de que se han producido avances de carácter democrático en las policías si se compara la situación actual con la anterior. Sin embargo, ese progreso ha sido notoriamente desigual entre países y ha estado por debajo de las expectativas y esfuerzos puestos en él. Recientes estudios cualitativos indican que la reforma policial es una necesidad urgente en buena parte de la región, pero que el proceso de reforma requiere de un esfuerzo sostenido y de largo plazo. Así, Niels Uildriks y Tello sostienen que la policía preventiva del Distrito Federal de México se encuentra afectada por su aislamiento social y falta de aceptación (Uildriks y Tello, 2006) y que prevalece la corrupción interna entre sus miembros. La creación de la Policía Nacional Civil de Guatemala está lejos de haber constituido un éxito de acuerdo a ciertos autores (Glebbeck, 2004). De igual manera, en Brasil la reforma policial sigue ocupando un lugar visible en la agenda pese a los años transcurridos desde

que se iniciaron los esfuerzos de transformación institucional (Beato, Rabelo, Oliveira Júnior, 2005).

Los procesos reformadores se han expresado en una variedad de políticas. Por una parte han existido esfuerzos destinados a crear nuevas fuerzas policiales de carácter civil en sociedades emergentes de un conflicto interno. Asimismo, se han evidenciado programas dirigidos a terminar con la corrupción administrativa y a cesar a policías sospechosos de corrupción. Se ha invertido un esfuerzo importante en la creación de nuevas academias policiales con fuerte participación de docentes civiles, así como a la puesta en práctica de programas de policía comunitaria destinados a mejorar las relaciones con el público y a mejorar el servicio policial. En la parte final de este capítulo se examinarán con mayor atención precisamente estos esfuerzos por ejecutar programas de policía comunitaria.

Los resultados de nuevas investigaciones sobre la policía en América Latina serán útiles para analizar la dirección que debiera asumir el cambio policial en la región, discernir las condiciones que influyen en el éxito o fracaso de las reformas llevadas a cabo, examinar cómo esas condiciones han terminado por afectar intentos específicos de transformación, para culminar finalmente con propuestas de utilidad para quienes se encuentran comprometidos con el cambio policial de carácter democrático.

## **ORIGEN Y PROPÓSITOS DEL PROCESO DE REFORMA POLICIAL**

Tres factores condicionan las características y contenidos de los intentos por reformar a las policías a los que hace referencia este capítulo. En primer lugar, el proceso de democratización que comienza durante la década de los años ochenta en América del Sur y que durante los noventa se extiende a muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación de las policías latinoamericanas. La instalación de nuevos regímenes democráticos durante las décadas 1980 y 1990 permitió expresar críticas frente a los abusos policiales que se habían extendido con fuerza entre los regímenes autoritarios que habían reemplazado. Por ejemplo, un análisis sobre el uso de la violencia por parte de la policía civil, según las denuncias presentadas a la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Civil de Bahía, Brasil, arroja resultados extremadamente preocupantes: de un total de 1.140 denuncias dirigidas en contra de dicha policía durante el período 1993–1997, el 24,1% se refería a tortura, el 5,6% a golpes efectuados a los ciudadanos, el 2,8% a homicidios, y el 6,8% a amenazas de muerte, todo lo cual sumaba un 40% de las denuncias. Un porcentaje absolutamente mayoritario de estas denuncias fue archivado o dio lugar a simples recomendaciones de sanción administrativa, sin que fueran traspasadas a la justicia (Lemos-Nelson, 2001). Esto indica no sólo la gravedad de las infracciones presuntamente cometidas por los

policías, sino también la falta de efectividad del control administrativo interno de la conducta policial.

La policía del estado de São Paulo presentaba carencias similares y eran frecuentes los hechos de violencia policial que recibían gran cobertura en los medios de comunicación. En 1991, 1.056 civiles fueron muertos por la Policía Militar, en 1992 el número llegó a 1.421; en 1995, 592; 368 en 1996 y 405 en 1997<sup>1</sup>.

En Colombia, en febrero de 1993, se revelaron delitos de gravedad cometidos al interior de estaciones de policía de Bogotá. Debido al bajo nivel de credibilidad de la policía, se inició un proceso de reforma destinado a revertir la situación de una institución considerada como corrupta, ineficiente y penetrada por el narcotráfico. El comienzo del proceso obedeció a una resolución del Ministro de Defensa quien convocó en 1993 a dos comisiones destinadas a discutir un diagnóstico, así como un conjunto de propuestas para transformar la policía. El trabajo de estas dos comisiones se convirtió en la Ley 62 de 1993. El proceso de reforma se inició con el nombramiento de un nuevo Jefe de la Policía Nacional de Colombia en 1994, quien obtuvo facultades del Congreso para dar de baja a aquellos funcionarios sobre los que existían fundadas sospechas que habían incurrido en hechos de corrupción. Alrededor de 7.000 fueron despedidos. A diferencia de otros procesos de purga, estos se percibieron como creíbles y se aplicaron a oficiales además de a subordinados.

Un segundo factor que influye en la búsqueda de transformaciones en la policía proviene del incremento que experimenta el crimen en casi todos los países de América Latina en años recientes. No sólo existen altas tasas de homicidios que alcanzan en el caso colombiano a 54 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1998, sino también elevados niveles de victimización por otros delitos. Por ejemplo, un 30,3% de los encuestados en un sondeo nacional urbano de victimización realizado en Chile en 2003 declaró haber sido víctima de alguno de los siguientes delitos: robo de vehículo, o robo o hurto de objetos del vehículo, robo con fuerza, robo por sorpresa, robo con violencia, hurto, lesiones, delito económico, o corrupción.

Este incremento del crimen ha llevado a un aumento de la desconfianza en la policía y a un sentimiento de inseguridad bastante extendido. Para el caso argentino, Dammert y Malone (2002) argumentan que la desconfianza en la policía es uno de los factores que explica la sensación de inseguridad prevalente.

Un tercer factor que incide en los intentos por reformar a las policías es el de la reforma que experimenta el Estado en años recientes, tanto en América Latina como en el resto del mundo. El tamaño del aparato público disminuye, se privatizan empresas públicas, se descentralizan funciones hacia los gobiernos locales o regionales, y se busca establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones (Bresser

<sup>1</sup> <http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/Tabelas.htm>

Pereira, 1999). Se delegan funciones hacia los gobiernos regionales y locales con el objeto de reducir costos, acercar los servicios públicos al ciudadano y reducir el tamaño de los organismos que proporcionan dichos servicios (Bresser Pereira, 1999). Frente a estos cambios institucionales se hacen patentes las graves deficiencias que afectan a la policía (De Mesquita Neto y Affonso, 1998).

La descentralización y la reforma del Estado tienen efecto sobre la policía. La descentralización conduce a que, en la práctica, surjan autoridades locales y regionales con interés en desarrollar programas en el terreno de la seguridad ciudadana, en ocasiones en competencia con los desarrollados por el gobierno central. En Chile, por ejemplo, el alcalde de Las Condes desarrolla programas de vigilancia mediante guardias y vehículos municipales que, en alguna medida, son alternativos a la vigilancia policial (Sandoval, 2001). Se crean guardias municipales en ciudades de Brasil, Ecuador y Guatemala. Todo ello motiva a la policía a prestar mayor atención a las autoridades y realidades locales que, en ocasiones, participan en el financiamiento policial.

### **La dirección de las reformas policiales y las condiciones que inciden en su resultado**

Naturalmente, las reformas policiales abarcan muy distintos aspectos y para su análisis es necesario establecer los objetivos respecto a los que deseamos contrastar los resultados obtenidos (Dammert y Bailey, 2005). En términos generales, el interés es analizar si las reformas llevadas a cabo en los diferentes países de la región han logrado producir una acción policial más democrática. ¿A qué se hace referencia al hablar de un accionar policial más democrático? En términos puramente ideales, existen tres criterios al definir el concepto de “policía democrática”. Primero, el personal policial debería representar a la diversidad social a la que sirve. Segundo, la policía debe responder a las necesidades y expectativas públicas, en la medida en que estas no contradigan a la ley. Finalmente, debe rendir cuentas legal, política y económicamente, por sus acciones a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los contribuyentes (Lindholt, 2003).

La posibilidad de que las reformas logren mejor calidad de vida y policías más democráticas depende de una variedad de factores. Cualquier proceso de reforma policial debe poner atención en tres áreas, diversas pero relacionadas. Debe observar el apoyo a las reformas entre los actores políticos y, en especial, en el gobierno, y prestar atención a las características propias de la policía a reformar y al contexto social en el que esta se desenvuelve. El Cuadro 6.1 se refiere a la situación existente al momento de iniciarse el proceso de reforma policial. Distingue entre condiciones o factores que facilitan los procesos de reforma policial, y las políticas y medidas que se esperan caso de que existan ciertos factores facilitadores. Las características de las condiciones existentes

al momento de iniciarse la reforma permiten evaluar las posibilidades de éxito que enfrentan los esfuerzos de reforma, mientras que los resultados, políticas o medidas esperables hacen alusión a lo que sería razonable esperar como consecuencia de que los factores facilitadores existan. El cuadro se refiere a los factores condicionantes que facilitan el proceso reformador. La primera columna indica aquellos elementos que facilitan el tránsito hacia policías democráticas, mientras que la segunda muestra el tipo de políticas y medidas esperables como consecuencia de la presencia de estos elementos.

### CUADRO 6.1. Condiciones ideales para el éxito del proceso de reforma policial

#### CONDICIONES QUE FACILITAN LA REFORMA

#### RESULTADOS: POLÍTICAS Y MEDIDAS

##### Existencia de un gobierno adecuado en el área de seguridad pública

- |   |  |
|---|--|
| 1. Se formulan políticas estables y sostenidas respecto de las policías.                                  | 1. Políticas dirigidas a reformar la policía se mantienen pese a los cambios en el gobierno.   |
| 2. Existe apoyo de todas las fuerzas políticas para el proceso de reforma policial.                       | 2. Cambios legislativos y administrativos para llevar a cabo las reformas cuentan con apoyo amplio y sostenido.  |
| 3. Los valores democráticos permean al proceso de reforma.  | 3. La nueva misión y objetivos de la policía están claros para el gobierno y los altos mandos policiales.  |
| 4. Existe el personal civil adecuado para hacer un seguimiento del proceso de reforma policial.           | 4. El gobierno está en condiciones de monitorear los cambios puestos en práctica y de corregir errores.  |
| 5. Se encuentran disponibles fondos adecuados para avanzar en las diversas etapas del proceso de reforma. | 5. Los pasos de implementación de la reforma se van cumpliendo ordenadamente y de acuerdo con los objetivos previamente establecidos.  |
| 6. La estructura de las fuerzas de policía es funcional a los propósitos reformistas.                     | 6. Existe la intención de avanzar hacia una estructura policial en la que las fuerzas policiales existentes actúen de manera coordinada, compartan información y respondan a claras líneas de mando. |

##### Características de la policía como institución

- |  |   |
|--|---|
| 1. Existe un núcleo de oficiales de la policía bien dispuesto hacia el cambio y motivado a producirlo. | 1. El mando policial se pronuncia directamente por el cambio policial y planifica en conjunto con policías de menor rango los pasos necesarios.   |
| 2. La policía cuenta con la capacidad para planificar, ejecutar y evaluar las reformas en ejecución.   | 2. Es la propia policía la que emprende reformas en el terreno de la selección de personal, capacitación y entrenamiento de sus miembros, control interno de las infracciones a la ley y planificación operativa. |

(continúa en la página siguiente)

### CUADRO 6.1. Condiciones ideales para el éxito del proceso de reforma policial (continuación)

#### CONDICIONES QUE FACILITAN LA REFORMA

#### RESULTADOS: POLÍTICAS Y MEDIDAS

#### Características del contexto social en el que opera la policía

1. No existe un predominio abrumador de los índices de crímenes violentos.	1. Como consecuencia, se puede desarrollar un fuerte esfuerzo tendiente a comunicar que es necesario esperar un plazo prudente a fin de que las reformas den resultado.
2. Existe un estado de derecho que funciona plenamente.	2. La cobertura policial alcanza a todo el país y no existen territorios sujetos al control de organizaciones criminales.
3. Los valores democráticos son considerados prioritarios por la población, la cual apoya la vigencia de los derechos humanos y el control de la corrupción.	3. En consecuencia, las políticas dirigidas a controlar adecuadamente la corrupción y los abusos policiales contarán con apoyo público.
4. Los niveles de temor al delito son razonables.	4. En consecuencia, es posible mantener el curso de las reformas propuestas sin cambiar su dirección en respuesta a las constantes presiones por aplicar políticas de mano dura.

Las condiciones de éxito de las políticas de reforma mencionadas indican una situación ideal que rara vez existe en la realidad. Cuanto mayor es la presencia de las características indicadas, más profundo y sustentable será el esfuerzo reformador. Su ausencia indica únicamente que el cambio institucional será más difícil. Las características del gobierno de la seguridad pública aludidas se refieren aquí a aspectos tales como: los valores que orientan la política de reforma policial, la sustentabilidad en el tiempo de dichas políticas, y las capacidades del gobierno —a nivel técnico y presupuestario— para liderar el proceso de reforma. También se alude aquí a la estructura del sistema policial, lo cual se refiere al número de fuerzas policiales existentes, a los organismos de gobierno a los que responden, y a su disposición para coordinar actividades. Por ejemplo, si existe un número plural de fuerzas de policía que cumplen funciones diferenciadas en un mismo territorio, cómo coordinan sus actividades y a qué organismos de gobierno responden. Algunas preguntas que deben realizarse al aludir a las características del gobierno de la seguridad pública son: ¿Existe una política pública dirigida a reformar la policía? ¿Es esta sustentable, democrática y cuenta con apoyo técnico adecuado? ¿El organismo o ministro a cargo tiene los recursos humanos y materiales adecuados para guiar la reforma policial? ¿Cuántas fuerzas policiales existen en el país y a quién responden de sus acciones? ¿Están los guardias municipales coordinados con la policía estatal en el desarrollo de sus actividades?

Algunas condiciones para el éxito de la reforma aparecen vinculadas a las características de la policía como tal. En definitiva, lo que interesa aquí es si la institución policial está comprometida con los cambios democráticos y si existe un núcleo de oficiales motivado y dispuesto a encabezar los cambios. Todo proceso que se presente como una intervención externa en las funciones de la policía y que no encuentre apoyo al interior de la institución enfrentará una fuerte resistencia que dificultará seriamente sus posibilidades de éxito. Es necesario mencionar también que la posibilidad de realizar la reforma depende al menos en parte de la capacidad profesional de la policía. Mientras mayor sea esta mejores serán las condiciones para la transformación institucional.

El contexto social puede actuar como facilitador o representar un fuerte obstáculo en el proceso de reforma policial. Es imposible olvidarse del contexto para cualquier coalición reformadora, ya esté integrada por organizaciones políticas, por liderazgos nacionales, o por organismos internacionales en asociación con organismos de cooperación internacional de gobiernos extranjeros. El contexto social en el que tiene lugar el proceso de reforma policial resulta significativo, pues afecta el apoyo social existente para la reforma e incluso la manera de comportarse de las policías.

Las características de la violencia y el crimen en particular son extremadamente importantes para facilitar u obstaculizar cualquier intento de reforma. Mientras mayores son los niveles de criminalidad y su violencia, más difícil será producir mejoras a corto plazo que traigan como resultado un apoyo sostenido para la reforma policial. Los programas de policía comunitaria encuentran serias dificultades en su implementación en áreas donde existe presencia permanente de violencia, de elementos criminales y de tráfico de drogas. Esto se demuestra en situaciones como la implementación de programas de policía comunitaria en las favelas de Rio de Janeiro, donde el acercamiento a la comunidad por parte de la policía se ve dificultado por la necesidad paralela de ejecutar operaciones represivas con el propósito de detener a los líderes del tráfico de drogas en las favelas (Husain, 2005). La aceptación social y masiva de la corrupción y la violencia ciertamente limitan cualquier esfuerzo por introducir criterios de probidad en la policía.

Es también probablemente cierto que los abusos de los derechos humanos por parte de la policía dependen en cierta medida del grado de tolerancia de la comunidad hacia el uso de la fuerza en contra de los sospechosos. Finalmente, la desconfianza social hacia las instituciones públicas suele atentar contra los cambios en la policía. Sus miembros sienten su aislamiento respecto del resto de la sociedad y pierden motivación por el cambio. Podemos agregar también, que la presencia de altos niveles de pobreza y desigualdad puede llevar al autoritarismo y militarismo en las tácticas policiales, a un servicio policial desigual hacia diferentes comunidades y, en ocasiones, a una insuficiente supervisión sobre la policía. Todas esas circunstancias van en contra de los esfuerzos reformadores.



Es importante tener en cuenta que el peso de las condiciones del proceso de reforma depende también de las circunstancias de cada caso. El contexto social representa un factor que facilita o dificulta los procesos de reforma policial. Sin embargo, la realidad regional demuestra que existen ejemplos de procesos de reforma policial prometedores en circunstancias sociales extremadamente difíciles. Países en guerra interna, como Colombia, han avanzado en años recientes hacia una actividad policial más democrática y apreciada por la ciudadanía. Según el informe “Programa de modernización y desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana” (octubre de 2006), carente en recursos materiales y operando en una sociedad donde se denuncian niveles de corrupción significativos en el sector público, ésta ha mejorado su capacidad profesional y desarrollado un fuerte compromiso hacia la comunidad.

### **Consecuencias del proceso de reforma policial**

El objetivo de la reforma de la policía que interesa en este capítulo es su transformación en un sentido más democrático. Si bien la reforma se dirige principalmente a la policía como institución, el proceso debe alcanzar también al gobierno de la seguridad pública y tener efectos sobre el contexto social al más breve plazo. En la tabla siguiente, se muestran ejemplos de algunos objetivos que es necesario alcanzar como resultado del proceso de reforma.

El análisis del efecto esperable de las políticas de reforma sobre el gobierno de la seguridad pública y el contexto social no requiere de mayor explicación. Son siete los temas esenciales referentes a la policía como institución. El primero de estos temas es el carácter especializado de la policía, que alude a la independencia de la misma respecto de las fuerzas armadas. Muchos países democráticos poseen fuerzas policiales que tienen jerarquías, sistemas de ascenso y valores similares a los militares. Aún así, para ser coherentes con el sistema democrático, estas fuerzas policiales deben estar completamente separadas de las fuerzas militares, y utilizar técnicas y perseguir objetivos claramente distintos a estos últimos. El segundo tema se refiere a los valores básicos que persigue aplicar la institución. Esto significa que la policía debe promover el cumplimiento de las leyes, usar el mínimo de fuerza necesaria y establecer relaciones cercanas con la comunidad. En tercer lugar están las características del personal policial, en el entendido que los policías deben representar a diferentes segmentos de la sociedad y ser considerados profesionales especializados para mantener el orden e investigar el crimen. El cuarto tema esencial se refiere a las características del proceso formativo, entendiendo que los policías deben tener acceso permanente a capacitación y especialización a fin de poder entregar un servicio eficiente a la población. En quinto lugar está la estructura de mando y el estilo de gestión de la policía, puesto que estos reflejan el respeto a los derechos humanos, tanto de los propios policías como del público. El sexto tema es la correspondencia

**CUADRO 6.2. Objetivos a alcanzar mediante el proceso de reforma policial**

<b>CONSECUENCIAS DE LA REFORMA (INSTITUCIONES Y CONTEXTO SOCIAL)</b>	<b>RESULTADOS: POLITICAS Y MEDIDAS</b>
<b>Efectos sobre el gobierno de la seguridad pública</b>	
1. Existe una política pública en materia de seguridad ciudadana.	1. La política referida a seguridad ciudadana da pie a la coordinación de las tareas de la policía con otras reparticiones públicas, y existen metas e indicadores para medir su avance.
2. Existe una unidad técnica ministerial a cargo del diseño y evaluación de las políticas públicas referentes a seguridad y a reformas policiales.	2. La unidad técnica ministerial posee facultades legales, adecuada capacidad profesional y recursos para sus tareas. Cuenta con bases de datos para orientar el accionar policial.
3. Los valores democráticos permean la política gubernamental.	3. Existen políticas y medidas que no interfieren indebidamente con la actuación policial pero que orientan su actuación de acuerdo con dichos valores.
4. Existen normas explícitas que aseguran la coordinación de la actuación policial.	4. Las fuerzas policiales existentes actúan de manera coordinada, comparten información y responden a claras líneas de mando.
<b>Efectos de la reforma respecto de las características de la policía como institución</b>	
1. La policía evolucionó hacia una institución especializada, esto es, claramente diferenciada de las Fuerzas Armadas.	1. Las políticas policiales aseguran la autonomía de la policía respecto a las Fuerzas Armadas en todos los aspectos que son relevantes.
2. Los valores de los policías son coherentes con los valores democráticos que permean el proceso de reforma.	2. Todos los aspectos relativos a la selección de personal, a su entrenamiento y a facultades policiales en relación con la población, son regulados por normas respetuosas de los derechos humanos e inspirados en procedimientos democráticos.
3. El personal policial es representativo de las culturas de la población, cuenta con derechos frente a sus superiores y es evaluado de acuerdo a criterios objetivos.	3. El personal es reclutado de acuerdo a procedimientos justos, tiene una base educativa suficiente, son ascendidos de acuerdo a sus méritos, y pueden hacer una carrera profesional en la policía.
4. El sistema de formación y capacitación está bien diseñado y planificado.	4. El sistema de formación es teórico pero a la vez incorpora ejercicios prácticos y prácticas profesionales y es complementado con una oferta regular de cursos de capacitación ofrecidos a todos los que cumplen con los requisitos necesarios.

*(continúa en la página siguiente)*

### CUADRO 6.2. Objetivos a alcanzar mediante el proceso de reforma policial (continuación)

CONSECUENCIAS DE LA REFORMA (INSTITUCIONES Y CONTEXTO SOCIAL)	RESULTADOS: POLITICAS Y MEDIDAS
5. La gestión de la policía es liderada por un mando oficial profesional.	5. La policía es dirigida por mandos motivados que supervisan de cerca la implementación de las medidas de la reforma. El compromiso con el cambio está arraigado en el conjunto de la institución policial.
6. Las operaciones policiales se encuentran estrictamente reguladas para asegurar su eficiencia y la protección de los derechos humanos.	6. Los procedimientos a llevarse a cabo en el caso de las operaciones policiales están regulados por procedimientos escritos y son cuidadosamente planificados. La operación de la policía está basada en dos importantes conceptos: primero, la policía debe fortalecer su relación con la comunidad para enfrentar el crimen y el desorden. En segundo lugar, la respuesta frente a los incidentes de violencia y delincuencia sigue la estrategia de la resolución de problemas, y no es meramente reactiva.
7. Los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos aseguran que tanto la institución como los oficiales de policía son debidamente supervisados por su conducta y efectividad tanto al interior de la institución como fuera de ella.	7. El sistema disciplinario interno funciona efectivamente. Limita el uso discrecional del poder por parte de los policías. Asimismo, existen mecanismos eficientes y autónomos para la supervisión externa de la policía.
<b>Efectos sobre el contexto social en el que opera la policía</b>	
1. Existe una disminución de los índices de crímenes violentos.	1. Aumenta la efectividad policial en materia preventiva e investigativa con respecto a dichos crímenes.
2. Los niveles de temor al delito son razonables.	2. Para obtener ese resultado las políticas de seguridad han mejorado el acceso a los servicios de atención a las víctimas y dan a conocer información precisa respecto a los riesgos existentes.
3. El nivel de confianza en la policía se ha incrementado.	3. El nivel de confianza pública se ha incrementado sobre la base de una investigación severa de situaciones de corrupción, la ejecución de programas de acercamiento a la población mediante consultas y cooperación entre la policía y la población.

entre los procedimientos adoptados por la policía y los valores democráticos. Y finalmente, el séptimo es la existencia de un sistema de rendición de cuentas interno y externo en funcionamiento, cuyo cometido es supervisar las prácticas policiales (Lindholt, 2003).

## **EL IMPACTO DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES Y EL CONTEXTO SOCIAL EN LOS PROCESOS DE REFORMA POLICIAL RECIENTES**

En América Latina, en años recientes, es posible encontrar variados ejemplos que demuestran que los tres factores mencionados afectan las características de la reforma policial, en algunos casos posibilitando su éxito y en otros conduciéndolas a su suspensión, a demoras temporales o definitivas. Naturalmente, la realidad de las diferentes policías es muy diferente. Más allá de compartir algunas características comunes como su participación o apoyo a regímenes antidemocráticos en el pasado y la excesiva centralización del proceso de decisiones en su interior, las realidades nacionales son muy diversas. Ello aconseja un análisis empírico antes de evaluar las posibilidades que tiene el proceso de reforma en cada país. Los hechos demuestran a su vez que situaciones que parecían muy adversas han podido enfrentarse con éxito merced a la existencia de un liderazgo policial y civil en sintonía, capaces de poner en práctica políticas coherentes.

### **La existencia de un gobierno de la seguridad pública adecuado como precondition para los esfuerzos de reforma policial en América Latina**

Las condiciones políticas adecuadas cumplen un rol sustantivo en los procesos de reforma policial. La estabilidad de las políticas de reforma propuestas resulta central para obtener éxitos significativos. La inestabilidad política puede haber tenido alguna influencia en la dificultad de transformar completamente a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, en el período entre 1995 y 2002. Durante la segunda administración del Gobernador Duhalde (1995-1999), los encargados políticos a cargo de la seguridad y los asuntos judiciales duraron 6,9 meses en promedio en su cargo (Fohrig y Pomares, 2004). Bajo su sucesor, Carlos Ruckauf, su permanencia en el cargo tuvo una duración promedio de 6,5 meses. Esta inestabilidad fue probablemente producto de la falta de consenso respecto de los cambios implementados, lo que contribuyó a limitar sus efectos. Pero lo cierto es que los cambios sucesivos terminaron por derrumbar toda semblanza de una política coherente capaz de producir cambios internos en la policía.

La estabilidad de las políticas de reforma depende no sólo de la permanencia en el cargo del elenco de sus responsables. Se encuentra fuertemente

condicionada por la presión de la opinión pública y de actores relevantes como los medios de comunicación y los líderes de opinión sobre el contenido de las reformas propuestas. Muchos de los esfuerzos de reforma policial democrática se enfrentan a interrupciones producto de la implementación de políticas de “mano dura” que echan por tierra los intentos por poner en práctica programas de policía comunitaria y de fortalecimiento de los controles internos sobre el abuso policial. Es el caso de Honduras, por ejemplo, donde en 1996 una reforma constitucional creó una nueva policía civil guiada por estándares de conducta similares a los que rigen a las policías de los países democráticos desarrollados. La elección del Presidente Maduro en 2002, sobre la base de un programa de gobierno dirigido a controlar a las maras, significó el debilitamiento de los mecanismos de supervisión internos de la policía, así como de la investigación de delitos cometidos por policías (Ungar, 2004).

La implementación de planes estratégicos de reforma requiere necesariamente que en el gobierno existan capacidades internas y el conocimiento necesario para realizar un seguimiento de dichas reformas, y para determinar incluso las prioridades para las cuales se recurrirá a la cooperación internacional solicitando ayuda técnica o financiera. En ocasiones, ante la inexistencia de objetivos claros por parte de los gobiernos, es la propia cooperación internacional la que establece los objetivos prioritarios de la acción. Cuando la reforma es inducida desde el gobierno, las capacidades para modelar este proceso se convierten en esenciales. En la mayor parte de América Latina, escasea el personal civil con experiencia en el diseño de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y de policía.

En el caso de América Central, la mayoría de los ministerios a cargo de la policía carecen de personal suficiente dedicado al análisis de las estadísticas criminales y con la posibilidad de detectar oportunamente las deficiencias en el accionar policial. Sólo muy recientemente se comienzan a diseñar políticas públicas en seguridad. Nicaragua es uno de estos casos, pero el equipo y recursos involucrados en la tarea son todavía escasos y su influencia en la orientación de los cambios institucionales limitada. Como resultado de tal situación, la intervención ministerial se da en la mayoría de los países de manera intermitente y normalmente temporal, lo cual deja un vacío de poder que llenan las instituciones policiales actuando muchas veces de manera autónoma o rutinaria y en contradicción con los esfuerzos de reforma. Una consecuencia de lo anterior suele ser que el gobierno interviene sólo cuando ya es tarde, cuando existen situaciones de crisis o escándalos, que se suelen resolver mediante el despido de los policías sospechosos de haber actuado ilegalmente. Como algunos autores señalan, estos esfuerzos de intervención extrema que redundan en purgas masivas son percibidos como ilegítimos por los policías, y no contribuyen a fortalecer los mecanismos internos de control disciplinario (Uildriks y Tello, 2006).

El caso de Bogotá demuestra que la continuidad de políticas, a pesar del cambio de administraciones, unida a un seguimiento sistemático de la información

sobre la policía, puede tener un impacto positivo respecto del proceso de reforma policial. Por primera vez en la historia de Colombia, el liderazgo en materia de seguridad fue adoptado por la alcaldía. Para ello, fue central que la Constitución de 1991 otorgara a los alcaldes funciones en el ámbito de seguridad. Asimismo, en 1993 se adopta un nuevo estatuto orgánico para la ciudad que le permitió sanear sus finanzas y contar con recursos adecuados para poner en ejecución un plan de seguridad (Llorente y Rivas, 2004).

En la primera administración municipal de Antanas Mockus (1995-1997) se creó una oficina asesora del alcalde a cargo de las políticas referidas a seguridad ciudadana. Se creó asimismo el Observatorio de Violencia y Delincuencia que fue modernizado y dio origen, en 2000, al Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD).

Dándole prioridad al gasto policial, la alcaldía pasó de invertir sólo 15 millones de dólares en programas de seguridad durante el período 1992–1994, a invertir 72 millones de dólares a fines de los años noventa (Llorente y Rivas, 2004). Cerca de tres cuartas partes del total de inversión se dirigieron a programas de dotación y capacitación de la policía metropolitana.

Paralelamente, y también como producto de las reformas adoptadas por la propia policía, se produce una mejora en la efectividad policial. La captura de personas requeridas por la justicia se incrementó en más del 500%, y los decomisos de armas de fuego se triplicaron (Llorente y Rivas, 2004). También hubo una reducción apreciable del tiempo de respuesta de la policía a las llamadas de la ciudadanía de 20 a 5 minutos (Acero Velásquez, 2003). En Ruiz Vásquez et al. (2005), los autores argumentan que si bien se plantean dudas respecto del progreso real alcanzado por la policía, pocas dudas existen acerca de la mejoría tan importante que experimentó la situación en Bogotá.

Casos como el de Bogotá pueden no ser únicos en el contexto de la región, aunque contrastan fuertemente con lo que sucede en otros gobiernos. Al finalizar el gobierno autoritario del Presidente Alberto Fujimori en Perú, un grupo de civiles que habían participado en la lucha por la democracia asumió las posiciones de más alta importancia en el Ministerio del Interior de ese país. Entre 2001 y 2003 se creó una Comisión de Reestructuración de la Policía cuyos miembros incluían a funcionarios de alto rango ministerial, generales, y también representantes de los suboficiales de la institución. La Comisión propuso cambios de enorme alcance que se dirijan a establecer un modelo más democrático de policía, a controlar la corrupción administrativa y a mejorar el sistema de formación policial (Basombrio, 2004). Se avanzó en la realización de modificaciones a la estructura organizativa de la institución a fin de descentralizarla; se creó el cargo del Defensor del Policía, totalmente independiente del mando policial, que contaba con facultades para recibir quejas del personal subordinado de la policía; se introdujeron cambios en el sistema formativo, dirigidos a asegurar una selección objetiva de los postulantes y a promover una formación basada en valores democráticos.

Finalmente, las nuevas autoridades crearon una Oficina de Asuntos Internos en el Ministerio a cargo de investigar serias irregularidades cometidas por policías. El reemplazo del ministro y los frecuentes cambios de ministros que siguieron, privaron de continuidad y dinamismo a lo que parecía un serio y esperanzador esfuerzo de reforma.

### **Características internas de la policía como condicionante del proceso de reforma**

Las características internas de la policía tienen obvio impacto respecto de los esfuerzos de reforma policial. La realidad regional indica que la situación de las policías es en extremo heterogénea, ya que existe una enorme diversidad en cuanto a sus niveles de profesionalización, eficiencia, y en cuanto al apoyo público que reciben.

En países de administración gubernamental federal, tales como Brasil, Argentina y México, la calidad del esfuerzo policial tiende a ser extremadamente desigual. Beato et al. sostienen que los niveles de formación policial son muy diferentes entre las diversas fuerzas policiales pertenecientes a los distintos estados brasileños. El número de horas que deben estudiar antes de poder ejercer como policías es considerablemente distinto. Los aspirantes a oficiales de policía de la Policía Militar de Bahía deben tomar 6.105 horas de clase, mientras que en el otro extremo, los aspirantes a oficiales de la Policía Militar de Rio Grande do Norte sólo deben cursar materias durante 3.000 horas para finalizar sus estudios (Beato, Rabelo y Oliveira Júnior, 2005). También existen disparidades en cuanto a sus salarios. São Paulo, el estado con niveles de costo de vida superiores, tiende a pagar salarios relativamente bajos a sus policías.

La opinión pública demuestra gran desconfianza hacia la policía, con la excepción de casos aislados como los de Colombia, Chile o El Salvador. Esa desconfianza se extiende también a los tribunales. Repetimos aquí que cifras provenientes del Latinobarómetro en 2004 indican que un 65% de los encuestados en México, un 58% en Paraguay y un 57% en Argentina piensa que en su país es posible sobornar a un policía. Los porcentajes más bajos de apoyo para esta afirmación se encuentran en Colombia (30%), en Chile (22%) y en El Salvador (20%).

Una encuesta de victimización realizada el año 2003 en Chile, muestra que Carabineros de Chile, la policía preventiva del país, cuenta con niveles relativamente altos de apoyo público. De todas las instituciones mencionadas en la encuesta, Carabineros está en el tercer lugar por su esfuerzo en materia de seguridad ciudadana. La otra policía chilena, la Policía de Investigaciones de Chile, sigue a Carabineros en materia de apoyo público. Esta evaluación mayoritariamente positiva de Carabineros parece indicar que la legitimidad institucional es alta. Una manifestación de esta legitimidad institucional hace referencia a la voluntad que expresan los ciudadanos de colaborar voluntaria-

mente con la policía. El único indicador que tenemos a ese respecto proveniente de la encuesta nacional de victimización que hace referencia al porcentaje de delitos que las víctimas denuncian, pues en el abrumador porcentaje de los casos esta denuncia se hace a Carabineros por tener cobertura en todo el territorio nacional.

Los porcentajes de denuncia que aquí se expresan son significativos. En algunos casos, como en lo referente a los robos con violencia o intimidación, se trata de porcentajes similares a los países industrializados, mientras que en otros, como robo o hurto de objeto en vehículo o robo en vivienda, son más bajos. Una comparación con datos de una encuesta de victimización realizada en la ciudad de Buenos Aires en 2003 revela mayores porcentajes de denuncias en el caso chileno<sup>2</sup>. Así, en Chile un 47,5% denunció el robo en vivienda, mientras que en Buenos Aires lo hizo un 38,4%. Un 46,1% denunció el robo con violencia o intimidación en Chile, mientras que un 33,9% lo hizo en Buenos Aires. Un 26,5% denunció un hurto personal en Chile, mientras que un 18,1% lo hizo en Buenos Aires. Un 10,8% de los afectados denunció en Chile que un funcionario público solicitara un soborno por sus servicios, mientras que en el caso de Buenos Aires lo hizo un 0%.

Parte de la explicación por el diferente porcentaje de denuncia de delitos en Chile y Buenos Aires puede deberse a la distinta percepción pública respecto de la probidad de las policías en ambos lugares. Así, un 1,2% de los encuestados en la encuesta de victimización chilena sostienen que un funcionario público les pidió o exigió el pago de un soborno a ellos o a algún miembro de su hogar. En un 21,7% de los casos en que ello ocurrió el funcionario implicado era un carabinero. En el estudio realizado en Buenos Aires durante 2003, un 5,7% de los encuestados dijeron que habían recibido peticiones de soborno en los últimos doce meses. En un 72,2% de los casos el funcionario era un policía.

Cuanto mayor es el compromiso del mando policial con el proceso de reforma, mayores serán las posibilidades de que esta se concrete. Sin embargo, los procesos de reforma policial profunda que abarcan aspectos de gestión, de cultura organizativa, de sistema de formación, de control de la mala conducta policial y de los programas de relación con la comunidad, son más fáciles si existe una fuerza policial motivada y con niveles mínimos de desarrollo profesional. Una fuerza policial menospreciada por el público tenderá a actuar defensivamente frente a cualquier propósito de cambio sustantivo. Aquellas policías afectadas por bajos niveles de formación profesional van a ser re-nuentes frente a procesos de reforma que demandan un trabajo más creativo y dirigido a la resolución de problemas. En ese sentido, una formación policial deficiente afecta las capacidades de la policía para responder a las demandas

---

<sup>2</sup> Argentina ([www.polcrim.jus.gov.ar](http://www.polcrim.jus.gov.ar))



ciudadanas. Algunos de los problemas observables en las escuelas policiales de la región van desde la ausencia de criterios objetivos de selección de postulantes, hasta la existencia de un cuerpo docente poco motivado, pasando por metodologías de enseñanza teórica que no preparan para la práctica policial. Es importante señalar también que en muchos países la formación de agentes es extremadamente corta (entre seis y nueve meses máximo), mientras que la de oficiales es bastante larga (de cuatro años en Chile y de cinco en Perú). Una consecuencia de lo anterior es que los agentes y suboficiales carezcan de la preparación necesaria para llevar a cabo programas innovadores y que se conformen con obedecer órdenes.

Otro aspecto interno que afecta el impulso reformista está constituido por las malas condiciones de trabajo que proporciona la policía a sus agentes y suboficiales. Las encuestas realizadas a policías en la región son consistentes en señalar que esa es una preocupación central para los policías, lo que representa otro elemento que incide en su falta de motivación y entusiasmo por los cambios institucionales. Uildriks y Tello (2006) mencionan, por ejemplo, que el cansancio provocado por jornadas muy largas de trabajo es mencionado por miembros de la policía judicial y de la policía preventiva de Ciudad de México como uno de los tres problemas principales que les afectan. Es sabido que en muchos países de la región, tanto agentes como suboficiales mantienen un segundo empleo, lo que termina por consumir sus energías y dificultar su motivación para participar en reformas policiales que pueden implicar cambios en sus rutinas y esfuerzos adicionales.

### **El papel del contexto social como facilitador u obstáculo de las reformas**

La evidencia demuestra que la persistencia de altos niveles de conflicto interno termina por afectar la marcha de los programas de reforma policial. Así por ejemplo, en sociedades que viven convulsiones internas de la magnitud colombiana, no resulta posible hacer un tránsito completo hacia fuerzas policiales de carácter civil. Colombia, que vive un conflicto interno de graves proporciones desde hace cuatro décadas, ha incrementado esfuerzos tendientes a aumentar el número de policías que sirven en zonas rurales que previamente ocupaban las guerrillas. En menos de dos años ello significó que 20.000 nuevos policías se agregaron a la fuerza, para lo cual fue necesario disminuir el período de formación. Algunos observadores indican que ese esfuerzo ha terminado por debilitar la mayor identidad civil que se había intentado imprimir previamente a la policía. Acero Velásquez (2003), quien fue Subsecretario de Convivencia de Bogotá, se ha referido a la creación de unidades especializadas de la policía para combatir el tráfico de drogas como contradictoria con la seguridad ciudadana, porque los policías que previamente patrullaban las vías públicas se limitaban

luego a reaccionar frente a denuncias relativas a tráfico de estupefacientes, en lugar de asumir acciones preventivas.

En el mismo sentido, programas de acercamiento de la policía a la comunidad enfrentan serios problemas cuando se realizan en áreas de alta presencia de grupos criminales. En Río de Janeiro, con anterioridad al ingreso de oficiales de policía comunitaria a las favelas, policías pertenecientes a fuerzas de intervención especiales deben arrestar a líderes de las bandas criminales que allí existen. Su intervención se traduce en ocasiones en incidentes de violencia contra civiles que debilitan los intentos de los policías comunitarios por forjar mejores relaciones con la comunidad (Husain, 2005).

### **LAS REFORMAS A LA POLICÍA EN AMÉRICA LATINA CON ÉNFASIS EN LOS PROGRAMAS DE ACERCAMIENTO A LA COMUNIDAD**

Los esfuerzos por avanzar hacia un modelo policial más democrático se han expresado en una amplia variedad de iniciativas. En principio, muchas de las reformas se dirigieron a crear policías civiles autónomas con respecto de las Fuerzas Armadas. Es el caso de las nuevas policías surgidas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. La reforma policial en El Salvador logró integrar a combatientes de ambos bandos de la guerra civil en la que se debatía el país. Su diseño institucional buscaba establecer una Inspectoría General de la Policía independiente del Director General de la Policía a fin de que investigara las infracciones legales cometidas por policías. Asimismo, la Academia de la Policía, encargada del reclutamiento y formación de policías, fue separada de la policía a fin de preservar su independencia académica. (Neild, 2002; Costa, 1999). En el año 2001, y en el contexto de un continuo crecimiento del crimen, especialmente del cometido por bandas juveniles, se modificó la ley orgánica de la Policía Nacional, subordinando el Inspector General al Director de la Policía. Más recientemente, se nombró como director de la Academia de Policía a un policía, con lo que esta perdió su independencia con respecto del cuerpo policial (FESPAD-CEPES, 2004).

En diversos países se han iniciado programas de acercamiento policial a la comunidad a fin de mejorar la relación policial con el público y contribuir de esta manera a una mayor eficiencia. Estos programas han recibido el respaldo del público, pero no se han sostenido en el tiempo, debido a constantes cambios políticos que llevan muchas veces a enfatizar políticas de mano dura contradictorias con los programas comunitarios (Frühling, 2004a).

Hasta ahora esos esfuerzos han sido válidos e importantes. Sin embargo, han sido específicos y aislados, y su impacto respecto del conjunto de la policía ha sido limitado. Ello obedece a que, a diferencia de lo que sucede con la implementación de proyectos de policía comunitaria en los países democráticos

desarrollados, en América Latina se ha tratado de proyectos piloto con escasa intención de abarcar al conjunto de la institución policial. En muchos casos, ha habido excesiva atención a la mejoría de las relaciones con el público y muy escasa a la participación ciudadana, a la rendición de cuentas a los ciudadanos y a la resolución de problemas de seguridad (Frühling y Candina, 2005).

El primer experimento en América Latina evaluado formalmente se produjo en Copacabana, Rio de Janeiro, en 1994. Aunque su duración fue breve, muchas otras ciudades de Brasil (Muniz et al., 1997) hicieron intentos parecidos. Ese experimento y las experiencias que siguieron se enfrentaron a obstáculos similares. Primero, las demandas de controlar el crimen y a la vez reducir drásticamente los abusos policiales son percibidas en ocasiones como contradictorias por sectores importantes de la opinión pública, lo que pone término temprano a muchas iniciativas de reforma. Segundo, el incremento del crimen y del temor presiona a las policías a mostrar resultados a corto plazo en circunstancias que la realidad organizativa que enfrentan requiere de esfuerzos de largo alcance. Finalmente, la modernización institucional requerida enfrenta obstáculos importantes al interior de cuerpos policiales que se caracterizan por ser numerosos, por enfrentar serios problemas de financiamiento y por regirse por un modelo de administración policial centralizado y muy rígido. A continuación se examinan brevemente dos de los muchos proyectos que se han implementado, para finalmente resumir conclusiones generalizables a toda la región.

### **Bogotá: experiencia de policía comunitaria en Colombia**

En 1995, la Policía Metropolitana en la ciudad de Bogotá comienza a sentar los cimientos de lo que sería la implementación del modelo de policía comunitaria. Se conjugan tres factores que fueron fundamentales para el desarrollo del modelo: voluntad e iniciativa desde la policía, priorización municipal de la seguridad ciudadana y apoyo de la empresa privada.

La dirección metropolitana de la Policía Nacional de Bogotá elaboró una propuesta para la implementación de una policía comunitaria, que fue bien acogida desde el nivel central, como un plan piloto “experimental”.

Para la puesta en marcha del modelo, la dirección de la Policía Comunitaria, llevó a cabo un proceso estricto de selección de oficiales, mandos medios y patrulleros, llegándose a un total de 1.064 funcionarios policiales que pertenecerían a esta repartición. Para ser elegibles, los funcionarios debían poseer una hoja de vida intachable, habilidades y sensibilidad por el trabajo comunitario, además de ser recomendados por su superior directo.

Por otro lado, la dirección policial invirtió más de 2 millones de dólares en la modernización de los recursos tecnológicos y de apoyo policial, y en capacitación de los efectivos seleccionados. Estas capacitaciones estuvieron dirigidas originalmente a 31 oficiales que habían sido seleccionados para integrar la Policía

Comunitaria, y que viajaron a España a fin de conocer la Policía de Proximidad de Barcelona. Los mandos medios y patrulleros fueron capacitados en torno al desarrollo de las destrezas requeridas para facilitar el acercamiento a la comunidad, en la Universidad Javeriana de Bogotá.

La oficialidad que integró la policía comunitaria, capacitada ya en España, tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Acción para la implementación del modelo. El Plan de Acción para la Policía Comunitaria de Bogotá estuvo constituido por tres líneas (Llorente, 2004): prevención, disuasión y atención al cliente.

Respecto de la prevención, se distinguían cuatro ámbitos específicos de acción: tratamiento de factores de riesgo, gestión comunitaria, gestión interinstitucional para la resolución de problemas y educación para la convivencia. De estos, los más significativos fueron el tratamiento de factores de riesgo y la gestión comunitaria.

El tratamiento de factores de riesgo implicaba la necesidad de identificar los problemas de orden físico y social de las comunidades. Con este fin, en el año 2001 se lleva a cabo un censo puerta a puerta en las jurisdicciones donde operaba la Policía Comunitaria.

La gestión comunitaria, estaba sustentada sobre la noción de movilización comunitaria, que era promovida desde la Policía Comunitaria para la generación de alianzas que permitieran potenciar las capacidades de asociatividad entre comunidad y policía. Algunas estrategias orientadas hacia la gestión comunitaria, emanadas desde la Policía Nacional y que en Bogotá se vinculan al trabajo de la Policía Comunitaria, han sido los Frentes de Seguridad Local y las Escuelas de Seguridad Ciudadana. Los primeros, orientados a potenciar la colaboración y autoprotección de los vecinos a través de alarmas vecinales e intercambio de números telefónicos; las escuelas, en tanto, se han centrado en la formación de líderes en materia penal, conocimiento de las funciones de la policía y de las acciones preventivas que pueden tomar los ciudadanos.

La segunda línea del Plan de Acción, la disuasión, comprende dos ámbitos específicos de acción: mediación de conflictos, para promover mecanismos de conciliación entre los vecinos y disuasión al infractor, basada en el patrullaje policial permanente (Llorente, 2004).

La tercera línea del plan, procura la atención al cliente (comunidad), a través de la recepción de quejas, reclamos y sugerencias, como parte de los servicios que prestan las estaciones de policía.

Para lograr cumplir a cabalidad con las líneas antes señaladas, plasmadas en el Plan de Acción, el modelo de policía comunitaria requiere una presencia significativa en el territorio, que le permita a la policía el conocimiento efectivo de las necesidades de la comunidad. Esto supone una tasa de policías por habitante superior a aquella de la policía tradicional.

La Policía Nacional destinada a la vigilancia, tiene en Bogotá un promedio de 0,94 policías por cada mil habitantes, distribuidos en 19 estaciones en toda

la ciudad. La Policía Comunitaria, por su parte, tiene presencia en todas estas estaciones, cubriendo el 43% de las manzanas de la ciudad. El cuerpo de policía comunitaria corresponde al 6% del total del contingente policial de Bogotá, y aporta 0,31 policías por cada mil habitantes adicionales a la policía de vigilancia (Llorente, 2004).

La insuficiencia de la cobertura territorial de la policía comunitaria, se ve reflejada en la encuesta de Victimización y Seguridad, Bogotá 2000. De ella se desprende que sólo el 13% de los hogares y el 16% de los establecimientos comerciales conoce que la Policía Comunitaria presta servicios en su manzana (Llorente, 2004). Más recientemente, el programa ha perdido mucho de su impulso inicial (Ruiz Vásquez, Manrique y Correal, 2005).

### **La experiencia de São Paulo en Brasil**

De 1980 a 1990, el Estado de São Paulo, al igual que el resto de Brasil, experimentó una fuerte alza de la criminalidad. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud, reproducidos por De Mesquita Neto (2004), el número de muertes provocadas por homicidios o lesiones intencionales subió de 3.452 en 1980 a 12.350 en 1996, por lo que la tasa de homicidios alcanzó los 36,20 por 100.000 habitantes.

Frente a esta situación, la policía demostró serias carencias y los niveles de desconfianza que hacia ella expresaba el público fueron bastante altos. En diciembre de 1997, el comandante general de la policía militar, que tiene funciones de seguridad pública y de prevención, adoptó oficialmente la estrategia de policía comunitaria como filosofía y estrategia operacional.

La implementación del nuevo modelo de acción policial perseguía tres objetivos centrales:

- Transformar la policía militar en una organización abierta a la consulta y colaboración con la comunidad.
- Mejorar la eficiencia y efectividad del servicio policial, respetando los derechos ciudadanos y el estado de derecho.
- Mejorar la seguridad pública mediante la reducción de los niveles de la delincuencia, del desorden y de la inseguridad.

En São Paulo, el órgano principal de análisis y discusión respecto de la puesta en ejecución del programa de policía comunitaria es la Comisión de Asesoría para la Implantación de la Policía Comunitaria. Esta Comisión no tiene un número fijo de integrantes y en agosto de 1998 tenía representantes de Centros de Derechos Humanos, de Consejos Comunitarios, de la Federación de Industrias del Estado, de Consejos Empresariales, de la Asociación Paulista del Ministerio Público, de la Orden de Abogados de Brasil y del Instituto Latinoamericano de Naciones

Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), entre otras organizaciones.

En esta Comisión se discutió un diagnóstico de los problemas de seguridad que enfrentaba la población, y se decidieron prioridades y soluciones. De allí derivó la definición de un conjunto de metas y objetivos de la policía, que comprendían la enseñanza de valores de carácter democrático y de respeto a los derechos humanos que jamás habían formado parte de la doctrina de la Policía Militar. Estas metas son las siguientes: implantar el modelo de policía comunitaria como estrategia organizativa de la policía militar; mejorar la calidad del entrenamiento y formación policial; mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos de la policía; integrar a la policía con otros órganos públicos y mejorar la valoración y derechos del policía (De Mesquita Neto, 2004).

La policía escogió inicialmente 41 zonas de la región donde se realizaría el proyecto, y donde actuarían policías dedicados a patrullaje, policías mujeres, de tránsito, de ferrocarriles, forestal y de bomberos. Los comandantes de las compañías escogieron los barrios donde se implantaría el proyecto. De acuerdo con cifras citadas por el autor, entre diciembre de 1997 y julio de 2001 el programa de policía comunitaria se puso en práctica en 199 de las 386 compañías policiales en las que se organiza la Policía Militar del Estado<sup>3</sup>. Esto significa que un 50% de las compañías implementaba programas de policía comunitaria (De Mesquita Neto, 2004). Desde septiembre de 1997 hasta mayo del 2000 se instalaron 239 subcomisarías de tipo comunitario y cerca de 16.000 policías pasaron por cursos específicos dedicados a la policía comunitaria (Kahn, 2000).

El programa de policía comunitaria de São Paulo contó, desde 1998, con cooperación técnica internacional como una forma de perfeccionar el modelo. Por esta razón se invitó a expertos de Estados Unidos, Canadá, Francia y Japón, y miembros de la Policía Militar realizaron viajes de estudio tanto a Canadá como a Japón. Como resultado de la cooperación prestada por este último país, ha habido policías japoneses en São Paulo. Se ha procedido a reestructurar el funcionamiento de las subcomisarías de policía pertenecientes al Programa de Policía Comunitaria, para transformarlas en los *Koban* del modelo japonés y se ha creado un Sistema de Información a la Comunidad.

Con el objetivo de elevar la eficiencia del modelo, se ha realizado un catastro y visita a los establecimientos públicos, comerciales y a las residencias existentes en el territorio cubierto por las subcomisarías; se ha intentado integrar a la comunidad en la solución de los problemas que los afectan y, como ya se ha dicho, se estableció una red de información comunitaria (De Castro, 2005).

---

<sup>3</sup> La policía militar se organiza en comandos, batallones y compañías. Estas últimas corresponden a la más pequeña de las unidades de mando de la policía, son comandadas por un capitán y tienen entre 100 y 300 integrantes.

Los principales programas que se realizan a través de las subcomisarías que funcionan bajo el modelo de *Koban* consisten en:

- Asistencia a las víctimas de delitos
- Orientación jurídica
- Educación en drogas y violencia dirigidos a establecimientos escolares
- Asistencia social
- Ayuda a madres
- Fortalecimiento de la ciudadanía en jóvenes

Para De Mesquita Neto (2004), el programa de São Paulo requiere para consolidarse que se definan sus políticas, estrategias y procedimientos con mayor claridad, se integre en las decisiones de planificación a personal de mediana y baja graduación, se logre una mayor coordinación entre la Policía Militar y la Civil, y se entregue una capacitación práctica a los oficiales, con herramientas y técnicas efectivas para solucionar problemas; además de contar con procesos constantes de evaluación y supervisión.

Kahn (2004), compara la percepción de la población respecto de las formas tradicionales de acción policial con la policía comunitaria, llegando a la conclusión que en São Paulo existen diferencias significativas: un 56,9% declara que la policía comunitaria es accesible mientras que un 10,5% de los entrevistados sostiene lo mismo respecto de la policía tradicional. Un 0,6% de las personas la considera corrupta, mientras que esta cifra sube a 42,1% respecto de la tradicional. Un 0,6% la considera violenta, mientras que un 60,2% considera violenta a la tradicional. Por otro lado, sólo un 14,5% de los entrevistados la encuentra más eficiente que la tradicional (Kahn, 2004).

Por otra parte, en la encuesta realizada por Kahn a policías militares de São Paulo<sup>4</sup> respecto a los modelos tradicionales y al modelo comunitario, sólo un 28,5% de los policías comunitarios y un 20,6% de los policías que no son comunitarios consideran a este modelo como la mejor solución para los problemas de seguridad; mientras que el 66,3% de los policías comunitarios y el 64,5% de los que no son comunitarios piensan que el modelo de policía comunitaria es sólo una estrategia de relaciones públicas de la policía (Kahn, 2004).

### **Elementos para una evaluación de los programas de acercamiento a la comunidad**

Por una diversidad de razones, los programas de policía comunitaria puestos en práctica en América Latina han tenido un impacto limitado sobre la institución

<sup>4</sup> En este estudio de Kahn, se aplicaron 235 entrevistas a policías comunitarios y a 996 policías no involucrados en el patrullaje comunitario.

## RECUADRO 6.1. Dificultades que enfrentan los programas de policía comunitaria

### **Dificultades originadas en los recursos humanos puestos a disposición del programa**

La policía comunitaria demanda un número de personal suficiente para cubrir la relación con los vecinos, realizar patrullaje a pie y realizar reuniones con los habitantes del barrio. Ese personal muchas veces no está disponible en forma adecuada para llevar a cabo la experiencia de acuerdo con las premisas mencionadas (Chinchilla, 2004). Sólo un 6% de los policías del Departamento de Policía de Bogotá estaban asignados a la modalidad comunitaria. Resulta evidente, por tanto, la primacía que la policía otorgaba al patrullaje preventivo no focalizado, y al accionar reactivo frente a los incidentes acaecidos.

### **Dificultades provenientes del gerenciamiento respecto de los recursos humanos de la policía**

Las experiencias analizadas indican que el mando policial enfrenta serios problemas para asegurar la permanencia de los mismos policías en el vecindario donde deben actuar. Ello se debe tanto a las demandas provenientes de otras áreas donde se producen necesidades policiales, a peticiones provenientes de los propios policías que desean ser trasladados, o a características del proceso de ascensos y traslados, que involucran un constante movimiento del personal. Esto debilita seriamente el fortalecimiento de las relaciones entre policía y público.

### **Dificultades propias de la subcultura institucional de la policía**

En las policías, existe escepticismo respecto al éxito que programas de esta especie puedan tener en reducir el crimen. En consecuencia, no aplican en todas sus dimensiones los principios que debieran guiar un programa de policía comunitaria. Este tipo de resistencia se ha detectado también en el caso de programas realizados en Estados Unidos, pero es de presumir que será todavía mayor en instituciones centralizadas y muy jerárquicas que actúan en sociedades cuyas creencias democráticas son débiles. En ellas prevalecerá sin contrapesos la idea de que la mera aplicación rigurosa de la ley basta para controlar el delito (Frühling, 2004).

### **Convicciones de los policías de menor graduación**

Un último obstáculo serio para la puesta en práctica de programas de policía comunitaria se refiere a la escasa identificación de los policías de menor graduación con estos programas, así como su deficiente formación para afrontar los desafíos que presenta la resolución de problemas. En el caso de un programa realizado en la ciudad de Belo Horizonte, a diferencia de lo que sucede con los oficiales superiores, el personal subordinado que se encuentra en la calle demuestra escaso conocimiento respecto del programa comunitario. Evaluaciones realizadas demostraron una gran diferencia de preparación entre oficiales y personal subordinado en lo referente a su conocimiento del programa de policía comunitaria en ejecución, y en particular al rol de los consejos de ciudadanos (Beato, 2004). Al parecer, y a fin de enfrentar esta dificultad, en Uruguay se puso especial atención a la formación de policías de menor graduación en estrategias comunitarias.

policial. A continuación se resumen algunas de las dificultades que enfrentan los programas aludidos.

La realidad de los programas de policía comunitaria que se han examinado demuestra que, en el caso latinoamericano, la experiencia muestra que la participación ciudadana no llega a definir las prioridades del actuar policial y que los



ciudadanos demuestran escasa preparación para interactuar con la policía y para emprender cursos de acción destinados a resolver los problemas de seguridad que les afectan (ver Recuadro 6.1). Debido a lo anterior, la capacitación de las personas que participan en los comités de carácter local es imprescindible si se desea que la participación ciudadana supere el mero reclamo por la inactividad policial para efectivamente abocarse al diseño de medidas que solucionen los problemas de inseguridad existentes (Beato, 2004).

Uno de los principales factores que afecta la participación de los ciudadanos y el funcionamiento de los Consejos de Seguridad Ciudadana parece ser el nivel de criminalidad predominante en un área determinada. Ello es explicable, pues en regiones de alta criminalidad la disposición a colaborar con la policía va a ser naturalmente menor. Ello se complementa con el hecho de que el apoyo de la oficialidad policial a la estrategia comunitaria es mayor allí donde la criminalidad es más baja, mientras que en las áreas más violentas los oficiales favorecen métodos de intervención más coercitivos.

En suma, el éxito de los programas de acercamiento a la comunidad depende de aquellos factores a los que aludimos en este capítulo. Un debido diseño, capacidad de ejecución y estabilidad de las políticas es esencial para que las estrategias de policía comunitaria tengan éxito. Adicionalmente, los niveles de capacidad profesional de la policía son importantes para que esta pueda avanzar hacia un uso extendido de la resolución de problemas y la coordinación con otros organismos públicos. Los niveles de violencia social afectan a la participación social y por tanto, al carácter del accionar policial.

## CONCLUSIONES

Este capítulo ha comenzado por precisar las características que se consideran parte integral del concepto de policía democrática. Estas son, en primer lugar, que el personal policial debe tender a representar la diversidad social de la sociedad a la que sirve; segundo, que debe responder a las necesidades y expectativas públicas de carácter legítimo, y, finalmente, que la policía debe rendir cuentas por sus acciones —legal, política y económicamente— a las instituciones judiciales, a las instituciones democráticas y a los contribuyentes. Precisar esas características es importante, no porque sostengamos que deban seguirse ciegamente, sino como una manera de distinguir los objetivos precisos a alcanzar a través de las medidas y políticas dirigidas hacia la policía. Algunas de ellas avanzan en el camino de una policía más democrática, mientras que otras pueden tener fines diferentes. Abundan en la región propuestas que parecen dirigirse en la dirección de la responsabilización policial pero que, al examinarlas con mayor detención, tienen otros fines que pueden ser legítimos pero distintos. Naturalmente, una policía más democrática debe ser eficiente para responder con efectividad a las demandas

ciudadanas, pero no cualquier policía efectiva se acerca al ideal democrático tal como lo hemos definido en este artículo. La distinción anterior es importante, no porque descalifiquemos iniciativas que tengan por objetivo mejorar la gestión policial y la disciplina institucional, sino a fin de precisar la dirección del cambio que se impulsa y sus objetivos reales. Así, por ejemplo, abundan programas llamados de policía comunitaria, pero sólo algunos de ellos son realmente relevantes y entregan poder a los ciudadanos con respecto de la policía.

En segundo lugar, nuestro análisis buscó demostrar, a través de ejemplos concretos, que existen tres factores que tienen alta incidencia sobre el éxito de los procesos de reforma policial: la existencia de un gobierno adecuado en el área de la seguridad, lo que también depende de la existencia de factores políticos favorables; en segundo lugar, la existencia de algunas características de la institución que permitan impulsar el cambio y sostenerlo, y, finalmente, la existencia de condiciones sociales positivas. Contextos de alta prevalencia de la violencia social son menos favorables para la reforma policial que otros, pues la demanda por resultados inmediatos será mayor. Muchos reformadores en la policía o fuera de ella tienden a poner en ejecución propuestas de cambio que han probado ser exitosas en los países democráticos desarrollados.

El análisis efectuado aquí, que al respecto no pretende ser original, demuestra que las posibilidades del cambio policial se encuentran altamente diferenciadas en la región. En algunos países existen factores favorables para el cambio mientras que en otros la situación es mucho menos positiva. Los cambios policiales siempre serán bienvenidos y no es la intención proclamar que existen casos sin esperanza. Lo que puede decirse es que la posibilidad de realizar los cambios propuestos depende de una evaluación que pueda determinar lo que es posible alcanzar en cada caso y qué tipo de acciones deben ser consideradas prioritarias para alcanzarlo. En otras palabras, el estudio de los factores condicionantes del cambio en cada país puede aconsejar inversiones en áreas de la actuación gubernamental o policial que son determinantes para que exista apoyo en los procesos de reforma. Un análisis insuficiente de las condiciones de la reforma policial puede llevar a apoyar programas o medidas que no serían sustentables en el tiempo, o que podrían ser prioritarios respecto de una policía pero no de otra.

En ese sentido, resulta esencial fortalecer la capacidad de gobierno del área de seguridad, reforzando el consenso político respecto de las medidas propuestas, a fin de que sean estables en el tiempo.

El artículo hace también referencia a resultados deseables del proceso de reforma en cada uno de los tres elementos mencionados a lo largo de su desarrollo: la calidad del gobierno de la seguridad, las características de la propia policía y la situación de la inseguridad en la sociedad. Son resultados deseables que deberían orientar los procesos de reforma y ser evaluados de manera periódica mediante el diseño de indicadores adecuados.

El análisis realizado respecto de las políticas de acercamiento a la comunidad por parte de la policía indica que el cambio policial tiende a ser sistémico, o sea, a requerir de medidas que sobrepasan un área específica. Así, los programas de acercamiento a la comunidad requerirán de esfuerzos de capacitación de la policía, se reflejarán en el área operativa, implicarán la construcción de indicadores de desempeño diferentes a los que rigen en la policía tradicional. Los cambios en el sistema de formación son muy importantes, pero en definitiva los que egresen de los institutos de enseñanza policial se insertarán en una institución que posee sus propias rutinas, códigos ocultos o visibles de conducta, y criterios de aceptación o de rechazo de quienes ingresan a ella. La modificación de la formación policial tendrá un efecto relativo si no es acompañada de modificaciones institucionales. Debido a lo anterior, es difícil afirmar de antemano que ciertas reformas son a primera vista estratégicamente más importantes que otras. En rigor, la reforma debe ser orgánica, para lo cual es esencial la coordinación entre donantes de la cooperación internacional y la planificación de un plan estratégico de reformas. De no existir ambos, es posible concluir en una situación en la que múltiples reformas parciales terminan asemejándose a pequeños temblores que solidifican la resistencia al cambio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acero Velásquez, H. 2002. "En medio de la guerra, ¿dónde queda la seguridad ciudadana?" *Revista Semana*. No. 1.051, 24–06–2002. En: [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=1022](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=1022).
- Basombrio Iglesias, C. 2004. "Democratización y modernización de la Policía Nacional del Perú. Hoja de ruta y camino recorrido". En: H. Frühling y A. Candina (Eds.), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Beato, C. 2004. "Reinventar la policía: la experiencia de Belo Horizonte". En: H. Frühling (editor), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D. C., BID.
- Beato, C., K. Rabelo y A De Oliveira Júnior. 2005. "Reforma Policial no Brasil". Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. Documento mimeografiado.
- Bresser Pereira, L. C. 1999. *Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*. En: L. C. Bresser Pereira y P. Spink (Eds.), *Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.
- Chinchilla, L. 2004. "El caso del municipio de Villa Nueva, Guatemala". En: H. Frühling (Ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D.C., BID.
- Costa, G. 1999. *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990–1997)*. San Salvador, UCA Editores.
- Dammert, L. y M. F. Malone. 2002. "Inseguridad y temor en la Argentina: El impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen". *Desarrollo Económico*, Vol. 42 No. 166 (julio–septiembre).
- Dammert, L. y J. Bailey. 2005. Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* No. 19, 133–152.
- De Castro, L. 2005. "Brasil: Policía Comunitária no Estado de São Paulo". Presentado en la conferencia Policía Comunitaria, organizada por el Ministerio de Gobernación de Guatemala, PNUD, AID, Ciudad de Guatemala, febrero de 2006.
- De Mesquita Neto, P. con la colaboración de B. S. Affonso. 1998. *Policiamiento Comunitario: A Experiencia en São Paulo*. São Paulo, Núcleo de Estudos da Violencia, Universidad de São Paulo.
- De Mesquita Neto, P. 2003. *Paths Toward Democratic Policing in Latin America*. En: L. Lindholt, P. De Mesquita Neto, D. Titus y E. Alemika (Eds.), *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya, Instituto Danés de Derechos Humanos y Kluwer Law International.
- \_\_\_\_\_. 2004. "La policía comunitaria en São Paulo: problemas de implementación y consolidación". En: H. FRÜHLING (Ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D.C., BID.
- Fespac-Cepes. 2004. *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador, julio 2002–diciembre 2003*. San Salvador.

- Fohrig, A. y J. Pomares. 2004. "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En: H. Frühling y A. Candina (Eds.), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frühling, H. 2004a. "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso". En: H. Frühling (Ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D.C., BID.
- \_\_\_\_\_. 2004b. "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?" En: H. Frühling y A. Candina (Eds.), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frühling, H. y A. Candina. 2005. *Policía comunitaria y estrategia de resolución de problemas*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Glebbeek, M. L. 2004. *In the Crossfire of Democracy: Police Reform and Police Practice in Post-Civil War in Guatemala*. Holanda, Rozenberg, 2004.
- Husain, S. 2005. "The Whole Is Greater Than the Sum of its Parts: Citizen-Police Cooperation in the Implementation of Community-orientated Policing in Brazil". Informe preparado para la Reunión de 2006 del Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico.
- Kahn, T. 2004. "Policía comunitaria: evaluando la experiencia de São Paulo". En: H. Frühling y A. Candina (Eds.), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Policía Comunitária: Avaliando a Experiência*. Informe de Investigación realizada por ILANUD y financiado por la Fundación Ford. São Paulo, ILANUD.
- Lemos-Nelson, A. T. 2001. "Police Criminality, Citizenship and the (un)Rule-of-Law". Trabajo presentado en la Conferencia del Latin American Studies Association realizada en Washington, D.C., Septiembre 6-8.
- Lindholt, L. 2003. "The Police and Human Rights in Transitional Countries: A Legal Analysis". En: L. Lindholt, P. De Mesquita Neto, D. Titus y E. E. Alemika (Eds.), *Human Rights and the Police in Transitional Countries*. La Haya, Instituto Danés de Derechos Humanos y Kluwer Law International.
- Llorente, M. 2004. "La experiencia de Bogotá: contexto y balance". En: H. Frühling (Ed.), *Calles más seguras: Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, D.C., BID.
- Llorente, M. y A. Rivas. 2004. "La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana". Informe final de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D. C.
- Muniz, J., S. P. Larvie, L. Musumeci y B. Freire. 1997. "Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário". *Tempo Social*, Vol. 9 No. 1, mayo, 197-214.
- Neild, R. 2003. "Lessons of Police Reform from Central America and Haiti". En: L. Lindholt, P. De Mesquita Neto, D. Titus y E. Alemika (Eds.), *Human Rights and*

- the Police in Transitional Countries*. La Haya, Instituto Danés de Derechos Humanos y Kluwer Law International.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*, Washington, D.C.: WOLA.
- Sandoval, L. 2001. Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile. En: H. Frühling Y A. Candina (Eds.), *Policía, sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Stanley, W. 1999. *Building New Police Forces in El Salvador and Guatemala. Learning and Counter-Learning*. International Peacekeeping. Oxfordshire, Taylor and Francis.
- Uildriks, N. y N. Tello. 2006. "Mexican Police and Human Rights. Past approaches, policing in crisis and viable alternatives". Presentado en la conferencia: Police Human Rights Strategies in Latin America. Abril de 2006. Utrecht, Holanda.
- Ungar, M. 2004. "La Mano Dura: Current Dilemmas in Latin American Police Reform". Presentado en la conferencia: Security and Democracy in the Americas. Abril de 2004. Nueva York.
- Velásquez, E. 2005. "Alianzas público-privadas en la política de seguridad ciudadana en Bogotá". [http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/IO/edition43/Elkin\\_Velasquez.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/IO/edition43/Elkin_Velasquez.pdf). (No disponible)

# 7

## Prevención situacional en América Latina y el Caribe

Macarena Rau

El crecimiento sostenido de la delincuencia en países de Latinoamérica y el Caribe ha incrementado el temor y la inseguridad en un importante porcentaje de ciudadanos, ubicándose entre los cinco principales problemas de la vida cotidiana de la región, según la edición de 2005 de la Revista Internacional para el Desarrollo Humano, *Gobernanza*.

Esta situación ha provocado que durante la última década el problema delictivo se esté abordando mediante el diseño e implementación de estrategias integrales de combate a la delincuencia por parte de gobiernos centrales, locales y de empresas privadas, y más recientemente buscando un mayor equilibrio entre políticas y prácticas de prevención y control del delito.

El presente capítulo desarrolla la temática de la prevención situacional en Latinoamérica y el Caribe, entendiéndola como un componente innovador y clave de una estrategia de prevención de la delincuencia. En él se describen las líneas teóricas más influyentes en la formulación de la prevención situacional y se presentan estrategias integrales que procuran reducir los delitos de oportunidad, la sensación de temor y la violencia urbana en países como Argentina, Chile, Brasil, Colombia y el Salvador.

De lo expuesto en este capítulo se desprende que la prevención situacional es una estrategia de aplicación, todavía incipiente, de los gobiernos centrales y locales en la región, lo que representa una gran oportunidad de difusión y aplicación en Latinoamérica y el Caribe para conseguir el objetivo final de prevenir y disminuir la delincuencia.

Finalmente, se resaltan las principales líneas de desarrollo estratégico para potenciar la prevención situacional en la región, destacando aquellos atributos que la sitúan como una estrategia eficaz en el combate de la delincuencia y un aporte a la calidad de vida de los habitantes urbanos en nuestra región.

## PREVENCIÓN SITUACIONAL

La prevención de la delincuencia, de la violencia y del temor al crimen, está constituida por todas las acciones orientadas a evitar que ocurra un hecho delictivo o violento o a que las personas sientan temor a la criminalidad, es decir, pretende actuar sobre las causas del crimen, de la violencia y del temor (Gobierno de Chile, 2004).

Esta actividad comprende asimismo medidas para abordar las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y sus víctimas que, aunque lentamente, van demostrando tener mayor eficacia que la represión, aun cuando sus efectos puedan evidenciarse más en el mediano plazo. Incluso se puede llegar a afirmar que resultan más eficientes, como muestran estudios de organismos internacionales que estiman que por cada dólar invertido en prevención de delincuencia, se ahorrarían hasta seis dólares en gastos de control, represión y atención de las consecuencias del delito.<sup>1</sup>

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2002) plantea que “hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos y producen beneficios a largo plazo al reducir los costos relacionados con el sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia. La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia”.

De manera general, es posible entender la prevención de la delincuencia a partir de la descripción de sus principales componentes.<sup>2</sup>

- **Prevención situacional:** busca reducir los delitos de oportunidad al aumentar el riesgo que corren los infractores de ser detenidos, reducir la sensación de inseguridad e incrementar la cohesión comunitaria mediante el manejo de variables sociales y ambientales.
- **Prevención social:** busca atender factores personales, familiares y sociales que predisponen a una persona a cometer delitos o actos violentos (desarrollo social y económico, servicios de salud y educación, con énfasis en la situación de niños y jóvenes).

<sup>1</sup> Los costos directos (prevención, control y atención) e indirectos (aumento de morbilidad y mortalidad, pérdidas de días de trabajo, etc.) alcanzan en conjunto a casi el 25% del producto bruto interno en países como El Salvador y Colombia, 12,3% en México y 10,5 % en Brasil según estudios del BID.

<sup>2</sup> Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de la ONU denominada “Medidas Para Promover la Prevención Eficaz del Delito”.



- *Prevención para la integración o reintegración (rehabilitación)*: acciones destinadas tanto a la víctima —para evitar su reincidencia— como al victimario.
- *Prevención comunitaria*: creación de mejores condiciones de seguridad en los vecindarios para reducir la delincuencia y la inseguridad.

La prevención situacional en Latinoamérica y el Caribe es un concepto bastante nuevo a pesar de que su estudio teórico y desarrollo empírico cuenta con al menos un siglo de avance en otros continentes del mundo. En este sentido, se puede destacar el trabajo de los sociólogos de Escuela de Chicago a comienzos del siglo pasado y otros posteriores vinculados a investigaciones británicas que han identificado la importancia del control informal y del medio ambiente en el estudio de los patrones de localización espacial de delitos.

Otra característica de dicha estrategia es el haberse constituido, desde comienzos del decenio de los años ochenta, en eje protagónico de la política pública y de la investigación en países de habla inglesa, y haber estado fuertemente ligada al trabajo de la Unidad de Planificación Urbana del Home Office (ver Crawford, 1998) del Reino Unido a comienzos de la década de los ochenta, y especialmente al trabajo del criminólogo Ronald Clarke.<sup>3</sup>

Según Clarke, en términos criminológicos la prevención situacional representa un camino hacia:

- La priorización de la prevención del crimen ante la represión, mediante políticas orientadas de manera práctica y menos académica.
- Un énfasis en alteraciones del medio ambiente físico.
- La relevancia del proceso de control social informal.
- Enfocar la atención en la agresión más que en el agresor y situarla en un contexto espacial.

La prevención situacional está fuertemente vinculada al fortalecimiento de procesos comunitarios de control social informal. En este sentido, las intervenciones situacionales deben tener un énfasis comunitario que active el mecanismo de vigilancia natural de la comunidad en un medio ambiente físico integrado y permeable que lo promueva.

Por otro lado, uno de los principales atractivos de una estrategia de prevención situacional es su aparente simplicidad y su capacidad de proveer lo que parecen soluciones reales a tipos específicos de crímenes en una variada gama de contextos. La prevención situacional se entiende como una respuesta pragmática al problema delictivo, ya que se basa en el hecho de que es más fácil modificar el

<sup>3</sup> Ronald Clarke es autor de la Teoría de Decisión Racional del Delincuente.

medio ambiente que la conducta del agresor. Sin embargo, la prevención situacional es sólo una visión del problema delictivo por lo que se recomienda forme parte de un conjunto más amplio de intervenciones.

La metodología CPTED (*“Crime Prevention Through Enviromental Design”* o “Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental”) es vista en este contexto como un brazo operativo importante de la prevención situacional, dado su énfasis en al menos dos aspectos clave para el desarrollo de estas estrategias en la región:

- i) *Percepción de temor*: como un eje clave en la conformación urbana de nuestras ciudades y muy vinculado a temas de segregación urbana y marginalidad social del que la metodología CPTED se hace cargo.
- ii) *Coproducción de ciudad*: la metodología CPTED considera al habitante urbano como experto de su propia sensación de inseguridad por lo que él es un actor clave en todo el proceso de toma de decisiones respecto a su medio ambiente.

Es importante destacar que diversos países de la región ya han utilizado la metodología CPTED renombrándola de manera local, lo que es muy valioso ya que la misma metodología promueve el desarrollo de la identidad local, como es el caso de Chile que llama a esta metodología “Espacios Urbanos Seguros”. A continuación se describirá en detalle dicha metodología.

### **CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design)**

Uno de los ámbitos donde se ha demostrado el valor de la teoría de la oportunidad delictiva del criminólogo Ronald Clarke es el del diseño urbano y arquitectónico. La sigla CPTED, acuñada en 1972 por C. Ray Jeffery, se basa en la idea de que las características del entorno físico y social podrían ser la causa de los delitos que ocurren en determinados espacios. Esto permite plantear que es posible alterar el entorno físico y social de manera que disminuya la probabilidad de que ocurran delitos. Según Jeffery (1972), “El medio ambiente urbano puede influir en el comportamiento criminal en particular y en el comportamiento en general de dos maneras: físicamente, proporcionando el entorno físico al que los individuos responden; socialmente, proveyendo las relaciones sociales a las que responden los individuos. Las características físicas del medio ambiente urbano más negativas son ruido, polución y sobrepoblación. Las características sociales son alienación, soledad, ansiedad y deshumanización”.

CPTED propone cuatro conceptos básicos: control natural de accesos, vigilancia natural, mantenimiento y reforzamiento territorial. Los tres primeros son básicamente instrumentales y comunes a otras teorías, en cambio el cuarto, que

causa mayor polémica, se vincula con la teoría de la territorialidad, que es parte de la ciencia ecológica.

*Control natural de los accesos.* El control natural de los accesos promueve el diseño de elementos arquitectónicos a modo de umbrales para crear en los potenciales asaltantes la percepción de que hay un riesgo en elegir esa área porque tiene un usuario específico en un acceso espacial determinado. Las principales recomendaciones físicas que considera son: conectar accesos directos con áreas observables, prevenir la colocación de accesos en áreas no observadas, diseñar espacios que orienten a los usuarios, dando indicación natural de salida o de entrada, y proveer un número limitado de rutas de acceso.

*Vigilancia natural.* La vigilancia natural es una estrategia de diseño que busca incrementar la visibilidad sobre un espacio a través de una apropiada ubicación, diseño de ventanas, iluminación y diseño de paisaje. Se busca aumentar la capacidad de los habitantes urbanos de observar la actividad de su entorno, lo que provee la oportunidad de modificar comportamientos inadecuados o reportarlos a la policía o al dueño de la propiedad. Cuando la vigilancia natural se utiliza en su máximo potencial por actores de un circuito de paz, aumenta la posibilidad de inhibir el crimen al hacer que el comportamiento del agresor sea fácilmente notable.

*Mantenimiento.* El concepto de mantenimiento de espacios urbanos se refiere a la necesidad de tener planes de manejo, de limpieza y jardinería, de los espacios públicos desde el inicio de una estrategia CPTED. En este sentido, es muy importante que el espacio urbano se perciba por los usuarios como un espacio cuidado. Se puede asociar el concepto de mantenimiento de espacio urbano con la teoría conocida como de “las ventanas rotas”, que supone que un espacio deteriorado localiza mayor delitos de oportunidad que uno en buen estado de conservación.

*Reforzamiento territorial.* El concepto de reforzamiento territorial alude al sentido de afecto que establece el habitante con su entorno inmediato y que por lo tanto cuida. El diseño de espacios que buscan aumentar un sentido de afecto en sus usuarios puede requerir diversas técnicas como la de ubicar deliberadamente actividades seguras en áreas potencialmente inseguras.

Los conceptos anteriormente descritos deben articularse entre sí por un quinto concepto, el de la *participación ciudadana*, en toda la implementación de la metodología. En este sentido, uno de los aspectos clave abordados por la metodología CPTED es el diagnóstico y diseño de estrategias ambientales que aborden el problema de la percepción de temor a ser víctima de la delincuencia

en el ambiente urbano. La propia percepción que tenga el habitante urbano de su entorno es clave para construir un diagnóstico del barrio que responda a las necesidades ambientales reales de los usuarios del espacio.

Diversos países de la región han realizado encuestas de percepción de inseguridad que demuestran que la percepción de inseguridad frente a la posibilidad de ser víctimas de un delito es en algunos casos más alta que la ocurrencia efectiva de delitos. Otras investigaciones han demostrado también que, desde un punto de vista espacial, la ubicación de áreas de concentración de temor no se corresponde necesariamente con las áreas de concentración de delitos.

Según lo anterior, la metodología CPTED aborda el ámbito de la percepción de inseguridad, un espectro clave del problema delictivo en nuestras ciudades, complementario de la visión clásica de la prevención situacional enfocada en la oportunidad delictiva y en el ejercicio racional de costo- beneficio que realizaría el delincuente antes de cometer un delito.

Para CPTED, el habitante urbano sería experto en el conocimiento de su propia sensación de seguridad ambiental ya que es él quien transita por el espacio urbano y percibe umbrales de temor asociados a diversas variables ambientales (una esquina oscura, un sitio urbano erizado, un paradero de micro aislado, etc.). En este sentido, la metodología CPTED cuenta con diversos instrumentos de medición de umbrales de sensación de temor asociados a variables específicas del medio ambiente construido. En estas mediciones el actor principal es el propio habitante urbano.

De lo anterior se desprende que la aplicación de una estrategia integral de prevención situacional requeriría la incorporación de otras estrategias cuyo objetivo sea la reducción tanto del delito de oportunidad como de la percepción de inseguridad urbana.

## LÍNEAS TEÓRICAS

A continuación se presentan algunas líneas teóricas que han influido en la prevención situacional y en la metodología CPTED desde el ámbito del urbanismo y de la criminología.

### Líneas teóricas desde el urbanismo

Existen diversas líneas teóricas relacionadas al problema de la seguridad ciudadana desde la perspectiva urbana. En ese contexto se revisan los pensamientos de Jane Jacobs (1962) la Teoría del Espacio Defendible de Oscar Newman (1972) y el Modelo de la Sintaxis Espacial propuesto por Bill Hillier (1996).

### *Los ojos en la calle, Jane Jacobs (1962)*

Un gran aporte en el estudio del control natural del espacio público lo hizo Jane Jacobs con su libro, *Death and Life of Great American Cities* (1962) (Muerte y vida en las grandes ciudades americanas). Esta publicación ha constituido una fuerte influencia, especialmente en la teoría y práctica del diseño urbano en todo el mundo hasta nuestros días.

En este libro, Jacobs critica el diseño urbano realizado en la década de los sesenta en Estados Unidos, especialmente aquellos de zonas residenciales. La autora hizo notar que algunas áreas de Greenwich Village, acogían diversas actividades y eran seguras, mientras que otras, tan solo unos cuadrados más lejos, estaban aisladas y producían temor. De acuerdo a su análisis, cuanto más activos eran los vecindarios y mayor era la diversidad de usos del suelo, mayor era la oportunidad de que los residentes pudieran observar lo que ocurría en el entorno.

Jacobs desarrolló el concepto de “ojos en la calle” para referirse a la informal pero constante vigilancia que ejercen los peatones y los residentes desde las ventanas de los edificios sobre las actividades que se desarrollan en el espacio público. Jacobs postula que las calles son los principales órganos de una ciudad y que una vereda urbana en sí misma no es nada más que una abstracción, y adquiere significado en conjunto con los edificios y usos del espacio en sus alrededores. Jacobs entendió que tanto las veredas como quienes las usan son participantes activos del control informal del espacio público.

Desde el punto de vista de la sensación de seguridad en el espacio público, Jacobs plantea tres nociones básicas que deben aplicarse de manera equilibrada para que una vereda sea segura:

- Debe existir una clara demarcación entre los espacios públicos y privados.
- Deben existir ojos en la calle que observen lo que ocurre y que pertenezcan a los propietarios naturales del espacio público.
- Su uso debe ser continuo.

Para Jacobs, el contacto entre las personas es la base de una convivencia civilizada en comunidad. Según la autora (1962), “Una buena comunidad en las calles maneja un maravilloso balance entre la determinación de las personas de tener privacidad esencial y su deseo simultáneo de alcanzar diferentes grados de contacto. Este equilibrio se obtiene mediante pequeños detalles físicos manejados con sensibilidad y, practicados y aceptados tan normalmente que se dan por garantizados”.

Jacobs es, pues, la precursora de una de las posturas adoptadas sobre el mecanismo de vigilancia natural que se traduce en una solución arquitectónica permeable y de espacio urbano integrado. Esta postura fue y ha sido muy de-

batida por especialistas diversos. Rick Linden (1997), por ejemplo, criticó las observaciones y conclusiones de Jacobs como simplistas y románticas. Linden, profesor de sociología en la Universidad de Manitoba, Alberta, Canadá, es autor del libro *Building a Safer Society: Crime Prevention in Residential Environments. Canada Mortgage and Housing Corporation* (“Construir una sociedad más segura: Prevención del crimen en entornos residenciales”) en el que alude a las observaciones de Jacobs. Linden sostiene que el mecanismo de vigilancia natural no basta para crear ambientes seguros ya que el fenómeno de la delincuencia es más complejo.

Investigaciones posteriores demostraron que la vigilancia natural sólo la realizaban personas de la misma comunidad conocidas entre sí, como familiares y amigos, en tanto que las investigaciones conducidas por Ramsay (1982)<sup>4</sup> y por Roncek y Bell (1981) demostraron que muchos lugares ubicados en áreas de alta interacción social experimentaban altos índices de delincuencia aunque se aplicara el mecanismo de vigilancia natural. El libro de Jacobs, sin embargo, tuvo una fuerte influencia, especialmente en la teoría y práctica del diseño urbano en todo el mundo hasta nuestros días (Madanipour, 1996).

### *Teoría del espacio defendible (1972)*

En 1972, Oscar Newman recoge el problema de la vigilancia natural desde una nueva perspectiva y desarrolla el concepto del espacio defendible. Newman explica que la territorialidad y la distinción entre el espacio público y privado son cruciales para mantener el orden en un área residencial. Según el autor, la territorialidad genera un sentido de propiedad que aumenta la responsabilidad personal, la vigilancia y un sentimiento protector por parte del residente que puede prevenir el crimen.

A partir de un análisis de conjuntos residenciales en altura, Newman postula que son tres las causas de surgimiento de conductas antisociales: el anonimato de sus habitantes, debido al gran tamaño de los complejos residenciales; la falta de vigilancia, que antes se daba naturalmente desde el interior de los edificios; y la inexistencia de rutas alternativas por diseños tipo laberinto. Sus postulados promueven conjuntos habitacionales con una graduación tipológica de los espacios: público, semi-público, semi-privado y privado.

Una observación importante de esta graduación tipológica, es que los espacios urbanos diseñados por Newman buscan minimizar el tránsito de peatones. La idea es que los potenciales agresores saben que probablemente alguien suele estar alrededor de la casa y cuida el espacio.

---

<sup>4</sup> Malcom Ramsay es investigador del Ministerio del Interior del Reino Unido y ha investigado la relación entre iluminación peatonal y delincuencia.

Otra de las propuestas arquitectónicas desarrolladas por Newman es la de las comunidades cerradas. En su diseño, estas comunidades cerraban literalmente su perímetro con un sólo acceso posible. De esta manera, se buscaba controlar el acceso y salida de la comunidad.

La relación entre medio ambiente físico y delincuencia a nivel comunitario estudiada por Newman persuadió a las agencias Federales de Estados Unidos a financiar proyectos de investigación a gran escala para establecer la conexión entre diseño y delincuencia más detalladamente y, posteriormente, desarrollar guías de diseño para la construcción de edificios residenciales que contribuyeran a prevenir la actividad criminal.

Se desarrollaron dos proyectos pilotos en esta línea: uno en Asylum Hill, Connecticut, y el otro en Portland, Oregon. Los cambios realizados en Asylum Hill mostraron que el buen diseño del espacio público tenía efecto a corto plazo en la reducción del crimen, evidenciando una relación causal entre medio ambiente físico y crimen (Poyner, 1983).

Por su parte, el proyecto en Portland incorporaba luminarias peatonales, encuestas de seguridad en áreas comerciales y residenciales, la promoción de tráfico peatonal y el mejoramiento de la vigilancia natural en los paraderos de bus.

El análisis de Kaplan, en 1978, demostró que la nueva iluminación mejoró la vigilancia por parte de la comunidad, pero los intentos por aumentar la actividad peatonal fueron ineficientes. La evaluación reveló que el robo comercial disminuyó un 17% y el robo residencial un 14%. Una segunda evaluación al proyecto Portland mostró que los bajos índices de crimen se mantuvieron por tres años. La conclusión de estos dos proyectos pilotos fue que los resultados de cambios físicos eran promisorios pero que no tenían éxito en áreas donde se experimentaban problemas sociales, como falta de cohesión de lazos comunitarios, violencia intrafamiliar y microtráfico de drogas. Por lo tanto, debían realizarse estrategias conjuntas, físicas y sociales, para reducir los índices de delincuencia en aquellos casos.

El trabajo de Newman ha sido ampliamente criticado por promover determinismo arquitectónico (Mayhew, 1981; Harries, 1980), por ignorar fenómenos contextuales y sociales (Le Beau, 1987) y por desajustes metodológicos (Saville y Sarkissian, 1998). Sin embargo, su teoría del espacio defendible influyó y todavía influye en muchos desarrollos inmobiliarios.

### *La sintaxis espacial*

La sintaxis espacial puede definirse como un conjunto de técnicas para la modelación de diseños arquitectónicos y conjuntos urbanos que buscan avanzar en el conocimiento de la relación entre fenómenos sociales y variables espaciales. Estas técnicas se inician en la década de los setenta en la Universidad de Londres

bajo la dirección de Bill Hillier<sup>5</sup>. Inicialmente, el equipo de sintaxis espacial se abocó a la tarea de la conceptualización de preguntas como ¿cuál es la naturaleza del espacio construido?

Consecutivamente, se asociaron técnicas computacionales para contestar preguntas de investigación más específicas. Desde ese momento, se han abordado diversos temas, entre los que se cuenta el estudio de los patrones de localización espacial del crimen.<sup>6</sup> Para ello la trama urbana se representa inicialmente como un sistema de elementos vinculados: líneas en el caso de estudios de movimiento; elementos convexos en el caso de estudios de interacción; y campos de visión cuando se examinan patrones más complejos de comportamiento, como por ejemplo el crimen. Estas representaciones se analizan en términos configuracionales; es decir, consideran las relaciones entre cada elemento espacial y todos los otros elementos del conjunto de elementos en estudio.

Los estudios realizados en este marco teórico y metodológico han demostrado que la variable sintáctica más relevante que describe el espacio como patrones de configuración es la denominada "integración". Se entiende por integración, la mayor o menor relación de accesibilidad, tanto peatonal como vehicular, de los espacios estudiados a todos los otros espacios del sistema. De hecho, los espacios más integrados han demostrado estadísticamente estar asociados con altas densidades de movimiento.

El movimiento es de interés por su significado social: el encuentro. La idea del encuentro vincula espacio, cuerpos, movimiento y comunicación potencial cara a cara. El contacto entre personas en el espacio urbano, ya sean residentes o visitas, es lo que Hillier llama comunidad virtual.

Esta comunidad se constituye por la simple copresencia en el espacio. Este concepto es novedoso con respecto al tema de la seguridad ciudadana, ya que plantea que la vigilancia natural la realizan todos los que están presentes. Al igual que Jacobs, la sintaxis espacial se enmarca en la postura de que los entornos más integrados promueven la vigilancia natural.

Los resultados preliminares de la aplicación de la sintaxis espacial en estudios de patrones espaciales de crimen en conjuntos residenciales muestran factores de la forma urbana, simples y poderosos, que contribuyen a inhibir el crimen. Estos factores se pueden traducir en orientaciones de diseño, como evitar accesos secundarios y diseñar todos los espacios públicos con accesos a las casas.

---

<sup>5</sup> Bill Hillier es Director del Laboratorio de Sintaxis Espacial en University College, Londres, y autor del libro *Space is a Machine* (1974), que describe un cuerpo teórico basado en la sintaxis espacial y casos en los que se ha aplicado.

<sup>6</sup> En la ciudad de Gosnells, Australia, se desarrolló durante el año 2000 un estudio cuyo resultado estableció una relación directa entre la forma urbana y ciertos tipos de delitos.



## Líneas teóricas desde la criminología

Respecto de líneas teóricas relacionadas con la oportunidad de que ocurra un crimen en un determinado espacio o contexto, se revisan a continuación la Teoría de Decisión Racional de Ronald Clarke y Felson (1993), la Teoría de las Actividades Rutinarias y la Teoría del Efecto por Desplazamiento.

Si bien las teorías relacionadas con la perspectiva urbana son más cercanas a la metodología CPTED, las siguientes corrientes teóricas han contribuido de manera importante a la prevención situacional.

### *Teoría de Decisión Racional*

En el corazón de la prevención situacional del crimen aparece la teoría conocida como de Decisión Racional. La Teoría de Decisión Racional (Crawford, 1998) del crimen conecta con el concepto neoclásico de la criminología que enfatiza la racionalidad y el proceso voluntario de pensamiento por personas que cometen crímenes.

Por otro lado, esta teoría conceptualiza el proceso de toma de decisiones en el que la elección, vinculada o no a aspectos delictivos, se llevaría a cabo en base a una ponderación del peso relativo entre el riesgo percibido y el esfuerzo de obtener la relativa ganancia. En este caso, se percibe al agresor como un tomador de decisiones que calcula cuidadosamente las ventajas y desventajas asociadas con ciertas actividades.

La teoría de decisión racional ofrece un modelo económico del crimen, similar a un modelo de análisis costo-beneficio. Acá, el foco se sitúa desde el individuo hacia los costos y beneficios, así como también la forma en que ellos se expresan a sí mismos en el contexto o situación en que ocurre el crimen.

La prevención situacional hace ciertas presunciones acerca de agresores y víctimas. Los primeros son vistos como tomadores de decisiones que, antes de cometer un crimen, ponderan el potencial de una acción delictiva, su riesgo y su costo. En este balance, el agresor aparece como un ser abstracto respecto a su contexto social y estructural, es decir se convierte en el individuo abstracto, universal y sin biografía, el *homo economicus* de la economía clásica traducido al pensamiento delictivo neoliberal.

El modelo de Teoría de Decisión Racional es particularmente cuestionado respecto a crímenes de naturaleza expresiva o compulsiva. Una mayoría de las medidas de carácter situacional han estado orientadas a delitos contra la propiedad, que se perciben como de menor importancia que los crímenes violentos. La imagen del tomador de decisiones, el que cuidadosamente calcula las ventajas y desventajas de ciertas actividades, no encaja con el perfil impulsivo y de naturaleza enfermiza de muchos crímenes, particularmente aquellos asociados a jóvenes.

Existe también un cuestionamiento de fondo respecto a la información empírica utilizada como soporte de la teoría de decisión racional, ya que ésta se basa en delinquentes convictos, es decir, de larga carrera criminal, que son aquellos que se adaptan al perfil del modelo de decisión racional.

En defensa de lo anterior, Clarke y sus colegas han argumentado hace tiempo que el modelo de decisión racional no es una teoría general de crimen sino más bien una perspectiva organizadora desde la cual se pueden explicar diversas teorías sobre crímenes específicos.

Como respuesta a las críticas, Clarke ha perfeccionado su teoría de Decisión Simple creando una de Racionalidad Limitada. Según esta última, los conceptos se expresan como diagramas de decisiones en movimiento y no como términos matemáticos estáticos. Incluso premisas como percepción de riesgo, esfuerzo y recompensa se orientan a esta segunda versión como motivos no instrumentales de crimen. La decisión racional es vista como limitada por tiempo y por habilidad, así como por disponibilidad de información relevante.

El modelo de Racionalidad Limitada ofrece un significado más complejo, sofisticado y específico de análisis de medidas para entender las circunstancias tanto sociales como espaciales próximas al delito.

### *Teoría de Actividades Rutinarias*

Recientemente, la Teoría de Actividades Rutinarias ha contribuido a la construcción del marco teórico de la prevención situacional. Esta teoría trata de explicar la probabilidad de oportunidades criminales desde lo que se denomina “violaciones depredadoras de contacto directo”. Su foco está en el análisis de eventos delictivos más que en el de tendencias. Se consideran actos delictivos los hechos físicos que se relacionan con una posición específica, con una dimensión de tiempo y espacio.

La Teoría de Actividades Rutinarias identifica tres elementos mínimos para que ocurra el contacto directo de violación depredadora: un agresor dispuesto, un blanco atractivo y la ausencia de un guardián que pudiera evitar el crimen. Para esta teoría, “el guardián” está representado por un grupo de vecinos, amigos o personas cercanas a la víctima.

En este contexto, se percibe la ciudad como un medio ambiente estimulante para la ocurrencia de delitos donde se conjugan las variables antes enunciadas: víctimas atractivas, ausencia de vigilancia y agresores dispuestos a cometer un crimen. Esta teoría es de naturaleza causal ya que relaciona cambios en las actividades rutinarias con cambios en los índices de crimen.

Cohen y Felson (1979) explican el aumento del robo residencial en Estados Unidos después de 1960 con relación al aumento en la proporción de casas vacías durante el día, producto de un incremento en el número de personas solteras que viven solas, de la fuerza laboral femenina y de artículos electrónicos portátiles.

Marcus Felson (1986 y 1995) ha desarrollado tres conceptos de la noción del “guardián” que puede inhibir la ocurrencia del crimen con su sola presencia: el primero referido a los guardianes que velan por las víctimas potenciales, el segundo referido a quienes vigilan a potenciales agresores y el tercero referido a aquellos que vigilan lugares. También plantea cuatro niveles de raciocinio delictivo preventivo: personal, asignado, difuso y general.

El personal es responsabilidad de la familia y de los amigos. El asignado es responsabilidad de los empleados contratados para inhibir el crimen, como por ejemplo, oficiales de policía. El difuso es responsabilidad de empleados cuya responsabilidad no es necesariamente inhibir el crimen. Y el general es la responsabilidad de inhibir el crimen por parte de una persona que no recibe pago por realizar esta acción. Según Felson, *responsabilidad* es una variable que decae al analizar tipos de lo personal a lo general. Sobre esta base construyó un modelo con 12 tipos de probabilidad de delitos, combinando los cuatro niveles de responsabilidad con los tres tipos de guardianes y blancos atractivos. La pregunta implícita en el trabajo de investigación de Felson es cómo aumentar la responsabilidad del control del crimen a todos los niveles. Esto tiene implicancias para la prevención tanto social como situacional.

La Teoría de Actividades Rutinarias es parte de una convergencia mayor de ideas con relación a atributos espaciales y situacionales del crimen, por lo que diversos autores han sostenido la posibilidad de establecer vínculos entre la teoría de decisión racional y la de actividades rutinarias. Esto último ha despertado un gran interés en cuanto a la relación entre espacios, diseño, arquitectura, medio ambiente y crimen.

Lo más destacado de estas dos teorías es que plantean el crimen como un aspecto normal de la vida moderna. En contraste con los primeros criminólogos, el crimen se entiende como una serie de eventos que no requieren de una motivación o patología en particular, sino que está de alguna manera inscrito en las rutinas de la vida social contemporánea. En conjunto, ambas teorías representan lo que Garland (1996) define como “la nueva criminología del día a día” para la cual el crimen es visto como un riesgo para ser calculado, prevenido o controlado, y no una patología moral como respuesta a la necesidad de una explicación.

### **Efecto de desplazamiento**

Dado el contexto para una prevención situacional basada en la alteración de la oportunidad de que ocurra un crimen en un determinado espacio, se considera como una respuesta posible a la implementación de la estrategia el que no se inhiba el crimen sino que se desplace a un contexto más favorable. Este efecto constituye la crítica más directa a la prevención situacional. El efecto de desplazamiento puede tomar diferentes formas (Repetto, 1976; Hakim y Rengert, 1982):

- *Espacial o geográfico*: el desplazamiento ocurre cuando un mismo crimen ocurre en un lugar diferente.
- *Temporal*: considera la ocurrencia del mismo tipo de crimen a la misma víctima pero a otra hora.
- *Táctico*: considera la ocurrencia del mismo crimen, a la misma víctima pero con otro *modus operandi*.
- *Blanco delictivo*: considera la ocurrencia del mismo tipo de crimen pero con otro blanco, como por ejemplo pasar del robo a una estación de policía a la decisión de robar un banco.
- *Tipo de crimen*: esto ocurre cuando hay un cambio en la naturaleza de la actividad delictiva, por ejemplo pasar del robo residencial al hurto en la vía pública.

Las formas de desplazamiento descritas anteriormente pueden ocurrir de manera simultánea. Diversos autores sostienen que el efecto de desplazamiento puede a su vez entenderse de dos formas:

- *Maligno*: este tipo de desplazamiento se refiere a que un crimen de mayor seriedad toma el lugar del que ocurría con anterioridad.
- *Benigno*: este tipo de desplazamiento se refiere a que un crimen o lesión de menor seriedad reemplaza al anterior.

## PREVENCIÓN SITUACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La inseguridad se ha transformado en una de las características centrales de la vida actual en nuestra región. En ella se engloban diversas realidades que muchas veces son analizadas en forma indistinta, como la sensación de temor y de amenaza que experimentan los ciudadanos<sup>7</sup>. Estas vivencias se relacionan y retroalimentan con el proceso de formación de ciudadanía, lo que se ha llamado coproducción de ciudad. Dado esto, el Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas se planteó la siguiente pregunta: “Frente a la inseguridad, ¿qué hacer?”.

Cada vez en mayor medida, grupos y organizaciones comunitarias de ciudades de Latinoamérica y el Caribe, están asumiendo protagonismo en la construcción de alternativas que ayuden a mejorar la calidad de vida de la población. Se han puesto en marcha diferentes líneas de acción ante la necesidad de disminuir el impacto de la delincuencia, generando proyectos alternativos que puedan dar respuestas a la inseguridad ciudadana.

<sup>7</sup> Nos referimos a “temor” como una situación permanente y subjetiva, distinta al “miedo” que da cuenta de una situación objetiva y no permanente.

Aquellos proyectos que se sustentan con el consenso de los destinatarios y que logran un impacto a favor de las condiciones de vida de la población se convierten en prácticas exitosas para su comunidad. Según el Foro Iberoamericano y del Caribe (2004), a pesar de la diversidad de objetivos que las orientan, estas prácticas exitosas comparten ciertos rasgos comunes tales como:

- Ser creativas, experimentales y flexibles.
- Haber surgido del contacto directo con las demandas y necesidades de la comunidad local.
- Estar acotadas al ámbito del gobierno local.
- Haber sido implementadas por diversos actores que articulan conocimientos, experiencia y recursos financieros.

En este documento se han seleccionado prácticas cuyo impacto sobre la seguridad considere entre sus ejes estratégicos la percepción de temor o la coproducción de ciudad y que permitan su replicabilidad en otros países de la región para aprovechar las lecciones aprendidas. Se ha rescatado la perspectiva teórica anteriormente expuesta y la integralidad en el diagnóstico de los problemas y sus abordajes, para analizar prácticas que no reduzcan la acción a simples proyectos sino que ofrezcan modelos alternativos que guíen el diseño, la gestión y el control de las políticas públicas y seguridad ciudadana.

Estas prácticas se basan en la factibilidad de desarrollar acciones conjuntas entre diversos sectores —gobiernos provinciales, municipales, sociedad civil, iniciativa privada, organizaciones intermedias, universidades, población en general— que se organizan combinando estrategias de respuesta a los problemas que plantea la inseguridad.

### **Diagnóstico de programas desarrollados en la región**

Cabe destacar que el ámbito de la prevención situacional en la región es muy reciente en relación al diseño e implementación de estrategias integrales de prevención del crimen y que, por lo tanto, es muy difícil encontrar programas de intervención que desde sus inicios se hayan planteado como objetivos la reducción de delitos de oportunidad, así como la reducción de temor y violencia urbana propios de los objetivos de una estrategia de prevención situacional.

Debido a lo anterior, se carece de evaluaciones de impacto de estrategia en esta línea, salvo contadas excepciones. Por lo tanto, fenómenos planteados por los lineamientos teóricos, como el efecto de desplazamiento, no han sido medidos en ninguna de las intervenciones que a continuación se describen.

En ese sentido, se seleccionaron algunas experiencias de programas de prevención en materia de seguridad ciudadana que resuelven de un modo singular el tratamiento de uno o varios ejes de la prevención situacional. Cada práctica

se destaca por atender enfoques o factores que se relacionan con la disminución de la inseguridad y la coproducción de ciudad, de posible utilidad para nuestra región. Cada uno de estos programas, si bien tienen diferencias y similitudes a rescatar, no cuenta con una línea de base de medición que permita una evaluación adecuada del programa respecto a los objetivos de impacto y resultado de una estrategia de prevención situacional.

En este escenario, se considera fundamental establecer una línea de base de medición de impacto de la respectiva estrategia que requerirá de la construcción de indicadores adecuados para la región.

En Chile, a través de programas como Comuna Segura: Compromiso 100 del Ministerio del Interior, se pudo establecer la existencia de una alta demanda de focalización de recursos para la implementación de estrategias de prevención situacional por parte de los gobiernos locales<sup>8</sup>, no obstante, aún no se han medido los impactos directos de tales intervenciones en reducción de delitos, violencia y temor.

A su vez, en diversos proyectos desarrollados en la comuna de Puente Alto se utilizaron metodologías de prevención situacional con un énfasis en la aplicación práctica en diversos contextos culturales, espaciales y sociales. Durante 2003, se efectuó en Puente Alto un estudio de 1.100 hogares, en el cual un 80% vinculaba el problema de la sensación de inseguridad a la falta de iluminación, lo que sirvió de argumento para la colocación de luminarias en el espacio público. En el proyecto piloto de la misma comuna (“Hermoseando tu Villa”, ejecutado en 2005–2006 y desarrollado en el anexo), se aplicó una encuesta a las 1.200 familias beneficiadas que permitió evaluar el impacto positivo de la intervención. Un 63% de los encuestados sostuvo estar muy conforme con la estrategia aplicada, especialmente en temas de identidad comunitaria respecto a su espacio público y al establecimiento de redes de confianza entre vecinos.

En 2001, la ciudad de Rosario, Argentina, aplicó un modelo de intervención situacional que había arrojado resultados alentadores en Toronto (Canadá) y Cape Town (Sudáfrica). El modelo “Foros de Convivencia” tuvo como objetivo movilizar y fortalecer las capacidades y recursos de comunidades vulnerables para la autogestión de la seguridad urbana, la resolución de conflictos y la construcción de la convivencia. En sus fundamentos se encuentra la firme convicción de que los conocimientos populares y habilidades de los vecinos son las herramientas más adecuadas para tratar la inseguridad a nivel del barrio o comunidad. Y cuando éstos no son suficientes, se recurre, planificadamente, a las instancias de gobierno pertinentes o a otras organizaciones de la sociedad civil.

Un acierto del proyecto realizado en Rosario fue su carácter horizontal, siendo una iniciativa básicamente de la sociedad civil. Una característica central del pro-

---

<sup>8</sup> En los dos primeros años de implementación del programa, más de un 60% de los recursos fue concursado por actores de gobierno local para la construcción de proyectos en prevención situacional.

yecto es que no está supeditado a la administración pública o al gobierno, sino que se relaciona con el gobierno local y otras instancias de manera horizontal en la búsqueda e implementación de soluciones a los problemas de inseguridad a través de la construcción de redes. Un aspecto problemático ha sido cómo mantener en el tiempo la participación y la motivación de los facilitadores. Para ello, el Esquema de Fondos Autogestionados ha hecho un aporte relevante y se proyecta como una herramienta de empoderamiento comunitario. Asimismo, permite reconocer el trabajo comunitario más allá del voluntariado. Este modelo plantea un espacio para el diagnóstico integral de problemas de seguridad ciudadana de un barrio específico, pero no plantea intervenciones concretas en el espacio urbano a la fecha, por lo tanto queda a nivel de diagnóstico integrado de problemas socio-ambientales.

En Brasil, se desarrollaron programas que buscaban descentralizar la política de seguridad ciudadana en São Paulo, cuya población ronda los 11 millones de habitantes, e incluir canales de participación para mejorar la gestión compartida de actores locales de prevención de violencia y criminalidad, por medio de la implementación de comisiones civiles de seguridad en distintos distritos de la ciudad. En dos años de funcionamiento del programa, se crearon seis comisiones civiles comunitarias con un total de 3.987 personas que formularon 879 demandas puntuales, principalmente en iluminación, seguridad escolar y corte de vegetación para mejora de campos visuales, de las cuales el 75% fueron ejecutadas. En enero de 2005, la nueva administración municipal terminó el programa de Comisiones Civiles Comunitarias sin una evaluación posterior de impacto.

Un objetivo similar se buscó en El Salvador que, frente a la realidad del municipio de Sonsonete, uno de los más violentos del país con una tasa de homicidios de cerca de 100 por cada 100,000 habitantes, consideró prioritario la promoción de iniciativas que a corto, mediano y largo plazo generaran y estimularan cambios de conducta en los ciudadanos/as de dicho municipio para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana, a la vez que impulsaran el desarrollo humano con equidad de género y enfrentaran los índices de pobreza.

El proyecto representó para el municipio un primer paso en este proceso. Entre enero y abril de 2005, se diseñó e implementó el proyecto de Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonete. Esta iniciativa tuvo el claro objetivo de recuperar espacios públicos como lugar de encuentro y socialización, así como descentralizar la oferta cultural, deportiva y festiva de la ciudad. Con este fin, también se recuperó un parque en el sector de Sensunapan, uno de los más populosos del municipio.

En cuanto a programas de prevención situacional en Colombia, se realizó en este país una experiencia piloto con la Policía Metropolitana en Bogotá. Se utilizaron tres estrategias que permitieron un proceso de capacitación complementaria en base al uso de diversas metodologías sustentadas en el marco teórico antes expuesto. Esta experiencia se desarrolló a lo largo de ocho años

y permitió generar una herramienta de seguimiento y evaluación replicable en otras regiones. La estrategia permitió generar un Sistema de Seguimiento y Evaluación diseñado para tal objetivo, actualmente en aplicación, y que es un reto para la actual administración. También destaca el proyecto de recuperación de espacios públicos ciudadanos vinculados al transporte urbano, conocido como Transmilenio.

Sobre el financiamiento de las anteriores iniciativas, muchos gobiernos de la región optaron por hacer uso de recursos provenientes de agencias extranjeras de cooperación. Para el funcionamiento de los diversos programas, es necesario contar con apoyo financiero y técnico desde diversos vértices. Uno de los principales obstáculos que los modelos de trabajo han enfrentado es la capacidad efectiva de los equipos ejecutores para movilizar recursos económicos, que a nivel local tienden a ser bajos. A ello se agrega, en ocasiones, la inexistencia de mecanismos flexibles de transferencias de fondos por parte de los municipios.

## **CPTED EN PROGRAMAS DE PREVENCIÓN EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE**

Dado el aporte de la metodología CPTED en el ámbito de prevención situacional, según se explicó al comienzo de este capítulo, procederemos a resaltar su aplicación en la región. Por otro lado, se ha obtenido información de la aplicación de metodología CPTED que complementa la descrita en prevención situacional, con un énfasis más concreto respecto al diseño arquitectónico y urbano.

### **CPTED en Chile**

De la etapa de laboratorios prácticos en la adaptación de CPTED en Chile —aplicados en Vitacura, La Granja, Peñalolén y Puente Alto, entre otras comunas de la ciudad de Santiago desde el año 2000— se pudo analizar que la metodología fue incorporada en las diversas condiciones espaciales y sociales de cada una de las comunas utilizadas como pilotos lo que muestra su flexibilidad frente a diferentes configuraciones espaciales y sociales. En aquellos casos donde no se lograron los objetivos la razón fue que la variable situacional no era tan relevante en el problema delictivo o no se contó con el respaldo de la autoridad política local para llevar adelante la estrategia.

No obstante, la metodología es simple, requiere de un componente creativo en la valoración de las variables ambientales y sociales y en la planificación y diseño de la estrategia local. No existen estrategias que puedan replicarse como recetas de una comuna a otra. Cada realidad local es distinta y la estrategia CPTED deberá adaptarse a la medida de las necesidades. Queda pendiente profundizar



y desarrollar instrumentos metodológicos para evaluar las intervenciones CPTED ya realizadas en Chile.

### **CPTED en Brasil**

CPTED ha sido aplicado en Brasil en el marco de un proyecto de asistencia técnica del Banco Mundial al municipio de Olinda y Recife. Este proyecto comenzó en noviembre de 2003 con el objetivo de entrenar a un grupo de funcionarios municipales de la región de Pernambuco, específicamente del municipio de Recife y Olinda. Además se trabajó aplicando la encuesta de auditoría ambiental en la favela Pilares en el marco del proyecto PROMETROPOLE. Dicho proyecto es una iniciativa de renovación urbana para áreas de baja renta cercanas al Río Beberibe que, entre diversas metodologías, ha incorporado la metodología CPTED en su estrategia. Hasta el momento dichas intervenciones no han sido evaluadas.

La realidad de Brasil, específicamente la de las favelas, plantea un gran desafío para la aplicación de la metodología CPTED. Más de la mitad de la población de Brasil vive en favelas, así es que la pregunta por resolver es cómo aplicar CPTED en un contexto deteriorado, sin iluminación ni infraestructura urbana y completamente contaminado. La estrategia que se desarrolle deberá estar conectada de manera integral con otras estrategias ambientales, como educación en el manejo de la basura, agricultura comunitaria e infraestructura urbana, entre otras.

### **CPTED en Honduras**

En el mes de enero de 2005, se realizó el primer taller de la metodología CPTED en Honduras para funcionarios de diversos municipios de dicho país en el marco de un taller de Prevención de Crimen organizado por FHS DL y el Banco Mundial. Esta iniciativa surge a raíz del incremento de la violencia urbana en dicho país, especialmente por el fenómeno de las “maras”. En el taller se explicó la metodología CPTED de manera teórica a profesionales de los municipios de dicho país y se aplicaron dos metodologías de diagnóstico en la colonia Kennedy.

El primer instrumento utilizado fue una marcha de seguridad ambiental tanto diurna como nocturna para enseñar a los alumnos las variables a considerar en una evaluación de vulnerabilidad ambiental. El segundo instrumento fue la aplicación de un taller de dibujos con la colonia Kennedy. Por primera vez, participaron en dicho taller un grupo de policías comunitarios y un grupo de mareros, los cuales aportaron importante información desde su experiencia local. Ese diagnóstico se vio complementado con los dibujos del taller comunitario realizado con diversos protagonistas de la comunidad.

## CPTED en El Salvador

En el mes de marzo de 2005, se realizó el primer taller de la metodología CPTED en la ciudad de San Salvador. Este taller se enmarcó nuevamente en un proyecto del Banco Mundial en conjunto con la Universidad de Columbia para el estudio de la relación entre crimen y variables de transporte urbano. En esa oportunidad se capacitó a un equipo de cuatro estudiantes de la Universidad de Columbia y a dos profesionales de organismos locales.

Se desarrolló una metodología de mapeo-diagnóstico de variables asociadas al transporte. Esta metodología consistió en definir una serie de variables y ordenarlas con una simbología asociada. Los diversos integrantes del equipo se entrenaron en catastrar dichas variables en terreno. Para ello, se escogieron tres casos de configuración espacial diversa pero con problemática de delitos asociados a transporte: Centro Histórico de San Salvador, Metrocentro y Parque Centenario.

Se elaboraron mapas en los que se observaron tendencias de concentración de ciertas variables asociadas a vulnerabilidad delictiva. Esta experiencia se definió como un laboratorio metodológico diagnóstico, de interés y replicabilidad para otros países de la región.

## PROPUESTAS DE ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

Como se observó en la sección anterior, existen diversas iniciativas en Latinoamérica y el Caribe, tanto en prevención situacional como en CPTED. A continuación se describen algunas propuestas de desarrollo de ambas, enmarcadas en iniciativas ya existentes que es posible potenciar y el inicio de iniciativas nuevas en los diversos países de la región por parte de organismos especialistas en la materia, tanto nacionales como internacionales.

### Cooperación internacional

Para el desarrollo y la sostenibilidad de programas en prevención situacional en la región, es crucial la colaboración sostenida en el tiempo de aquellas agencias internacionales interesadas en disminuir los índices de delincuencia y en aumentar la calidad de vida de sus habitantes. Teniendo en cuenta la importancia de la visión global y del intercambio de experiencias internacionales que puedan ser adaptadas a diversas realidades regionales, cualidades que aportan las agencias internacionales, la cooperación de estas últimas puede ayudar a que se cumplan estos objetivos, marcando además un claro énfasis en la construcción de líneas base e indicadores de medición de impacto de dichas estrategias.

## Participación ciudadana

Dos de las fortalezas de CPTED son, por una parte, que esta metodología toma en cuenta la percepción de inseguridad urbana, que en las ciudades de nuestra región es muy alta y, de otra, la aplicación de la metodología participativa en diseño del espacio urbano, conocida como coproducción de ciudad.

Estas fortalezas no solo reducen y previenen potenciales episodios de violencia y crimen sino que también contribuyen a reforzar los lazos de colaboración y confianza entre los habitantes de una comunidad y entre las diversas comunidades, elementos claves para el desarrollo social y para la prevención colectiva de la violencia.

Ambas representan piedras angulares de la metodología CPTED en la región y son además muy coincidentes con diversos programas de gobierno tanto central como local. En relación a la prevención situacional, la participación ciudadana no cobra importancia ya que el enfoque está más orientado al agresor y a la situación espacial que a la acción de las potenciales víctimas. Se puede sostener, entonces, que la visión de CPTED esta más ligada a la victimología, en el sentido de que busca empoderar a aquellas víctimas potenciales para que sean agentes activos en la prevención de los delitos de oportunidad y violencia urbana.

## Proyectos piloto

La prevención situacional requiere aplicaciones prácticas que pongan a prueba las diversas líneas teóricas que la componen. Por ello se enfatiza la aplicación de proyectos piloto en diversos contextos culturales, espaciales y sociales de la región para construir y acumular experiencia local.

La construcción de proyectos piloto a escala local ofrece una oportunidad a los municipios y gobiernos de mejorar la gestión de sus autoridades respecto a la sociedad civil, especialmente de resaltar la figura de su alcalde. Cada proyecto piloto ofrece una oportunidad de innovación metodológica, en cuanto a diagnóstico, ejecución y evaluación de una estrategia de prevención situacional para los municipios que la apliquen.

Se recomienda que, desde el nivel de agencias de cooperación internacional, se fomente la ejecución de proyectos piloto metodológicos en diversas ciudades de América Latina y el Caribe, con un claro objetivo de desarrollo y validación metodológica que posteriormente sirvan para difundir de manera masiva las lecciones aprendidas en otras ciudades de la región.

## Marco normativo

Se propone la promoción de estudios de modificación de normativa urbana en los distintos países de la región que incorporen los principios de la prevención

situacional, ya sea en leyes, ordenanzas locales o circulares explicativas. En este sentido, se promueve la elaboración de manuales de espacios urbanos seguros en cada uno de los países de la región, así como también de guías de diseño de aplicación a nivel de gobiernos locales. La aplicación de la prevención situacional es de carácter práctico y el marco regulatorio puede ofrecer espacios para el ordenamiento territorial y para la gestión urbana, ambos muy necesarios en muchos países y capaces de ofrecer una mayor sostenibilidad a estrategias y proyectos situacionales.

## Capacitación y certificación ICA

Según lo expresado en el acápite de descripción de experiencias regionales, se observa una alta demanda para la creación de experiencia técnica y de capacitación práctica a profesionales de diversos países de la región. Un gran aporte al respecto ha sido la difusión del curso Espacios Urbanos Seguros que ha realizado el Banco Mundial en América Latina y el Caribe.

En concordancia con lo anterior, la International CPTED Association (ICA) está promoviendo la certificación CPTED como una manera de capacitar, estandarizar y evaluar las diversas intervenciones de esta metodología en distintas regiones del mundo.

Cada capítulo regional centraliza en la figura de su director las solicitudes de los miembros de la región para ser enviadas posteriormente a un comité de evaluación a nivel mundial. Es recomendable apoyar el desarrollo de esta certificación a nivel regional para asegurar la apropiada capacitación de los profesionales involucrados y el intercambio de las experiencia exitosas.

## Socios y alianzas

Como se mencionó anteriormente, el apoyo de agencias internacionales es un gran soporte en la gestión de estos programas. La Internacional CPTED Association o ICA,<sup>9</sup> como organización sin fines de lucro que agrupa a los diversos profesionales del mundo que aplican CPTED, se organiza regionalmente en capítulos que tienen como objetivo difundir la metodología CPTED en los diversos países de la región. En regiones como Europa, Norteamérica o Asia-Pacífico, se han fortalecido los programas gracias al intercambio continuo de experiencias, seguimiento y certificación.

El capítulo regional para Latinoamérica fue fundado en el año 2004 con base en Chile, conocido como Corporación CPTED-Chile,<sup>10</sup> y tiene como objetivos principales la difusión de la metodología en la región y convertirse en una pla-

<sup>9</sup> Ver [www.cpted.net](http://www.cpted.net)

<sup>10</sup> Ver [www.cpted.cl](http://www.cpted.cl)

taforma de intercambio de experiencias en prevención situacional y aplicación exitosa de esta metodología. El capítulo regional está en su etapa de gestación, ya que la metodología no es conocida en toda la región, no obstante la mayoría de los países tiene en su haber la realización de intervenciones situacionales y puede ser un soporte para los países que incorporen la metodología CPTED en sus programas.

El concepto de buenas práctica, difundido por UN-HABITAT, busca resaltar aquellas prácticas en temas urbanos y de gestión local que contribuyen a la calidad de vida de las personas. Se sugiere la posibilidad de replicar un concurso para gobiernos locales, instituciones privadas y públicas y agrupaciones de la sociedad civil, para el levantamiento de buenas prácticas CPTED en América Latina y el Caribe. Este concurso tendría por objetivo la recopilación de información y sistematización de la misma de manera virtual en el portal de Internet [www.cpted.cl](http://www.cpted.cl) para la difusión de la metodología y la creación de redes comunitarias de intercambio de experiencias en la región.

La difusión de la prevención situacional en la región y la construcción de la red regional no pueden llevarse a cabo sin el apoyo de agencias internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y Naciones Unidas, entre otras. Estas asociaciones institucionales pueden además contribuir a la planificación estratégica y potenciación de las estrategias que cada una de estas instituciones realiza en materia de prevención situacional.

## CONCLUSIONES

En el presente capítulo se ha presentado la prevención situacional, y específicamente la metodología CPTED como una herramienta útil para reducir la delincuencia en la región.

Al respecto, y en base a la experiencia teórica y práctica (ver Cuadro 7.1) recopilada en este documento, se ha podido concluir lo siguiente:

*Primero:* Existe un gran vacío entre el marco teórico de la prevención situacional a nivel mundial y sus aplicaciones prácticas en la región. Se observa que los principales autores teóricos no pertenecen a la región y sus escritos no están actualizados en respuesta a fenómenos delictivos latinoamericanos y caribeños. Esta situación plantea una enorme oportunidad para desarrollar un marco teórico de prevención situacional para Latinoamérica y el Caribe que contraste con la realidad regional las teorías de la decisión racional del delincuente así como de las actividades rutinarias, entre otras.

*Segundo:* Existen aplicaciones tanto en el ámbito de la prevención situacional como en el ámbito de CPTED en América Latina y el Caribe. Ambas tienen los mismos fines, sin embargo, aquellas aplicadas con la metodología CPTED muestran componentes más concretos en su dimensión urbana y arquitectónica que aquellas realizadas en el marco de la prevención situacional. Si ambas coexisten en la región, es muy importante distinguir sus respectivas naturalezas, fortalezas y debilidades así como también sus puntos de articulación.

*Tercero:* Se ha observado que existen iniciativas de diagnóstico en diversos países de la región respecto a CPTED y prevención situacional, pero que es difícil verlas traducidas en propuestas concretas de intervención urbana. Desde este estado actual de la técnica debiera promoverse la utilización de dichos diagnósticos en la implementación de estrategias concretas.

*Cuarto:* Se ha detectado una falta de instrumentos normativos urbanos y a nivel de gobierno local que incorporen estos nuevos conceptos en su legislación a fin de lograr una coherencia de base en las políticas públicas y proyectos específicos.

*Quinto:* Se reconoce la importancia de contar con el compromiso de personas, familias y grupos sociales y comunidades locales, en la realización de programas, actividades y acciones de prevención situacional. La solución a los problemas de seguridad ciudadana no depende sólo de la acción aislada de instituciones sectoriales y autoridades públicas locales, regionales y centrales, sino de los esfuerzos conjuntos que éstas y la comunidad pueden hacer. Los ciudadanos deben ser actores diligentes y no constituir una masa pasiva que únicamente exige seguridad de una instancia superior. Por lo tanto, la acción pública necesariamente debe contemplar la participación, tanto de organizaciones no gubernamentales como de organizaciones no formales o funcionales de la comunidad. Corresponde a la autoridad impulsar esa participación y también orientarla, de modo que sea dirigida hacia actividades que la hagan eficaz. Por su parte, y de manera más específica, la aplicación de la metodología CPTED en la región permitiría, además de lograr los objetivos generales de reducción de inseguridad urbana y delitos de oportunidad, los siguientes objetivos específicos:

- *Operatividad:* dado que es una metodología con bases teóricas pero con énfasis en estrategias prácticas, es de fácil puesta en práctica por profesionales entrenados en ella. La operatividad en la realidad de los gobiernos locales es muy relevante ya que generalmente el tiempo actúa en su contra a causa de necesidades urgentes de la comunidad local, debiendo existir un equilibrio entre la planificación y el establecimiento de líneas básicas con respuestas rápidas en las necesidades locales.

CUADRO 7.1. Resumen de programas

País	Argentina	Chile	Brasil	Colombia	El Salvador
Proyecto	Comunidades Justas y Seguras (Rosario)	Los Orientales (Peñalolén) y El Caleuche (Puente Alto)	Comisiones Civiles Comunitarias (São Paulo)	Educación para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (Bogotá)	Fomento de la Convivencia Ciudadana en Sonsonate.
Institución Coordinadora	Universidad Nacional de Rosario y el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Toronto.	Municipios, Chielectra S.A. y Publicka Consulting	Secretaría de Seguridad Urbana de la Prefectura Municipal de São Paulo.	Administración Civil	PNUD, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación y Alcaldía de Sonsonete.
Año Ejecución	2005	2005–2006	2002–2004	1995–2003	2005
Descripción	Iniciativa de prevención comunitaria de la violencia de carácter no gubernamental, basada en la adaptación e implementación del Modelo Foros de Convivencia.	Recuperación de espacio público en barrios vulnerables que introduce una nueva forma de intervención municipal con énfasis en la participación comunitaria.	Creación de Comisiones Civiles Comunitarias como colectivo plural, heterogéneo y representativo de las fuerzas vivas de la comunidad local.	En esta experiencia se utilizaron diversas estrategias metodológicas con el fin de desarrollar un proceso de capacitación complementaria de la Policía.	Promoción de iniciativas que a corto, mediano y largo plazo que generaran y estimularan cambios de conducta en los y las ciudadanos/as del municipio de Sonsonate
Objetivos	Construir las capacidades para la participación en estrategias de prevención del delito y de abordaje de conflictos interpersonales y promoción de redes de cooperación.	Diseñar una estrategia ambiental que aborde el problema de la percepción de temor y que aumenten el sentido de afecto con su territorio.	Realizar diagnósticos participativos, priorizar ideas, formular demandas, definir políticas de seguridad, monitorear y fortalecer la atención preventiva.	Capacitación de los miembros de la policía metropolitana como responsables de la formación de ciudadanos.	Generar y estimular cambios de conducta en los y las ciudadanos/as del municipio de Sonsonate que contribuyan a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 7.1. Resumen de programas** (continuación)

País	Argentina	Chile	Brasil	Colombia	El Salvador
Resultados	Perspectiva amplia y de largo plazo que logra un carácter horizontal de participación. Complejidad en el rol del "facilitador" en la participación.	Se beneficiaron más de 1.200 familias solo en Puente Alto que han sido actores directos del diseño de estrategias, ejecución y evaluación de las mismas.	Creación de seis comisiones civiles comunitarias con un total de 3987 personas que formularon 879 demandas puntuales.	Generación un Sistema de Seguimiento y Evaluación del programa diseñado para tal objetivo, actualmente en aplicación.	Esta iniciativa permitió recuperar espacios públicos como lugar de encuentro y socialización, así como descentralizar la oferta cultural, deportiva y festiva de la ciudad.
Financiamiento	Problemas en la autogestión de financiamiento, se requieren de mecanismos flexibles.	Principalmente fondos municipales	Recursos municipales y gestión de proyectos publico-privado.	Recursos del gobierno de Bogotá.	Mediante recursos aportados por el Departamento de Cooperación Internacional del Reino Unido.
Fuente	Universidad Nacional de Rosario	Publika Consulting	Secretaría Municipal de Seguridad Urbana São Paulo	Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C.	Programa sociedad sin violencia PNUD



- *Flexibilidad*: los principios básicos de CPTED son generales y universales de modulación local. La realidad espacial y social no es rígida, especialmente si lo que constituye la base de CPTED son las relaciones entre los miembros de una comunidad. Por lo anterior, la metodología CPTED provee flexibilidad a la estrategia dado que se origina en la diversidad de la percepción de seguridad que cada habitante tiene con su entorno. Esta suma de percepciones configura el mapa de cada intervención, por lo que se necesita un modelo operativo flexible y adaptable a cada caso. En CPTED no existen recetas, ya que en cada caso se aplica una estrategia adecuada a la realidad local.
- *Creación de capital social*: esta metodología potencia la creación de capital social ya que el proceso de coproducción de ciudad requiere del afianzamiento de los vínculos de confianza de los diversos miembros de la comunidad. Se propone la construcción de una arquitectura social basada en redes de conocimiento y reconocimiento de las personas que constituyen una comunidad, ya sea residencial o virtual.
- *Gobierno local y comunidad local*: mediante la aplicación de CPTED se establecen canales de comunicación entre el gobierno local y la comunidad local, que muchas veces se encuentran deteriorados y obstaculizan las iniciativas de mejoramiento del barrio. La experiencia demuestra que el trabajo participativo entre diversos actores, en especial gobierno local y comunidad, promueve el éxito de iniciativas que nacen de un trabajo en conjunto.
- *Perfil profesional*: un buen ejecutor de la metodología CPTED puede tener diversas profesiones o capacidades previas. Esta metodología, particularmente en la región, ha rescatado de manera específica la visión del arquitecto en la construcción de ciudad y el impacto de ésta en la comunidad que la habita, ya que CPTED ofrece la posibilidad de incorporar en el diseño estrategias que respondan de manera innovadora y creativa a la problemática local y al diseño urbano.

Cabe afirmar que no todos los resultados en materias de prevención situacional y CPTED son exitosos, y dependen de muchos factores, tanto sociales y técnicos como políticos. Se debe tener presente que son modelos de mediano y largo plazo, pues es muy peligroso caer en modelos de espacio defendible reactivos a corto plazo, ya que éstos pueden incluso contribuir al incremento de la sensación de inseguridad de los habitantes urbanos.

No obstante lo anterior, la prevención situacional y en particular la metodología CPTED, introducen el eje de la corresponsabilidad en la producción de ciudad, lo que sin duda es un eje clave en la agenda urbana, actual y futura, de gobiernos locales y centrales en los países de nuestra región.

## BIBLIOGRAFÍA

- Le Beau, J.L. 1987. "Environmental Design as a Rationale for Prevention." En: E.H. Johnson (Ed.), *Handbook on Crime and Delinquency Prevention*. Nueva York, Greenwood Press.
- Brantingham, P. J. y P. L. Brantingham. 1998. "Environmental Criminology: From Theory to Urban Planning Practice. Studies on crime and Crime Prevention". En: *Journal of Scandinavian Studies on Criminology and Crime Prevention* No. 7, 31–60. Oslo.
- Clarke, R. 1992. *Situational Crime Prevention*. Nueva York, Harrow and Heston.
- Crawford, A. 1998. *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*. London, Longman Criminology.
- Cohen, L. E. y Felson, M. 1979. "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach". En: *American Sociological Review* Vol. 44, 588–608. Washington, D.C.: American Sociological Association.
- Felson, M. 1986. "Linking Criminal Choices, Routine Activities, Informal Control and Criminal Outcomes" En: D.B. Cornish y R. V. Clarke (Eds.), *The Reasoning Criminal*. New York, Springer-Verlag, 119–128.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Those Who Discourage Crime". En: J. E. Eck y D. Weisburd, *Crime Places in Crime Theory*. Crime Prevention Studies. Vol. 4, 53–66. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Garland, D. 1996. "The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society". En: *British Journal of Criminology*. Vol. 36, 4, 445–471. Oxford, Oxford University Press.
- Gobierno de Chile. Ministerio del Interior. 2004. *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile.
- Hakim, S. y G. F. Rengert. 1981. *Crime Spillover*. Beverly Hills, Sage Publications.
- Harries. 1980. *Crime and the Environment*. Springfield, IL: Charles Thomas.
- Hillier, B. 1996. *Space Is The Machine: A Configurational Theory of Architecture*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hough, M. 1987. "Thinking about Effectiveness". En: *British Journal of Criminology*. Vol. 27, 70–79. Oxford, Oxford University Press.
- Jacobs, J. 1962. *Death and Life of Great American Cities*. Nueva York, Vintage Books.
- Jara, J. 2000. *El Clown, un navegante de las emociones*. Morón de la Fra, Sevilla, Proexdra.
- Jeffery, C. R. 1977. *Crime Prevention Through Environmental Design*. Beverly Hills, CA, Sage Publications.
- Kaplan, H. M., O'kane, K. C., Lavrakas, P. J. y Pesce, E. J. 1978. "Crime Prevention Through Environmental Design". Final report on commercial demonstration in Portland, Oregon. Washington, D.C., Westinghouse Electric Corporation.
- Linden, R. 1997. *Building a Safer Society: Crime Prevention in Residential Environments. Canada, Mortgage and Housing Corporation*.
- Madanipour, A. 1996. *Design of Urban Space: an inquiry into a socio-spatial process*. Chichester, John Wiley & Sons.

- Mayhew. 1981. "Crime in Public View: Surveillance and Crime Prevention. En: P. J. Brantingham y P. L. Brantingham (Eds.), *Environmental Criminology*. Beverly Hills, CA, Sage Publications.
- Newman, O. 1972. *Defensible Space*. Londres, Architectural Press.
- Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico Y Social. 2002. "Resolución 2002/13. Medidas para promover la prevención eficaz del delito". Nueva York.
- Poyner, B. 1983. *Design Against Crime: Beyond Defensible Space*. London, Butterworths.
- Ramsay, M. 1982. "City-centre crime: The scope for situational prevention". Unidad de Investigación y Planeamiento, Informe No. 10. Londres, Ministerio del Interior.
- Repetto, T. 1976. "Crime Prevention and the Displacement Phenomenon". En: *Crime and Delinquency*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Roncek, D. y P. Bell. 1981. "Bars, Blocks and Crime, Environmental Systems". En: *Journal of Environmental Systems*. Amityville, N.Y., Baylor Publishing Company.
- Saville, G. y W. Sarkissian. 1998. *Journal of Planning Education and Research*. Berkeley, CA, Universidad de California.

*Página en blanco a propósito*

# 8

## El papel de los medios de comunicación en la prevención de la violencia

*Suzanne Stutman, Laura Weisbein y Stephanie L. Martin*

Los medios de comunicación pueden contribuir de forma significativa a la reducción y prevención de la violencia en América Latina y el Caribe por el enorme potencial que encierran y el vasto alcance de su impacto.

Por su parte, la violencia es un problema complejo que necesita un abordaje integral para su prevención. Aunque los medios de comunicación se han identificado a menudo como elementos instigadores del crimen y la violencia, también pueden formar parte de las soluciones para prevenirla y promover el bienestar de los ciudadanos. Además de influir en la formación de la opinión pública sobre un determinado problema, los medios de comunicación tienen un impacto importante en los temas que captan la atención de la gente y se comentan en sus círculos familiares y sociales. Su influencia es también importante en la formulación de políticas públicas.

La cobertura de los medios sobre noticias relacionadas con la violencia —cantidad, nivel de sensibilidad en el contenido y los estereotipos que se puedan formar como resultado del mismo— puede inducir a la violencia. Por tanto, es importante trabajar con ellos para divulgar mensajes que promuevan la prevención.

En los últimos años, especialistas en prevención de la violencia de las ramas de salud mental y ciencias sociales han desarrollado guías y materiales con el objetivo de ayudar a los medios de comunicación a mejorar la manera de reportar historias relacionadas con crimen y violencia. Este capítulo sintetiza el trabajo realizado en materia de prevención de la violencia a través del análisis de los marcos de referencia utilizados por periodistas y medios de comunicación con el objetivo de desarrollar mensajes y materiales que enfatizan la prevención de la violencia y promuevan la convivencia democrática.

Asimismo, se reflejan las experiencias de los especialistas en salud pública que han trabajado con los medios de comunicación en los últimos años y se pre-

sentan ejemplos de las iniciativas de algunos profesionales de la comunicación para utilizar esta poderosa herramienta en la prevención de la violencia. Esta síntesis incluye programas y políticas, redes y grupos de expertos, materiales y cursos de capacitación, seminarios y conferencias.

Es importante resaltar que muchas de las metodologías que se desarrollarán en el presente capítulo han surgido como resultado de diálogos entre periodistas, profesionales del campo de la salud pública, especialistas de ciencias sociales y profesionales comprometidos con la prevención del crimen y la violencia. Estos esfuerzos han contribuido a construir redes y equipos para que las noticias y artículos sobre este tópico se difundan de la forma más constructiva posible. La necesidad de crear lazos sinérgicos entre expertos en prevención de violencia y profesionales de la comunicación es evidente. Es indudable que los expertos desean colaborar con los periodistas y que estos últimos necesitan hacer uso de fuentes de información oportuna y precisa. Por tanto, el éxito de esta colaboración requiere que los expertos en prevención de violencia tomen en cuenta algunas consideraciones prácticas que actúan como precedentes a la hora de difundir o publicar una noticia. Por ejemplo, cuestiones relacionadas con las fechas de publicación, el límite de espacio y los posibles riesgos económicos y sociales como resultado de la publicación de determinadas informaciones.

A pesar de la inevitable existencia de estos obstáculos, existen ejemplos de experiencias promisorias que han trabajado de forma responsable el tema de la difusión de noticias sobre violencia. Las recomendaciones de este artículo ponen énfasis en mecanismos para establecer relaciones con los profesionales de este ramo, vehículos más adecuados para que esta comunicación sea fluida y rápida y el tipo de contenido sobre violencia a ser incluido en las noticias que contribuya a promover la prevención. Finalmente, se hace alusión a la escasa presencia de programas de este tipo en la región.

Los medios de comunicación son una herramienta clave para diseminar información y satisfacer el interés del público en general. Es evidente que la difusión de noticias de forma responsable y sensible otorga a los ciudadanos la posibilidad de entender los acontecimientos y tomar decisiones informadas sobre ellos. Este capítulo apunta a la necesidad de crear lazos de colaboración entre los expertos en prevención de la violencia y los medios de comunicación de noticias para contribuir a la reducción de la violencia en América Latina, además de establecer estrategias para que esta colaboración sea fructífera a largo plazo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este capítulo tendrá como base la conferencia *Prevention of Violence: Creative Media Opportunities* celebrada en Cartagena, Colombia, que estableció las bases de un diálogo e intercambio de iniciativas en prevención de la violencia lideradas por medios de comunicación. La conferencia fue auspiciada por la Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud, la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Fundación Fes, el Instituto de Iniciativas en Salud Mental, y la Asociación Colom-

La perspectiva de la salud pública y los medios de comunicación forma parte de la solución, aunque es importante reconocer la complejidad del problema de la violencia y la contribución de muchas de las corrientes de investigación para comprender mejor sus causas y efectos. Este capítulo se centra en el rol de la salud pública y de los medios de comunicación como elementos importantes en su prevención. La violencia se puede considerar como un serio problema de salud pública debido a sus profundos efectos sobre el bienestar físico y mental de las víctimas. Además, el énfasis en la vigilancia epidemiológica que aporta la salud pública ofrece los mecanismos básicos para recolectar información, analizarla y con ello diseñar los programas de prevención apropiados (Guerrero, 2002). “Contemplar el problema de la violencia desde el ángulo de la salud pública significa hacer uso de las mismas herramientas utilizadas para reducir y controlar otras epidemias como por ejemplo: estudiar la interacción existente entre la víctima, el agente causante de la lesión o muerte y el ambiente en el cual se produjo esta; definir y analizar los factores de riesgo causantes de la lesión o muerte y desarrollar los métodos apropiados para prevenir futuras lesiones y/o muertes” (Dorfman et al., 2001).

El campo de la salud pública tiene también una longeva historia de colaboración con los medios para difundir mensajes de prevención, incluyendo aquellos que resaltan las lecciones aprendidas. Como se ha anticipado, los medios de comunicación han sido a veces identificados como un factor de riesgo de los altos niveles de violencia en la región. Sin embargo, su poderosa influencia en el comportamiento y la percepción de la gente sobre un tema puede convertirse de inmediato en la solución para prevenir la violencia y fomentar el bienestar en general. Por ejemplo, la estructura bajo la cual se reportan los crímenes anima a la gente a apoyar políticas de control y represión (Dorfman et al., 2001). Sin embargo, esta tendencia podría reorientarse con la contribución de los medios de comunicación para que favoreciese iniciativas y programas de prevención. La apertura de un diálogo constructivo entre periodistas y especialistas e investigadores de las áreas social y de salud pública que trabajan en la prevención de violencia, puede contribuir a facilitar información más abundante y correcta sobre violencia y, al mismo tiempo, generar canales formales de comunicación. El impacto de este trabajo de colaboración es enorme ya que aporta a los medios los conocimientos e información necesarios para que difundan mensajes y noticias que promuevan la prevención de la violencia y la convivencia ciudadana sin dejar de lado su rol como informadores.

---

biana de Actores, Directores y Dramaturgos. Un informe en inglés resume los actos de la conferencia (Stutman y Zambrana, 1996), y un folleto en español contiene los artículos presentados durante la conferencia (*Prevención de la violencia: una oportunidad para los medios*, 1998).

## LA IMPORTANCIA DE TRABAJAR CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación son una poderosa herramienta de información, reconocida tanto por aquellos cuyo objetivo es el beneficio económico, como por quienes están más interesados en transmitir mensajes para el beneficio público y social, como la promoción la salud. Es importante resaltar que los medios de comunicación impactan el comportamiento y percepciones de las personas y pueden también influenciar la formulación de políticas públicas.<sup>2</sup>

Aquí analizamos la influencia que ejercen los medios de comunicación en el área de la violencia, con énfasis en el uso de herramientas y mecanismos disponibles para promover la prevención.

### Influencia de los medios en las percepciones y comportamientos

Los medios de comunicación difundan información que puede ser utilizada para desarrollar una opinión y visión del mundo. Pueden también difundir información acerca de temas sobre los cuales se tiene mucho conocimiento o pueden ser la fuente principal de información para temas que no se conocen bien.

La influencia de los medios de comunicación sobre las percepciones tiene facetas complejas. Una de las más importantes es el efecto “cultivador”, según el cual es más probable que la gente piense que un tema o problema específicos tienen más prevalencia en la sociedad si lo ven con periodicidad en la televisión, lo escuchan a menudo en la radio y lo leen con frecuencia en los periódicos. Por ejemplo, en los últimos años se ha dado mucha más importancia a la amenaza del terrorismo, en parte debido al eco que se le ha dado a través de los medios de comunicación. El efecto cultivador se encuadra en la visión tradicional de los medios masivos de comunicación como poderosas entidades cuya misión, dentro de la sociedad actual, es entregar mensajes a su audiencia. De hecho, el primer artículo publicado sobre este efecto enfatizó la importancia del contexto colectivo que se crea con la repetición continuada de mensajes y la percepción del mundo y de la sociedad que se desarrolla como resultado (Gerbner, 1969).

Inicialmente, este trabajo de “cultivo” por parte de los medios consideraba a la audiencia como un ente pasivo y no analizaba los mecanismos detrás del efecto producido (S. Livingstone, 1992), pero trabajos más recientes han profundizado el análisis intentando relacionar los procesos individuales de análisis de información con las premisas más generales del efecto cultivador (Potter, 1991; Shrum,

---

<sup>2</sup> Otros medios de comunicación de masas como los de entretenimiento, que incluyen las series de televisión, películas, obras de teatro, entre otros, también pueden tener efectos de transformación similares sobre la audiencia.



1996). Estos estudios, por ejemplo, argumentan que aquellos individuos que ven más televisión pueden exagerar la información sobre, por ejemplo, la prevalencia del crimen en su ciudad, pero también reaccionan y responden a preguntas con más rapidez que los que ven menos televisión (Shrum, 1996). Esto indica altos niveles de preocupación de las personas que ven más televisión porque están más sensibilizadas a ciertos temas.

Otros estudios sobre el efecto cultivador de los medios, en especial aquellos realizados por Gerbner et al. (1994), muestran que aquellas personas que ven mucha televisión tienden a percibir el mundo de una manera más violenta. Esta tendencia en la percepción de los individuos es conocida como el “síndrome del mundo perverso” ya que aquellos que ven programas de televisión por encima de la media perciben el mundo como más peligroso y perverso (Gerbner et al., 1994).

Estudios similares también se han llevado a cabo en algunos países de la región. Por ejemplo, en Argentina los resultados mostraron que una exposición excesiva a la televisión cultivaba el desarrollo de roles más tradicionales a nivel de género y promovía el autoritarismo (Morgan y Shanahan, 1992], en Gerbner et al., 1994). Este tipo de reacciones se suelen “cultivar” en aquellos países donde los medios de comunicación tienen limitada variedad de programación. Otro estudio realizado en Chile mostró que las personas que confían más en la información de los medios de comunicación suelen tener niveles más altos de temor hacia el crimen y la violencia (Dammert y Malone, 2003). Además de su efecto sobre la sensibilidad de la gente hacia el crimen y la violencia, la visión que la audiencia percibe sobre estos problemas suele estar distorsionada ya que, en general, los medios la maquillan para no herir la sensibilidad de los espectadores (Condry, 1989). Mientras que las noticias sobre violencia se convierten en una fantasía lejana para algunos, para otros reflejan y refuerzan una realidad cotidiana que intensifica la ansiedad y el miedo ante este problema.

Otros trabajos han mostrado que el material que se presenta en los medios de comunicación influye enormemente sobre los temas que la gente considera importantes. Como hemos mencionado anteriormente, la información que transmiten los medios no solo influye en el pensamiento y percepción de las personas sobre cualquier tema sino también contribuye a ponderar el nivel de enfoque sobre los mismos. Por ejemplo, los medios influyen sobre las áreas que la gente usa para evaluar a candidatos políticos durante las campañas electorales (Iyengar et al., 1982). Sin embargo, la influencia que ejercen los medios de comunicación, aunque evidente, no significa que la gente absorbe cualquier tipo de información de forma pasiva a través de lo que ven y escuchan, como han sugerido algunas teorías de la comunicación. Las experiencias del pasado también juegan un papel importante a la hora de evaluar los mensajes recibidos. Es decir, el individuo no solo utiliza procesos de cognición internos para formar

sus interpretaciones del mundo, sino también hace uso de eventos o situaciones pasadas (Hojjer, 1992).

Otro elemento importante que forma parte de esta ecuación es la presencia de las diversas redes sociales. Los grupos sociales de los que los individuos forman parte —familia, amigos, trabajo, deporte, etc.— son importantes y contribuyen a la formación de las opiniones o percepciones sobre un tema específico (Hornik y McAnany, 2001). Los diferentes temas discutidos o tratados en las redes sociales se ven influenciados, a su vez, por los medios de comunicación, ya que la exposición continuada a un tipo de mensaje puede generar un proceso de comunicación interpersonal sobre este tema. De hecho, los investigadores y profesionales que desarrollan mensajes relacionados con la mejora del bienestar y calidad de vida argumentan que la información puede ser absorbida e interpretada de manera más efectiva si el mensaje promueve más comunicación interpersonal (Rimal et al., 1999).

Además de efectuar cambios sobre la percepción, los medios afectan también a nuestro comportamiento y, en ocasiones, pueden tener efectos a nivel fisiológico, traducido en cambios de comportamiento. En el ámbito de mudanzas de comportamiento se resalta el desarrollo de actitudes. A menudo, se da mucha importancia a la actitud ya que es la exteriorización de la relación entre nuevos aprendizajes y cambios de comportamiento (Petty et al., 1993). El hecho de aprender cosas nuevas no conlleva necesariamente un cambio en la actitud o comportamiento de una persona, pero es ampliamente aceptado hacer mediciones en los cambios de actitud y relacionarlos con un cambio de comportamiento (Baker et al., 1991). Por tanto, no es de extrañar que en muchos estudios de investigación se analice el efecto directo de los medios de comunicación sobre el comportamiento de las personas.

Una posible explicación que ayude a entender la influencia de los medios sobre el comportamiento se basa en el hecho de que los medios de comunicación presentan modelos para que la gente (en especial los niños) los imite, como se ha explicado en la teoría del aprendizaje social (Bandura, 1977). Esto incluye el comportamiento positivo y el negativo como, por ejemplo, la violencia. La oleada de historias e imágenes violentas difundidas por los medios puede servir para reforzar el uso de un enfoque limitado y negativo para la resolución de conflictos. Esto fortalece aún más el argumento de un enfoque pro social por parte de los medios de comunicación, donde los espectadores pueden aprender métodos y comportamientos alternativos de resolución de conflictos (Stutman y Zambrana, 1996).

Otra muestra del efecto de los medios a nivel fisiológico ocurre cuando la excitación provocada por el contenido de un programa tiene un efecto observable sobre el comportamiento de las personas (Gunter y McAleer, 1997). Algunos estudios han mostrado que los medios de comunicación y, más específicamente los mensajes transmitidos a través de estos, pueden aumentar la tendencia de la

gente a comportarse de manera agresiva en respuesta a situaciones a las cuales se enfrentan y también es más probable que aquellas personas con comportamientos agresivos vean programas de contenido violento (O'Neal y Taylor, 1989). Una explicación es que, una alta estimulación del sistema nervioso simpático, con imágenes violentas u otros tipos de material excitante (filmes eróticos) pueda desembocar en un comportamiento más agresivo (Zillmann, 1982). Además, ante tal estimulación, aumenta la probabilidad de que el espectador desee ver más contenido violento para poder mantener o aumentar su nivel de interés. Asimismo, a medida que aumenta la cantidad de contenido violento que el individuo absorbe y procesa, aumenta su tolerancia y, como resultado, necesita aumentar el contenido para, como mínimo mantener el interés (Baruch et al., 1993).

En resumen, los efectos de los medios de comunicación a nivel psicológico, fisiológico y de comportamiento a nivel individual, los convierten en una poderosa herramienta, cuya influencia va más allá de lo individual, llegando a alcanzar las áreas de formulación de políticas públicas.

### **Influencia de los medios de comunicación en las políticas públicas**

Los medios de comunicación ejercen un rol importante en la construcción de agendas de gobierno o de organizaciones ya que presentan ante el público/audiencia una serie de cuestiones y escenarios que se convierten en temas de discusión entre las personas, como ya mencionamos, y por tanto contribuyen a la construcción de estas agendas. Por ejemplo, las acciones tomadas sobre VIH/SIDA por gobiernos locales y nacionales están relacionadas con la cobertura, por parte del diario *New York Times*, de las manifestaciones y protestas sobre este tema (Baker, 1986, en Brown y Walsh-Childers, 1994). Otro ejemplo del impacto de los medios sobre las políticas públicas sucedió en Alabama, donde una serie de artículos sobre la mortalidad infantil, publicados en los periódicos locales, llevó al departamento de salud pública del Estado y a otras instituciones privadas a un mayor enfoque en la salud prenatal de las madres de ingresos más bajos (Brown y Walsh-Childers, 1994). La cobertura de un tema por parte de los medios no necesariamente conduce directamente a un cambio en las políticas públicas. Ahora bien, si la cobertura de problemas o de protestas y manifestaciones relacionadas con algún problema, envía un mensaje claro a los políticos de que sus constituyentes están preocupados por ese tema, esto los forzaría a tomar acciones específicas, como hemos expuesto en los ejemplos mencionados anteriormente (Brown y Walsh-Childers, 1994).

Es importante, por tanto, diferenciar entre la aplicación de una agenda (*agenda-setting*) por parte de los medios de comunicación con sus propios objetivos específicos (Scheufele, 2000) y la construcción de una agenda política (*agenda-building*), un proceso a través del cual las organizaciones construyen sus propias agendas para influenciar a los medios (Cobb y Elder, 1971). En otras

palabras, por un lado, la agenda es manejada por los medios y, por otro lado, controlada por las organizaciones.

El término “construcción de la agenda para los medios” se utiliza hoy para definir el proceso a través del cual las organizaciones pretenden ejercer alguna influencia sobre los medios (Berkowitz, 1992). Algunos eruditos han escrito extensivamente sobre este tema en concreto (por ejemplo, Rogers et al., 1993), aunque es posible ampliar el concepto para incluir otros formatos de comunicación como los medios de entretenimiento y otros. Esto es posible por las muchas similitudes de los mecanismos de cobertura y enfoque utilizados por ambos formatos (Lang y Lang, 1981) para otorgarles la importancia necesaria durante su divulgación (descrito por Finnegan y Viswanath, 1999). Otros medios de comunicación ponen especial interés en algunas historias para enfatizar algunos puntos o popularizar algunos temas, debatiendo las reacciones del gobierno, grupos y redes sociales, etc. En este caso, el objetivo es ejercer una influencia mayor sobre algún tema popular o polémico en los medios. (Hornik y McAnany, 2001).

Lang y Lang (1981) describen los pasos del proceso que recorren los medios de comunicación para la construcción de agendas:

- El primero ocurre cuando los medios de comunicación cubren acontecimientos y automáticamente enfatizan un tema en particular.
- En segundo lugar, los medios suelen enmarcar esos acontecimientos o personas dentro de un problema específico y por tanto, enfocándose en aspectos característicos, positivos o negativos.
- El tercer paso ocurre cuando los medios relacionan estos eventos o personas con otras entidades, por ejemplo un partido político.
- Finalmente, la cobertura por parte de los medios involucra a representantes de partidos políticos (como sus portavoces), lo cual captura más aún la atención de los medios.

Este proceso, que involucra mecanismos de retroalimentación entre los políticos, los medios y el público en general, da especial relevancia al tema seleccionado (Lang y Lang, 1981).

Para que la cobertura de un evento, persona o problema promueva cambios a nivel de agenda, es necesario enmarcarlo correctamente ya que de ahí dependerá su impacto. Por ejemplo, si la cobertura de un problema muestra que ha sido causado por el comportamiento de uno o varios individuos y no se plantea como algo estructural o sistémico, es muy probable que la noticia no polarice demasiado la opinión (Brown y Walsh-Childers, 1994). Si la noticia se enmarca en términos de beneficios o ganancias puede ser más útil para enfatizar la prevención; en cambio, enmarcarla en términos de costos es más útil para promover la detección temprana (Randolph y Viswanath, 2004).

Una de las áreas donde desde hace mucho tiempo se investiga el impacto de los medios de comunicación sobre las personas es la de la comunicación política. Esta área analiza más concretamente cómo los medios influyen en las preferencias de los votantes. Es difícil medir el impacto que tienen los medios a nivel social, pero se puede medir su impacto sobre los formuladores de políticas y sobre las mismas políticas. Por ejemplo, los especialistas de la comunicación llevan años analizando el impacto de los medios sobre las preferencias de los votantes y en una gran variedad de campos, incluyendo el de las políticas públicas contra el crimen (McLeod et al., 1994). La influencia de los medios sobre las políticas de prevención del crimen y la violencia ha aumentado en los últimos años (Jakobsen, 2000), sobre todo a causa del incremento en la cobertura de conflictos en tiempo real y por haber dejado de lado un análisis de más largo plazo antes (o después) de la violencia. Como resultado, puede aumentar la preocupación y provocar que se implementen intervenciones (en muchos casos totalmente necesarias) que no se hubieran llevado a cabo en otros contextos. En contraste, puede disminuir la preocupación sobre otras áreas que necesitan similares políticas o intervenciones de prevención, si los medios no ofrecen información que demuestre que la implementación de acciones para la prevención de la violencia puede tener efectos positivos (Jakobsen, 2000).

Ante la ausencia de conflictos a gran escala que capten el interés y atención de ciudadanos y formuladores de políticas, los medios también pueden ejercer una influencia importante sobre la agenda política. Por ejemplo, en Chile, investigadores han mostrado el impacto de los medios sobre la agenda política desde el retorno de un gobierno democrático al poder en los años noventa (Dammert y Malone, 2003). Esta dinámica resalta la importancia de reconocer que hay épocas más oportunas que otras para cumplir objetivos en materia de prevención de la violencia. Por tanto, es importante mantener una relación estable y continua con los medios para poder enfatizar el trabajo de prevención.

## **COBERTURA DE LOS MEDIOS EN MATERIA DE VIOLENCIA Y OTROS PROBLEMAS DE SALUD**

Antes de analizar cómo se puede trabajar con los medios de comunicación para la prevención de la violencia, se precisa una observación sobre cómo los medios cubren las noticias relacionadas con este tema. La cobertura de la violencia es una tarea delicada y polémica, en la que los medios son a menudo objeto de críticas. Sin embargo, existen muchos periodistas y empresas de comunicación que trabajan para cubrir las noticias de forma responsable e informada. En esta sección del capítulo, analizaremos las noticias y mensajes sobre violencia en la región así como los problemas más generales en torno al trabajo de los medios en esta área. Se presentarán también unas guías que pueden servir como he-

rramienta para la cobertura de aspectos de la violencia, apoyada por ejemplos de iniciativas que se han desarrollado en la región para mejorar la información y difundir mensajes de prevención. Estos mensajes, que incluyen entre otros, diferentes políticas utilizadas por medios de comunicación, trabajo de expertos, materiales de capacitación de conferencias, cursos y seminarios, son un buen punto de partida para las organizaciones o individuos que quieran apoyar a los medios en el esfuerzo de transmitir con efectividad información que sea útil y promueva iniciativas y acciones de prevención.

### **La cobertura en América Latina**

El proyecto COMSALUD fue diseñado como un primer paso para evaluar sistemáticamente mensajes de salud transmitidos a través de los medios en la región (Alcalay y Mendoza, 2000). COMSALUD recogió datos sobre mensajes transmitidos en los medios, con la ayuda de varias universidades y los respectivos ministerios de salud de doce países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), y analizado por la Organización Panamericana de la Salud. Los resultados del análisis mostraron que las diversas categorías de violencia y los accidentes eran los temas predominantes (junto con aquellos sobre servicios de salud y salud ambiental). Esta categoría presentaba una prevalencia más alta en países como Colombia y Venezuela pero también resultaron ser temas importantes donde los niveles de violencia son un poco más moderados, como es el caso de Uruguay (Alcalay y Mendoza, 2000).

Otros datos interesantes del análisis muestran que, por ejemplo, la mitad de los mensajes iba dirigida a individuos, mientras que el objetivo de la otra mitad fueron las comunidades y entidades gubernamentales. En cambio, el sector privado casi nunca figuró como objetivo de los mensajes (Alcalay y Mendoza, 2000). En cuanto a los programas que transmitieron los mensajes, la gran mayoría fueron programas de noticias y anuncios del servicio de salud pública y muy raramente programas de entretenimiento (Alcalay y Mendoza, 2000). Los resultados de este estudio contradicen aquellos que apoyan la tesis de que los medios de entretenimiento son importantes para la educación, difusión y promoción de la salud y el bienestar en la región. Sin embargo, es posible que los programas de entretenimiento sean una herramienta valiosa, infrutilizada en muchos casos. En la región existen casos de iniciativas que han conseguido tener influencia, especialmente a nivel individual, con la comunicación de mensajes que promueven la salud a través de programas de entretenimiento. En Brasil, por ejemplo, existen iniciativas de difusión de problemas sociales en los programas de entretenimiento, en concreto las telenovelas donde se consigue, en algunos casos, un alto grado de movilización social. El estudio reporta que, en la mayoría de los países, se utilizó un lenguaje accesible,

probablemente debido a la homogeneidad del idioma en la región (Alcalay y Mendoza, 2000). Aunque el estudio recogió información sobre la fórmula de captación utilizada en cada mensaje, el medio en que se difundió y la audiencia a la que iba dirigido, los resultados no fueron clasificados por categorías, es decir, no está claro qué tipo de mensajes de violencia se identificó, hacia dónde y a quién iba dirigido.

## Cuestiones sobre el tratamiento de la violencia en los medios

Es necesario resaltar la importancia de varios aspectos sobre la cobertura de los temas de violencia por parte de los medios. Son preocupaciones universales y, por tanto, no conciernen solo a la región de América Latina y el Caribe. La primera preocupación tiene que ver con el volumen del contenido violento difundido. El segundo es saber si la violencia mostrada está fuera o dentro de un contexto aceptable, ya que de lo contrario puede aumentar los niveles de preocupación y miedo de los espectadores/lectores. La tercera y última preocupación es saber si la cobertura de la violencia genera o perpetúa estereotipos que amplían y agudizan el ciclo de la violencia. Esto se debe sobre todo, a que los medios de comunicación muchas veces no presentan de forma correcta y efectiva las noticias sobre violencia y crimen. Por el contrario, refuerzan estereotipos negativos sobre la violencia e impiden que la sociedad responda contra el crimen adecuadamente, enfatizando la prevención (Aubry, 2003). En general, los programas de noticias tienden a enfatizar el crimen violento y no los casos menos violentos, que son más usuales, y se omite información sobre las diferentes iniciativas que se podrían haber llevado a cabo para prevenir el crimen. Además de este último tipo de información, los medios omiten también otras categorías de violencia, como el abuso infantil, que rara vez son noticia y, si se mencionan, no aparecen en primera página, en parte porque existe una tendencia a la negación social de estos problemas (Jensen, 1996).

El contexto de un acontecimiento violento —el por qué, cuándo, dónde, cómo, frecuencia de este tipo de comportamiento, etc.— es un ingrediente atractivo para la percepción de los espectadores oyentes. Los periodistas tienen la gran oportunidad de definir correctamente el problema, desarrollar de forma clara y concisa quién o quiénes son los responsables y sugerir soluciones (Ryan, 1991). La inclusión en un contexto coherente mejora el encuadre de las historias, facilita su comprensión y provoca menos ansiedad porque los receptores sienten que controlan lo que leen o escuchan en los medios, ya que una información correcta transmitida de forma exagerada puede causar preocupaciones innecesarias (Kasperson y Pijawka, 1985). Asimismo, una mejora en los contenidos es probable que incluya también más información sobre el perpetrador y la situación en que se llevó a cabo el acto, lo cual reduce la formación de estereotipos negativos sobre grupos



específicos, por raza, género o edad. Por ejemplo, los medios en América Latina han influido e influyen enormemente sobre la percepción que se tiene sobre los jóvenes. La cobertura de la violencia de pandillas por parte de los medios, a pesar de ser un problema serio en la región, ofrece la imagen de estos jóvenes como un grupo peligroso y criminal, especialmente aquellos provenientes de familias o comunidades de bajos ingresos, de color e indígenas, que supuestamente necesitan acciones más vigorosas de control en lugar de prevención (NACLA, 1998).

### **Guías para la cobertura de la violencia en los medios**

Ante la complejidad del debate sobre la cobertura de los temas de violencia en los medios de comunicación, expertos en salud pública y salud mental han comenzado a trabajar sobre cómo los medios pueden aumentar su efectividad y mejorar el contexto de las noticias preservando toda su efectividad y convencimiento. Como se ha mencionado anteriormente, muchos expertos están de acuerdo en considerar la violencia como un problema de salud pública y mental y es importante que esto quede reflejado cuando se realiza el trabajo de preparación de noticias. Elementos como los costos de la violencia, los factores de riesgo y los mecanismos paliativos y de curación deberían incorporarse en el contexto (Stevens y Dorfman, 2001).

Estos especialistas suelen recordar a los periodistas que la violencia es compleja y multicausal, que la objetividad es vital a la hora de informar sobre la misma y que nunca debería ser un elemento sensacionalista. Otras sugerencias incluyen reportar la violencia como algo prevenible, ofreciendo al destinatario de la noticia un contexto amplio sobre el problema, evitando simplificar la causa o móvil del crimen y promoviendo alternativas para la resolución pacífica de conflictos y el manejo de la cólera y las emociones. La incorporación de estos elementos y del contexto necesario aumentaría la probabilidad de obtener respuestas orientadas hacia la prevención de la violencia. Por ejemplo, si un periodista reporta una noticia incluyendo las consecuencias del acto violento sobre la víctima, la familia y la sociedad, y su impacto social y económico sobre los victimarios, víctimas, familias, testigos, etc., el público estaría mejor informado y podría tomar decisiones que priorizan la prevención (J. Livingstone, 1994). Este tipo de actuación propiciaría intervenciones más efectivas de política pública (Stutman y Zambrana, 1996).

Marcos de acción para su uso por los medios incluyen "*Areas of Inquiry for Reporting on Violence from a Public Health Perspective*" (en Dorfman et al., 2001) y *The Violence Framework* (J. Livingstone, 1994), que presenta un análisis conceptual de las diferentes fuerzas que contribuyen a la violencia y contiene guías en forma de preguntas que pueden ser de mucha utilidad para los periodistas, ya que toma en consideración la complejidad de la violencia con el objetivo



**CUADRO 8.1. Guías *The Violence Framework*****1. Eventos causales**

¿Cuáles son los eventos causales del acto violento? ¿Qué provocó la violencia?

**2. Fuentes de energía violenta**

¿Cuáles son las fuentes que provocan la violencia? ¿Qué sentimientos (miedo, rabia, pánico), ideologías o códigos de grupos como las pandillas están implícitos en el acto violento?

**3. Factores que aumentan la violencia**

¿Cuáles son los factores de riesgo como el alcohol, las drogas, pobreza, acceso a armas, etc., que contribuyen a aumentar la violencia?

**4. Factores que atenúan la violencia**

¿Cuáles son los factores atenuantes de la violencia? ¿Qué puede contribuir a calmar, disminuir, pacificar la violencia?

**5. Consecuencias personales de la violencia**

¿Cuáles son las consecuencias personales de la violencia? ¿Cuales son los costos incurridos en salud?

**6. Consecuencias sociales y económicas de la violencia**

¿Cuáles son las consecuencias sociales de la violencia? ¿Cómo afecta la violencia al desarrollo socioeconómico?

Fuente: J. Livingstone, 1994.

de contribuir a la emisión o publicación de historias más informativas y realistas cuyo impacto vaya mas allá de la simple información sobre el acto violento (ver Cuadro 8.1). Asimismo, el marco ofrece sugerencias prácticas y presenta ejemplos de iniciativas que han reportado la violencia de forma responsable.

En Dorfman et al. (2001) aparece un cuadro que incluye áreas de información para reportar la violencia desde una perspectiva de la salud y resalta temas similares en un contexto diferente. Los autores clasifican por categorías los contenidos sobre violencia con más potencial de ser reportados y sugieren posibles temas o áreas a explorar, como la víctima o el sospechoso, la víctima o la familia del sospechoso, las armas, o el ambiente social y físico. El Cuadro 8.2 presenta más detalladamente los elementos a ser explorados dentro de cada una de las categorías anteriormente mencionadas.

**Esfuerzos orientados a mejorar la difusión de mensajes**

A través de distintas iniciativas, los expertos en prevención de violencia y los medios de comunicación han unido esfuerzos para la difusión de mensajes de prevención de la violencia y otros problemas relacionados con la salud.

**CUADRO 8.2. Áreas de información para reportar la violencia desde la perspectiva de la salud pública (distribuida en folletos durante talleres con los medios de comunicación periodísticos)**

Víctima o sospechoso	Familia de la víctima o sospechoso	Arma	Ambiente social	Ambiente físico
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edad</li> <li>• Raza</li> <li>• Género</li> <li>• Ingreso / Trabajo</li> <li>• Relación con víctima / sospechoso</li> <li>• Residencia</li> <li>• Frecuencia de la ocurrencia</li> <li>• Lesiones</li> <li>• Rehabilitación</li> <li>• Muerte</li> <li>• Encarcelamiento</li> <li>• Juicio</li> <li>• Seguro de salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto sobre los miembros de la familia</li> <li>• Impacto sobre los hijos, con quien viven, número de hijos por habitación</li> <li>• Impacto económico</li> <li>• Retención en casa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo</li> <li>• Lugar de adquisición</li> <li>• Costo</li> <li>• Frecuencia de uso en esta categoría de violencia</li> <li>• Número de armas producidas</li> <li>• Número de armas vendidas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatus económico</li> <li>• Nivel de desempleo</li> <li>• Oportunidades de trabajo</li> <li>• Empleo juvenil</li> <li>• Concentración de la población</li> <li>• Niveles de crimen</li> <li>• Venta de alcohol</li> <li>• Publicidad sobre el alcohol</li> <li>• Seguridad social</li> <li>• Costos incurridos por juicios, internación hospitalaria, rehabilitación, convalecencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lugar del incidente: calle, casa, apartamento</li> <li>• Densidad</li> <li>• Densidad de personas en el hogar</li> <li>• Iluminación</li> <li>• Disponibilidad de servicios comunitarios (transporte, escuelas, bibliotecas, supermercados, centros de entretenimiento y pasatiempo, iglesias, diversidad de negocios, porcentaje de edificios abandonados o en proceso de decaimiento)</li> </ul>

### Campañas de marketing social

El marketing social se puede definir como un esfuerzo de colaboración para la comunicación de mensajes sociales, en contraste con los mensajes de promoción comercial que en esencia anteponen el beneficio económico al social. En general, las campañas de marketing social las inician instituciones gubernamentales, no gubernamentales y educativas que anteriormente han pedido ayuda a los medios para difundir mensajes de manera eficiente. El marketing social se ha utilizado mucho en Estados Unidos pero en América Latina y el Caribe su uso ha sido li-

mitado. En Centroamérica, por ejemplo, se ha hecho poco uso de campañas para la prevención de la violencia y, en los casos donde se ha utilizado esta técnica, su foco ha sido la violencia doméstica (Call, 2000). En otros países de la región, como Brasil, se ha hecho uso del marketing social para prevenir otros problemas relacionados con la salud, no específicamente aquellos de violencia.

Aunque es difícil medir con precisión los efectos de las campañas de marketing social, en los últimos años se ha mejorado su diseño e implementación. Los expertos conocen y utilizan técnicas para motivar a su audiencia. Por ejemplo, puede que los niños y adolescentes no eviten fumar por razones de salud, pero la posibilidad de que fumando pierdan popularidad en su círculo social puede influir para que abandonen el tabaco (Perloff, 2003). Algunas de las lecciones aprendidas sobre las campañas implementadas en otros temas, como el de la prevención del tabaco, son aplicables a la prevención de la violencia. De igual manera, las lecciones aprendidas en los Estados Unidos y otros países son también aplicables a América Latina.

El trabajo de las campañas en los medios se ha centrado en transmitir, con la mayor frecuencia posible, el mensaje apropiado al público apropiado. (Randolph y Viswanath, 2004). Sin embargo, a medida que las campañas de comunicación se han ido perfeccionando, ya no basta con la transmisión del mensaje al público apropiado. Además de comunicar mensajes relevantes, es necesario hacer uso de las herramientas que ofrece el marketing social para que el mensaje genere un ambiente adecuado de apoyo para lograr el efecto de prevención esperado (Randolph y Viswanath, 2004). Esto se debe a que, como hemos mencionado anteriormente, las personas coexisten en un ambiente social que a menudo tiene que cambiar para que se estimule el cambio a nivel individual.

El impacto de los medios disminuye con el tiempo y, para mantener su nivel de influencia, es importante incorporar a otros elementos como la comunidad (asambleas comunitarias, voluntarios, materiales educativos) (Randolph y Viswanath, 2004). Por ejemplo, una campaña de concienciación efectiva sobre el ácido fólico que incluyó actividades con voluntarios que colocaron etiquetas informativas en productos de supermercado e informaron a los compradores sobre los beneficios de este producto, incrementó de forma dramática el valor y el consumo de esta vitamina (Randolph y Viswanath, 2004). Otro aspecto importante a tener en cuenta para la divulgación de mensajes está relacionado con la movilización de grupos étnicos específicos debido a que existen grupos específicos que necesiten mensajes más específicos. Sin embargo, aunque las fuerzas sociales dentro de los grupos son importantes, no se debería olvidar el poder de influencia de los medios. Por ejemplo, una experiencia para promover la vacunación contra la hepatitis B entre la población de origen vietnamita en Estados Unidos, tuvo un impacto similar cuando se compararon los datos entre la movilización a través de los medios y la movilización de este grupo en las ciudades. Como resultado de este estudio, también se vio que la movilización a través de los medios fue más costo-efectiva

que en la ciudad (Randolph y Viswanath, 2004). Es también importante tomar una visión más amplia sobre los medios y tener presente la alta competencia que existe para divulgar mensajes que desvíen la atención de mensajes con contenido social o de prevención de la violencia. Por ejemplo, una persona puede ver en la televisión un anuncio que promueve una dieta saludable y seguidamente ver un segmento de anuncios de comida rápida. En consecuencia, es importante ayudar a los profesionales a conseguir que el efecto de los mensajes con contenido social y de prevención tenga un mayor impacto (Jason, 1998).

### **Enfoques de los medios de comunicación para una divulgación responsable de la información**

Aparte de las campañas de marketing social en los medios de comunicación, desarrolladas en la sección anterior, existe también una amplia experiencia de esfuerzos e iniciativas de los medios de comunicación y de los periodistas por aprender a difundir noticias sobre violencia de una forma responsable y sensible. Entre estos esfuerzos se encuentran, por ejemplo, políticas y programas, fuentes y redes de expertos, materiales y programas de capacitación, además de conferencias y seminarios. Lamentablemente, se infrutiliza el valor de estas experiencias para la prevención de la violencia. Un problema relacionado es que estas estrategias no han sido bien evaluadas hasta la fecha por lo que el conocimiento sobre su efectividad e impacto es limitado.

#### *Políticas y programas*

Los medios de comunicación han desarrollado varios programas y formulado políticas para que las noticias sobre crimen y violencia se divulguen de forma responsable. Por ejemplo, al igual que los profesionales del marketing social que incorporan características de la comunidad a la que se dirige el mensaje, investigadores y profesionales de la comunicación en Cali (Colombia), hicieron un esfuerzo para influenciar de manera positiva a las comunidades a través del proyecto ACTIVA. El programa *Hablemos Cali* recogía, en espacios en los medios escritos, televisivos y radiofónicos, historias de personas que habían sufrido directamente la violencia, o sus efectos, que deseaban enfrentarse de esta manera a ella y, al mismo, tiempo ofrecer herramientas para otras personas en la misma situación. Los resultados preliminares de esta campaña muestran un impacto en el cambio de actitudes sobre algunos barrios y comunidades anteriormente conocidos por sus elevados niveles de violencia y criminalidad (McAlister y Velez, 1999). A pesar de que los resultados son muy preliminares, esta iniciativa muestra que los medios de comunicación pueden también influir positivamente en favor del bienestar público y de la prevención de la violencia. En Jamaica, se han llevado a cabo experiencias similares a la de Colombia. Según Lester Spaulding, director de

Radio Jamaica, los medios de comunicación de ese país se encargaron de divulgar el crimen violento de forma muy gráfica, con la esperanza de que esta estrategia concienciaría al público sobre los efectos negativos de la violencia.

Sin embargo, su efecto fue el opuesto, ya que se pasó a mitificar a los criminales y a la violencia. Como resultado de las protestas públicas sobre este enfoque de divulgación de información, Radio Jamaica y otros medios desarrollaron materiales para acompañar a los reportajes sobre esta materia. El periódico *The Gleaner* (el rotativo más importante del país) adoptó una política editorial de no colocar noticias sobre violencia en la primera página. El desarrollo de estos principios para guiar cómo se reportaba la información requirió el uso de varias fuentes de información y un seguimiento continuo para hacer los cambios pertinentes lo antes posible cuando se cometían errores. Estos principios ponían mucho énfasis en la imparcialidad y exactitud, basándose en datos y evitando informar en materia de seguridad ciudadana con objetivos comerciales, como ganar un segmento del mercado. A pesar de que esta iniciativa no desembocó en una política concreta, los puntos de vista resultantes han sido compartidos por muchos periodistas en la región. Por ejemplo, un periodista peruano, destacó la importancia del respeto hacia las víctimas de la violencia y el no hacer un uso sensacionalista de sus experiencias (Constance, 1997).

Ejemplos similares llevaron a la formulación de guías orientativas de divulgación de noticias sobre violencia. Joe Holley, un periodista del estado de Texas, Estados Unidos, describió un caso en el que el activismo de una comunidad estimuló el desarrollo de unas guías utilizadas en la cadena de noticiarios KVVE-TV (Holley, 1996). Como consecuencia de las constantes quejas de los espectadores sobre el alto contenido de violencia y sensacionalismo de las noticias, los directores de los informativos animaron a su equipo a que analizaran con más detalle la cobertura de las noticias. Como resultado, la cadena desarrolló e implementó unas guías que determinaban el interés periodístico de las noticias sobre crimen y violencia evaluando el contenido de la noticia. Por ejemplo, se evaluaba si la seriedad de la noticia obligaba a tomar acciones inmediatas, si presentaba un peligro a la seguridad y bienestar de los niños, si iba a tener un impacto significativo en la comunidad y si la noticia misma propiciaba acciones y esfuerzos de prevención de la violencia. Como resultado, se consiguió que la cobertura de las noticias sobre violencia se hiciera de manera responsable.

### *Fuentes y redes de expertos*

Los periodistas suelen tener la necesidad de hacer uso de fuentes de expertos en múltiples campos de investigación y a menudo reconocen las ventajas de esta relación. Sin embargo, para que esta sea lo más fructífera posible, es imperativo que los expertos conozcan con claridad las necesidades de los periodistas, ya que a menudo los objetivos de cada campo de investigación son distintos. El éxito del

trabajo con los tomadores de decisiones en los medios de comunicación se ha relacionado con el buen conocimiento que se tenga sobre las responsabilidades de estas personas, además de un buen conocimiento sobre lo que es de interés periodístico, se puede convertir en una buena noticia y encajará en el formato particular de cada medio (Finnegan y Viswanath, 1999).

Según Berkowitz (1992), los medios utilizan solo un porcentaje relativamente pequeño de elementos de una noticia (del 5 al 10%) provenientes de fuentes de expertos. Por ejemplo, en general las noticias sobre salud se consideran en el mundo de la comunicación como *blandas*, y son a menudo ignoradas sin mayor preocupación (Stuyck, 1990). Por tanto, para captar la atención y tener el efecto esperado, las fuentes de expertos deberían enfatizar la importancia y el significado temporal de la información. Un editor de un programa de noticias uruguayo opina que aquellas organizaciones que quieren ver más cobertura sobre casos de violencia doméstica en los medios tienen que ofrecerles más información a través de datos estadísticos, testimonios, diferentes ángulos de perspectiva, etc., para que la noticia sea interesante y se divulgue (Constance, 1997). Es también probable que los periodistas y profesionales de los medios de comunicación decidan sobre lo que se va a divulgar basándose en sus normas, valores y estado emocional (Aubry, 2003) y es necesario contrarrestar esta tendencia para cambiar la cobertura de noticias sobre crimen y violencia y hacerla más exacta y útil al público.

Investigaciones sobre los medios de comunicación sugieren que quienes tienen poder de decisión en los medios no consideran importante su propio interés o conocimiento sobre un tópico a la hora de publicar o emitir una noticia. Esto ofrece una gran oportunidad a los expertos en prevención de violencia y áreas relacionadas para abogar por la incursión de mensajes sobre prevención. (Stuyck, 1990). Otras investigaciones han sugerido que los periodistas utilizan con frecuencia las indicaciones de expertos ya que de esta manera aumenta la objetividad de su trabajo, algo que no ocurriría si escogieran sus propias historias. Esto se debe, en parte, a que los expertos son especialistas que gozan de credibilidad y respeto en sus campos de investigación (Berkowitz, 1992). Además, se ha demostrado que los periodistas están más sensibilizados hacia la información que reciben de expertos u organizaciones con las que tienen algún nivel de familiaridad o relación personal. Por ejemplo, un experto en salud obtuvo una respuesta muy positiva cuando llamó a un grupo de periodistas que no lo conocían para ofrecerles información y fuentes para sus historias. Esta iniciativa provocó la publicación inmediata de cinco artículos y otros tres posteriores (Jason, 1998).

En general, los periodistas reconocen la utilidad de tener un variado grupo de expertos a los que recurrir para realizar entrevistas o informarse más en detalle sobre un tema específico. Por ejemplo, en los Estados Unidos, a raíz de las muertes causadas por el francotirador en el área metropolitana de Washington D.C. en el año 2002, las emisoras de televisión y radio se pusieron en contacto con expertos de organizaciones como el Instituto de Iniciativas en Salud Mental para

informarse adecuadamente sobre cómo informar a la población, especialmente a los niños, sobre incidentes de esta magnitud. Movilizaciones como esta por parte de los medios corroboran la necesidad de la existencia de una red de expertos en materia de prevención de violencia que pueda colaborar con los medios y transmitir información rápida con el objetivo de apoyarse en los medios para promover la prevención y convivencia ciudadana.

### *Materiales*

Los profesionales de los medios de comunicación necesitan utilizar materiales claros y concisos para operar en un ambiente que promueve opiniones en “blanco y negro” en lugar de “matices en color gris” (Stuyck, 1990), en contraposición con los deseos de los estudiosos de materias como la salud pública, quienes preferirían una cobertura más matizada. Sin embargo, esta óptica radical, por así llamarlo, del funcionamiento de los medios se puede equilibrar con el desarrollo de materiales adecuados que contribuyan a darle ese necesario matiz a la cobertura de noticias. Un ejemplo se puede encontrar en *The Violence Framework* (J. Livingstone, 1994).<sup>3</sup> Otro trabajo similar, *Reporting on Violence: New Ideas for Television, Print and Web* (Stevens y Dorfman, 2001), es una herramienta muy útil que presenta ejemplos de noticias sobre violencia en su formato original y después muestra la misma noticia con un matiz contextual incorporado.

Otros ejemplos de trabajos orientados a guiar a profesionales de los medios de comunicación han abordado temas más específicos como es el caso de *What Do You Tell the Children?* que explica cómo hablar a los niños sobre desastres (Institute for Mental Health Initiatives, 1995). Además de estos panfletos o guías informativas, existen otros medios para canalizar información periódica a los profesionales de la comunicación. Esto se ha llevado a cabo a través de la publicación regular de boletines informativos. Por ejemplo, *Dialogue: Insights into Human Emotions for Creative Professionals*, publicado en inglés y en español, ha incluido números sobre el tema de prevención de la violencia (Institute for Mental Health Initiatives, 1993, 1994, 1996).

### *Programas de capacitación y conferencias*

La interacción y educación presencial entre expertos y profesionales de la comunicación son excelentes complementos de los materiales escritos y facilitan la colaboración profesional. Un informe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) sugiere que los programas de capacitación son el mecanismo ideal para ayudar a los periodistas a mejorar sus prácticas profesionales y, al mismo tiempo, aprender las reglas de una prensa libre (Kumar,

<sup>3</sup> <http://www.gwumc.edu/sphhs/imhi/downloads/pdf/The%20Violence%20Framework.pdf>.

2004). El Proyecto Latinoamericano de Periodismo, implementado por la USAID y la Universidad Internacional de Florida, contribuyó a mejorar los estándares para el periodismo escrito gracias a la capacitación de periodistas, la publicación de textos y la organización de encuentros regionales con periodistas y empresarios de los medios. El proyecto también creó un centro de entrenamiento en Panamá, el Centro para el Periodismo Latinoamericano, que siguió organizando actividades de capacitación para los periodistas. Una de las lecciones aprendidas fue que los instructores necesitan conocer el lenguaje y contexto locales para poder utilizar ejemplos comprensibles a los participantes. Otra lección resultante de esta experiencia es que los cursos de corta duración no tuvieron el efecto esperado y por tanto, se sugirió aumentar el número de días de capacitación (Kumar, 2004).

La conferencia "*Prevention of Violence: Creative Media Opportunities*," a la cual se ha hecho referencia al comienzo del capítulo, realizada en Cartagena, Colombia, es ejemplo de otro esfuerzo de colaboración diseñado para compartir la información y promover la colaboración entre profesionales de los medios y expertos en prevención de la violencia. La conferencia puso énfasis en las fortalezas de las organizaciones con conocimiento en medios de comunicación, salud pública, prevención de la violencia así como sobre las necesidades y cultura de América Latina. El evento logró reunir a organismos internacionales, organizaciones especializadas en esta área y asociaciones mediáticas que utilizaban los medios para la prevención de la violencia y que tenían conocimiento sobre cómo divulgar en sus noticias alternativas a la violencia sin abandonar su objetivo comercial. El objetivo de la conferencia era demostrar, a través de ejemplos, la compatibilidad entre el beneficio comercial, el entretenimiento y el interés del público sobre temas específicos como la prevención de la violencia. Esta conferencia sirvió como modelo del beneficio que representa para la sociedad el intercambio de ideas y experiencias entre una variedad de instituciones con objetivos diversos.

### Desafíos

A medida que se cimientan estas relaciones, es importante que los expertos en prevención de la violencia se esfuercen por comprender los mecanismos de funcionamiento de los medios. Es decir, que lo que dicta la cobertura de un tema específico en los medios son los objetivos prácticos de la organización misma y no los deseos o intereses de los periodistas (Finnegan y Viswanath, 1999). Por ejemplo, aspectos económicos o de libertad de prensa son algunos de los ejemplos de aspectos influyentes en la cobertura de las noticias.

*Aspectos económicos.* Es importante tener en cuenta las fuentes de ingreso que a menudo influyen las decisiones de programación si se calibran los riesgos económicos. Los medios de comunicación comerciales dependen generalmente



de los anunciantes y por tanto, están obligados a tomar decisiones en base a las preferencias del público. Cada decisión es particular de cada organización y depende de las características de los grupos de población que desean servir. Las decisiones tomadas por una organización cuya audiencia son los niños y jóvenes diferirán de aquellas cuyo objetivo son los hombres adultos. Entender estos mecanismos de decisión es clave para los expertos en materia de prevención de la violencia a medida que construyen relaciones de colaboración con los medios (Stutman y Zambrana, 1996).

Otra barrera económica a la hora de utilizar un enfoque de salud pública para la prevención de la violencia en América Latina es el alto coste que implica la adquisición y uso de la tecnología que ayuda en el avance de este tipo de cobertura. El deseo de tener una programación local hecha a medida teniendo en cuenta las necesidades de regiones específicas se puede ver obstaculizado por limitaciones de tipo financiero y puede resultar en el uso de programación más económica pero desarrollada fuera de la región y por tanto ajena a la realidad local. Sería ideal desarrollar sistemas que acogieran datos sobre violencia y prevención de la violencia que se puedan acceder de forma fácil y eficiente (Stutman y Zambrana, 1996).

*Aspectos de la libertad de prensa.* Otro tema de preocupación es saber hasta qué punto se puede manejar la violencia sin infringir la libertad artística y periodística de los medios. La alteración de la manera cómo se divulga una noticia sobre violencia no tendría por qué afectar la libertad de prensa, al contrario, le agregaría valor porque ofrecería al lector más información sobre el contexto, las causas y las consecuencias de este tipo de comportamiento y, además, identificaría alternativas para la prevención de la violencia en las comunidades. El uso de enfoques creativos que ayuden al lector oyente, realiza un importante servicio social y se convierte en la gran contribución social de los periodistas (Stutman y Zambrana, 1996).

Otro aspecto relacionado con la libertad de prensa es la excesiva concentración de los medios en manos de un grupo reducido de empresarios. Es decir, un número pequeño de personas son propietarias de grandes conglomerados de medios de comunicación, influenciadas, además, por la política, lo cual puede convertirse en un obstáculo para futuras colaboraciones (Call, 2000).

## LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Como parte de una estrategia integral de prevención de la violencia y la criminalidad es necesario el diseño de mecanismos de colaboración a largo plazo con los medios de comunicación. El potencial de los medios de comunicación en la prevención de la violencia es incalculable y, por tanto, es necesario formular

muy bien la estrategia. Elementos a tener en cuenta para su preparación como, por ejemplo, determinar las necesidades de prevención de la violencia en cada área o el medio más efectivo para llegar al mayor número de personas, surgirán de la experiencia y el conocimiento de las organizaciones que planifiquen este trabajo. Sin embargo, existen algunas lecciones del trabajo llevado a cabo por otras organizaciones y profesionales que pueden ser de gran utilidad (ver Recuadro 8.1). Estas lecciones aprendidas y recomendaciones pueden convertirse en

### RECUADRO 8.1. Lecciones y recomendaciones

#### A. Desarrollo de asociaciones

La literatura sobre este campo viene haciendo un trabajo amplio sobre cómo los especialistas en prevención de la violencia (en áreas de investigación como la salud mental, salud pública y el desarrollo internacional) pueden trabajar con los medios de comunicación. Sin embargo, las oportunidades para la construcción de estas asociaciones son restringidas. Es importante determinar las estrategias para promover dichas asociaciones en América Latina y el Caribe.

- Es necesario que ambas partes comprendan la importancia de trabajar conjuntamente. Por un lado, los expertos en prevención de la violencia necesitan entender las prioridades de los profesionales de los medios, cómo se determina el interés periodístico de las noticias, cómo sus limitaciones de tiempo y espacio no les permiten divulgar una historia más rica en contenido y cómo asuntos relacionados con la economía y la libertad de prensa pueden tomar precedencia sobre otros objetivos.
- Es importante que los expertos en prevención de violencia vayan a los medios de comunicación y les provean la información que necesitan para realizar su trabajo. Este esfuerzo, sin embargo, requiere un apoyo financiero para el tiempo dedicado a este trabajo que no se puede ignorar.
- Es importante que se desarrollen redes de trabajo, que se apoye la continuidad de dichas redes a largo plazo y divulgar y compartir la lista de contactos de gente que cubre noticias sobre violencia y que podría dar su valiosa opinión sobre aspectos relevantes de la materia. El acceso a los expertos es, generalmente, vital para que los medios puedan divulgar las noticias con más contenido e información. En este sentido, los medios necesitan consejos, palabras llamativas que atraigan la atención del público y además, respuestas rápidas de aquellas personas que puedan opinar sobre la materia desde una óptica más amplia.

#### B. Medios para compartir información

Se pueden desarrollar nuevos vehículos de diseminación de información sobre la base de la experiencia existente y con la incorporación de componentes de evaluación para viabilizar la medición del impacto.

- Una de las prioridades más importantes para la diseminación de información es la preparación de materiales para periodistas, incluyendo guías para la representación de la violencia sin que induzca a la misma o asuste al público. En materia de prensa escrita, no existe mucha información en español disponible para el uso de los periodistas. Es importante por tanto, averiguar cuál es el medio que más se utiliza por parte de los medios para acceder a la información, ya sea a través del Internet o de la información impresa; aunque, hoy en día, es muy probable que la gran mayoría de los medios tenga acceso a información vía Internet.

(continúa en la página siguiente)

**RECUADRO 8.1. Lecciones y recomendaciones** (continuación)

- Para poder llevar a cabo la capacitación de periodistas en la prevención de la violencia de la manera más efectiva posible, es importante averiguar qué materiales y centros universitarios tienen la capacidad para desarrollar y ofrecer este tipo de cursos (conferencias, talleres, seminarios) a periodistas. Como hemos mencionado anteriormente, los cursos cortos de uno o dos días no han tenido el impacto esperado. Además, es necesario que los instructores sepan hablar el idioma local y conocer el contexto en el cual viven los participantes para dar ejemplos que sean consistentes con la realidad y comprensibles a los participantes.
- La capacitación de profesionales en áreas de salud pública y salud mental que puedan trabajar con profesionales de la comunicación en materia de prevención de la violencia deberían conocer la información que existe en la región para poder desarrollar materiales de utilidad durante y después de la capacitación.
- Es importante que se evalúen los diferentes vehículos de diseminación de información. Lamentablemente, hasta la fecha se han realizado muy pocas evaluaciones y, por tanto, la información relativa a su costo y efectividad es limitada.

**C. Contenido: Informar sobre violencia para promover la prevención**

Existe un consenso generalizado sobre cómo divulgar las noticias sobre violencia sin que se ofenda, asuste o ponga al público en riesgo. El material desarrollado debería actualizarse constantemente para incorporar nueva información y contextos.

- La cobertura efectiva de las noticias debe hacerse de manera que evite la formación de estereotipos. Además, debe incluir información de contexto, factores de riesgo, y resolución alternativa de conflictos a ser posible. Los mensajes dirigidos a los medios deben comprometerlos a trabajar en la prevención de la violencia en lugar de criticarlos.
- Debido a que los materiales existentes han sido desarrollados en los Estados Unidos, es importante analizarlos para decidir si son adecuados para la región. Caso de no serlo, deben ajustarse al contexto local de América Latina y el Caribe.
- Los profesionales de los medios deben involucrarse en el desarrollo de nuevos materiales para incorporar a sus principales temas de preocupación. En este sentido, se debe animar a los profesionales de los medios a tener un marco regulatorio de estándares relativos a la cobertura y divulgación de noticias sobre violencia.
- El constante acceso de los medios a información sobre violencia debe incluir también acceso a artículos e investigaciones sobre la materia además de información que ayude a poner esta información en su contexto.
- Los mensajes de los medios deben tener en cuenta a las comunidades y redes sociales y no solo al individuo, ya que aquellas son elementos clave en la prevención de la violencia y la promoción de la ciudadanía.

herramientas esenciales para la construcción de asociaciones con los profesionales de los medios, como vehículos de información y contenido que los periodistas pueden utilizar para cubrir eventos sobre violencia y criminalidad de tal manera que se promueva la prevención.

## **CÓMO CONSTRUIR EL FUTURO: EL TRABAJO CON OTROS FORMATOS DE COMUNICACIÓN**

En un futuro cercano sería ideal diseñar una estrategia que coordine esfuerzos con otras formas de comunicación y no se limite solo a los medios. Por ejemplo, el sector de entretenimiento ofrece muchas posibilidades con programas amenos sobre temas de actualidad liderados por un presentador reconocido. De igual manera, Internet es un excelente medio para comunicarse con los profesionales de los medios y puede ser utilizado también para llegar al público. Métodos alternativos y anuncios de servicio a la comunidad también son vías efectivas de información pública.

### **Medios de entretenimiento**

El sector mediático de entretenimiento (televisión, series y películas) y otros formatos híbridos como los programas de tertulia, que combinan el entretenimiento con la educación, pueden también influir en las personas (Randolph y Viswanath, 2004). Además de las razones que hemos desarrollado anteriormente sobre cómo las noticias pueden influenciar a las personas, los formatos de entretenimiento también contienen caracteres con los que los espectadores se identifican y pueden influenciarles (Rubin, Perse y Powell, 1985). Un ejemplo claro de este formato es el de las telenovelas que, a pesar de sus altos niveles de audiencia, no se utilizan mucho como vehículos de transmisión de mensajes de prevención (La Pastina et al., 2003; Rego, 2003). Brasil ha tenido experiencias interesantes en este campo para transmitir mensajes preventivos sobre temas de salud pública.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que el trabajo con los medios de entretenimiento puede ser más fácil en algunos aspectos que con el mundo de las noticias. Por ejemplo, las limitaciones de tiempo no tienen tanta relevancia y, por tanto, se pueden incorporar elementos de prevención después de haber sido anunciados en los medios.

Un ejemplo de cómo los medios de entretenimiento incorporaron conclusiones e investigación del campo de las ciencias sociales, es la serie desarrollada por la Radio y Televisión de Colombia en colaboración con el Instituto Familiar de Bienestar Familiar. Esta asociación desarrolló un conjunto de 15 temas basados en una serie de problemas identificados en las familias latinoamericanas. Para prepararlos, se formó un equipo interdisciplinario compuesto por directores, productores y científicos sociales. La estructura del programa invitaba a que el público hiciera sus preguntas después de cada segmento. Según Palacio (1998-1996), la respuesta a los segmentos fue muy positiva ya que los caracteres simpatizaban con los problemas cotidianos del público (Palacio, 1998-1996).

## Internet

Internet es una herramienta con un potencial enorme para llegar a los profesionales de los medios y al público en general. Los profesionales de los medios tienen más probabilidad de acceso al Internet que el público general. Además, Internet es un buen medio para estar en comunicación constante y compartir lo más novedoso en materia de prevención. Por ejemplo, centralizar la información y los datos sobre prevención de violencia (Stevens, 2003), como estadísticas e indicadores, factores de riesgo o información epidemiológica, facilitaría el acceso a los periodistas en busca de información pertinente y de contexto (Stevens y Dorfman, 2001). En el futuro, Internet también sería una buena herramienta para llegar al público en la región. La revolución de la información se encuentra en distintas etapas. Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay están en la vanguardia de esta tecnología. Les siguen Costa Rica y algunas islas del Caribe (las políticamente estables, con buenos indicadores de educación y población de habla inglesa), el resto de países están un poco rezagados (RAND, 2002). Además, el Internet se ha usado más para conectarse con los Estados Unidos que para conectarse con otros países de la región (RAND, 2002). Una de las ventajas de esta herramienta en América Latina es la relativa juventud de la población en la región que espera formar parte de esta revolución (Enriquez y Purcell, 2001).

## Medios alternativos y servicios públicos a la comunidad

Otros enfoques que pueden ser muy efectivos en la prevención de la violencia son los medios alternativos y los servicios públicos a la comunidad. Por ejemplo, medios alternativos como libros de historietas, teatro y *webzines* se han utilizado mucho como medios para ampliar el conocimiento y promover el aprendizaje de temas clave, como la prevención de la violencia doméstica, el asalto o la violencia juvenil, por ejemplo. Asimismo, estos medios son especialmente útiles para acceder a la población más joven (Klein, 2003).

Por otro lado, los anuncios de servicio a la comunidad pueden ser utilizados aisladamente o como complementos de otros mensajes. Generalmente, las cadenas de televisión donan tiempo para que se divulgue este tipo de mensajes. Sin embargo, las campañas realizadas a través de la donación de espacio tienden a tener un impacto menor que las que compran espacio, ya que los espacios gratuitos no utilizan los horarios de mayor audiencia (Randolph y Viswanath, 2004).

## CONCLUSIÓN

En la región, existe una gran oportunidad para hacer una labor que puede tener mucho impacto a través del uso de una tecnología capaz de llegar a un gran

número de personas. Es cierto que los medios de comunicación pueden influir sobre lo que piensa el público y sobre su comportamiento. Asimismo, las políticas y las agendas públicas también se han mostrado sensibles a lo que se cubre en los medios de comunicación. Dado que la violencia es un problema de gran magnitud en la región y que es evidente el poder de influencia de los medios, es lógico trabajar con ellos para promover la prevención.

El establecimiento de mecanismos de colaboración con los medios de comunicación representa una oportunidad única que requiere recursos, decisión y un planeamiento a largo plazo. La discusión de temas sensibles, como la cantidad de violencia mostrada en los medios, la contextualización de las noticias sobre violencia y el potencial muchas veces inadvertido de formar estereotipos que tienden a fomentar la violencia, se pueden abordar de muchas maneras, incluyendo la creación de programas y políticas que beneficien a la comunidad, las relaciones laborales con expertos en el tema, el desarrollo de materiales pedagógicos adaptados a los contextos locales y la creación de programas de capacitación y entrenamiento para periodistas. Para llevar a cabo estas actividades, es importante que se conozcan las necesidades de los medios de comunicación en la región.

A medida que avanza esta asociación con los periodistas para la cobertura de la violencia en los medios, es importante no olvidar a las redes formales e informales que construyen las personas, ya que estas pueden contribuir enormemente a reforzar los mensajes de los medios. Podemos afirmar que en los últimos años se ha aprendido mucho como resultado de la investigación, de experiencias pasadas y de asociaciones con los medios, pero aún queda mucho camino por recorrer. Una estrategia coordinada orientada a trabajar con otros formatos de medios, como los medios de entretenimiento, publicidad e Internet es crucial para poder coordinar y maximizar el impacto del mensaje que se quiere transmitir. Estas estrategias deben incorporar también un componente de evaluación para medir su impacto.

Finalmente, podemos concluir que el conocimiento, las herramientas y la tecnología están al servicio de la divulgación de la información y también puede promover un cambio. A través de la integración del trabajo de los medios en una estrategia más amplia de prevención de la violencia se puede crear una poderosa herramienta que mitigará el efecto de la cultura de la violencia y promoverá la convivencia ciudadana en América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcalay, R. y C. T. Mendoza. 2000. *Project COMSALUD: a Comparative Study of Health-related Messages in Latin America Media*. Washington, D.C., Pan American Health Organization—World Health
- Aubry, L. 2003. "Media's Role in Reporting Crime and Violence". En: *Los Angeles Sentinel*, A7. 31 de julio.
- Baker, S. M., R. E. Petty, y F. Gleicher. 1991. Persuasion Theory and Drug Abuse Prevention. En: *Health Communication*. No. 3(4), 193–203.
- Bandura, A. 1977. *Social Learning Theory*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Baruch, R., C. Auerbach, S. Stutman, E. Grotberg, E. y R. Foote. 1993. "An Opportunity to Prevent Violence: an Address to the Industry". Ponencia presentada en The Industry Wide Leadership Conference on Violence in Television Programming, Hollywood, CA.
- Berkowitz, D. 1992. "Who Sets the Media Agenda? The Ability of Policymakers to Determine News Decisions". En: J. D. Kenamer (Ed.), *Public Opinion, the Press, and Public Policy*. Westport, CT, Praeger.
- Berland, G. K., L. S. Morales, M. N. Elliott, J. I. Algazy, R. L. Kravitz, M. S. Broder, et al. 2001. *Evaluation of English and Spanish Information on the Internet*. Washington, DC, RAND y California Health Care Foundation.
- Brown, J. D. y K. Walsh-Childers. 1994. "Effects of Media on Personal and Public Health". En: J. Bryant y D. Zillmann (Eds.), *Media Effects: Advances in Theory and Research*. Hillsdale, NJ, Erlbaum.
- Buvinić, M. y A. Morrison. 2000a. "Características de la violencia. Nota técnica #1". División de Programas Sociales, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., BID. [http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication\\_546\\_1291\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication_546_1291_s.htm).
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Magnitud de la violencia. Nota Técnica #2". División de Programas Sociales, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., BID. [http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication\\_546\\_1291\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication_546_1291_s.htm).
- \_\_\_\_\_. 2000c. "Causas de la violencia. Nota Técnica #3". División de Programas Sociales, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., BID. [http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication\\_546\\_1291\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication_546_1291_s.htm).
- \_\_\_\_\_. 2000d. "Prevención de la violencia. Nota Técnica #5". División de Programas Sociales, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C., BID. [http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication\\_546\\_1291\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication_546_1291_s.htm).
- Call, C. T. 2000. "Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity". [http://ca2020.fiu.edu/Themes/Charles\\_Call/Call.pdf](http://ca2020.fiu.edu/Themes/Charles_Call/Call.pdf). (No disponible)
- Cobb, R. W. y C. C. Elder. 1971. "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory". En: *Journal of Politics* No. 33, 892–915.
- Concha-Eastman, A. 2001. "Violence: A Challenge for Public Health and For All". En: *Journal of epidemiology and community health*. No. 55, 577–579.
- Condry, J. 1989. *The Psychology of Television*. Hillsdale, NJ, Erlbaum.

- Constance, P. 1997. "Private Violence in the Public Eye: The Media Can Help Bring Domestic Violence Out of the Closet". En: <http://www.iadb.org/idbamerica/archive/stories/1997/eng/e12h2.htm>.
- Crisis States Research Centre. 2004. *Background to Research in Latin America*. [http://www.crisisstates.com/Research/latinam\\_back.htm](http://www.crisisstates.com/Research/latinam_back.htm).
- Dammert, L. y M. F. T. Malone. 2003. "Fear of Crime or Fear of Life? Public Insecurities in Chile". En: *Bulletin of Latin American Research* No. 22(1), 79–101.
- De Mesquita Neto, P. 2002. "Crime, Violence and Democracy in Latin America". <http://laili.unm.edu/conference/mesquita.php>.
- Dorfman, L., D. E. Thorson y J. E. Stevens. 2001. "Reporting on Violence: Bringing a Public Health Perspective into the Newsroom". *Health Education & Behavior* No. 28(4), 402–419.
- Eberwine, D. 2003. "The Violence Pandemic: How Public Health Can Help Bring it under Control". En: *Perspectives in Health* No. 8, 2–9.
- Enriquez, J. y S. K. Purcell. 2001. "The Societal Dimension". Ponencia presentada a la conferencia internacional: The Future of the Information Revolution in Latin America, Washington, D.C.
- Finnegan, J. R. Jr. y K. Viswanath. 1999. "Mass Media and Health Promotion: Lessons Learned, with Implications for Public Health Campaigns". En: N. BRACHT (Ed.), *Health Promotion at the Community Level: New Advances*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Gemas Da Terra. 2003. *Newsletter: Rural Community Telecenter Network*. <http://www.gemasdaterra.org.br/gote.pdf>. (No disponible)
- Gerbner, G. 1969. "Toward Cultural Indicators: The Analysis of Mass Mediated Public Message Systems". En: *Communication Review* No. 17(2), 137–148.
- Gerbner, G., L. Gross, M. Morgan, y N. Signorielli. 1994. "Growing Up With Television: The Cultivation Perspective". En: J. Bryant y D. Zillmann (Eds.), *Media Effects: Advances in Theory and Research*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Guerrero, R. 2002. "Violence is a Health Issue". En: *Bulletin of the World Health Organization* No. 80(10), 767.
- Guerrero, R. y A. Concha-Eastman. 2002. "An Epidemiological Approach for the Prevention of Urban Violence: The Case of Cali, Colombia". <http://www.jhpdc.unc.edu/Journal41/epid.pdf> (No disponible)
- Gunter, B. y J. Mcaleer. 1997. *Children and Television*. London, Routledge.
- Hoiijer, B. 1992. "Socio-cognitive Structures and Television Reception". En: *Media, Culture and Society* No. 14, 583–603.
- Holley, J. 1996. "Should the Coverage Fit the Crime?" En: *Columbia Journalism Review* No. 3, 27–32.
- Hornik, R. y E. Mcanany. 2001. "Theories and Evidence: Mass Media Effects and Fertility Change". En: *Communication Theory* No. 11(4), 454–471.
- Inciardi, J. A. y H.I. Surratt. 1998. "Children in the Streets of Brazil: Drug Use, Crime, Violence and HIV Risks". En: *Substance Use and Misuse* No. 33(7), 1461–1480.
- Institute for Mental Health Initiatives. 1996. "Language, Sex, Violence, Children". En: *Dialogue: Insights into Human Emotions for Creative Professionals* No. 4. Was-



- hington, D.C., The George Washington University, School of Public Health and Health Services.
- \_\_\_\_\_. 1995. *What Do You Tell the Children? How to Help Children Deal with Disasters*. Washington, D.C., The George Washington University, School of Public Health and Health Services.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Alternatives to Violence". En: *Dialogue: Insights into Human Emotions for Creative Professionals* No. 2. Washington, D.C., The George Washington University, School of Public Health and Health Services.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Violence: The Creative Community Making a Difference". En: *Dialogue: Insights into Human Emotions for Creative Professionals* No. 1. Washington, D.C., The George Washington University, School of Public Health and Health Services.
- Iyengar, S., M. D. Peters y D. R. Kinder. 1982. "Experimental Demonstrations of the "Not-So-Minimal" Consequences of Television News Programs". En: *The American Political Science Review* No. 76(4), 848–858.
- Jakobsen, P. V. 2000. "Focus on the CNN Effect Misses the Point: The Real Media Impact on Conflict Management is Invisible and Indirect". *Journal of Peace Research* No. 37(2), 131–143.
- Jason, L. A. 1998. "Tobacco, Drug, and HIV Preventive Media Interventions". En: *American Journal of Community Psychology* No. 26(2), 151–187.
- Jensen, A. 1996. "A Childhood Stolen, a Society in Fear". En: *Perspectives in Health*, Vol. 1, No. 2. Washington, D.C., Pan American Health Organization.
- Kasperson, R. E. y K. D. Pijawka. 1985. Societal Response to Hazards and Major Hazard Events: Comparing Natural and Technological Hazards. *Public Administration Review* No. 45 (Edición especial: Emergency Management: A Challenge for Public Administration), 7–18.
- Klein, E. 2003. *Communicating for Change: A Review of Communications Campaigns Conducted by Domestic Violence and Sexual Assault Groups 1994–2000*. Nueva York, EDK Associates.
- Kumar, K. 2004. "USAID's Media Assistance: Policy and Programmatic Lessons". [http://www.dec.org/pdf\\_docs/PNACU777.pdf](http://www.dec.org/pdf_docs/PNACU777.pdf).
- La Pastina, A. C., C. M. Rego y J. Straubhaar. 2003. "The Centrality of Telenovelas in Latin America's Everyday Life: Past Tendencies, Current Knowledge, and Future Research". En: *Global Media Journal* No. 2(2).
- Lang, G. E. y K. Lang. 1981. "Watergate: An Exploration of the Agenda-building Process". En: G. C. Wilhoit y H. Debock (Eds.), *Mass Communication Review Yearbook*, (Vol. 2). Beverly Hills, CA, Sage.
- Livingstone, J. B. 1994. *The Violence Framework: Guidelines for Understanding, Reporting, and Portraying Violence*. Washington, D.C., Institute for Mental Health Initiatives.
- Livingstone, S. M. 1992. "The Resourceful Reader: Interpreting Television Characters and Narratives". En: S. Deetz (Ed.), *Communication Yearbook* (Vol. 15). Newbury Park, CA, Sage.

- Maibach, E y R. L. Parrott. 1996. *Designing Health Messages: Approaches from Communication Theory and Public Health Practice*. London, Sage.
- McAlister, A., L. F. Velez, R. De Los Rios, M. Fournier, y L. P. Carneiro. 1999. *Protocol of the Multicenter Study: Cultural Norms and Attitudes toward Violence in Selected Cities in Latin America and Spain: Project ACTIVA*. Washington, D.C., Pan American Health Organization.
- McAlister, A. L. y L. F. Velez. 1999. Behavioral Sciences Concepts in Research on the Prevention of Violence. *Pan American Journal of Public Health* No. 5(4/5), 316–321.
- McGrath, J. 1995. "The Gatekeeping Process: The Right Combination to Unlock the Gates". En: Maibach, E. y Parrot, R.L. *Designing Health Messages: Approaches from Communication Theory and Public Health Practice*. London, Sage Publications.
- McLeod, J. M., G. M. Kosicki y D. M. McLeod. 1994. "The Expanding Boundaries of Political Communication Effects". En: J. Bryant y D. Zillmann (Eds.), *Media Effects: Advances in Theory and Research*. Hillsdale, NJ, Erlbaum.
- Morgan, M. Yy Shanahan, J. 1992. "Comparative Cultivation Analysis". En: F.korzenny Y S. Ting-Toomey (Eds.) *Mass Media Effects across Cultures*. Newbury Park, CA, Sage.
- North American Congress on Latin America (NACLA). 1998. "Latin American Youth: Anger and Disenchantment on the Margins". En: *NACLA Report on the Americas* No. 32(1), 20.
- O'Neal, E. C. y S. L. Taylor. 1989. "Status of the Provoker, Opportunity to Retaliate, and Interest in Video Violence". En: *Aggressive Behavior* No. 15, 171–180.
- Organización Mundial de la Salud. 2002. *World Report on Violence and Health*. Ginebra, OMS.
- Organización Panamericana de la Salud. 2003. "Violence Posed as Public Health Threat". [http://www.paho.org/English/DD/PIN/ptoday03\\_oct03.htm](http://www.paho.org/English/DD/PIN/ptoday03_oct03.htm).
- \_\_\_\_\_. 1998. "New PAHO Study Points to Most Important Factors Leading to Violence". <http://165.158.1.110/english/DPI/r980218b.htm>. (No disponible)
- Orpinas, P. 1999. "Who is Violent? Factors Associated with Aggressive Behaviors in Latin America and Spain". En: *Pan American Journal of Public Health* No. 5(4/5), 232–244.
- Orpinas, P. y R. De Los Rios. 1999. "Violence: From Knowledge to Prevention". En: *Pan American Journal of Public Health*, 5(4/5), 215–218.
- Palacio, D. B. 1998–1996. "Violencia, ratings y éxito económico". En: *Prevención de la violencia: una oportunidad para los medios*. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud—Organización Mundial de la Salud—Fundación Antonio Restrepo Barco—Fundación Fes—Institute for Mental Health Initiatives—Asociación Colombiana de Actores, Directores y Dramaturgos.
- Perloff, R. M. 2003. *The Dynamics of Persuasion: Communication and Attitudes in the 21st Century*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Petty, R. E., F. Gleicher y W. B. G. Jarvis. 1993. "Persuasion Theory and AIDS prevention". En: J.B. Pryor, y G. D. Reeder (Eds.). *The Social psychology of HIV infection*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

- Potter, W. J. 1991. "Examining Cultivation from a Psychological Perspective". En: *Communication Research* No. 18(1), 77-102.
- Rand. 2002. "Poor Connections: Trouble on the Internet Frontiers". En: *Rand Review* No. 26, 24-29.
- Randolph, W. y K. Viswanath. 2004. "Lessons Learned from Public Health Mass Media Campaigns: Marketing Health in a Crowded Media World". En: *Annual Review of Public Health* No. 25, 419-437.
- Rego, C. M. 2003. "Novelas, novelinhas, novelões: The Evolution of the (Tele)Novela in Brazil". *Global Media Journal* No. 2(2).
- Rimal, R., J.a. Flora y C. Schooler. 1999. "Achieving Improvements in Overall Health Orientation: Effects of Campaign Exposure, Information Seeking, and Health Media Use". En: *Communication Research* No. 26(3), 322-348.
- Rogers, E. M., J. W. Dearing y D. Bregman. 1993. "The Anatomy of Agenda-setting Research". En: *Journal of Communication* No. 43(2), 68-84.
- Rubin, A. M., E. M. Perse y R. A. Powell. 1985. "Loneliness, Parasocial Interaction, and Local Television News Viewing". En: *Human Communication Research* No. 12(2), 155-180.
- Ryan, C. 1991. *Prime Time Activism: Media Strategies for Grassroots Organizing*. Boston, South End.
- Scheufele, D. A. 2000. "Agenda-setting, Priming, and Framing Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication". En: *Mass Communication and Society* No. 3 (2/3), 297-316.
- Shrum, L. J. 1996. "Psychological Processes Underlying Cultivation Effects: Further Tests of Construct Accessibility". En: *Human Communication Research* No. 22(4), 482-509.
- Stevens, J. E. 2003. "A Health and Safety "Shell" —or What a Health and Safety Section Looks Like on a News Organization's Web Site". <http://www.bmsg.org/content/78.php>. (No disponible)
- Stevens, J. E. y L. Dorfman (Eds.). 2001. *Reporting on Violence: New Ideas for Television, Print and Web*. Berkeley, CA., Berkeley Media Studies Group.
- Stutman, S. y R. E. Zambrana. 1996. "Prevention of Violence: Summary of Proceedings of the International Conference, Guidelines and Recommendations for the Role of the Media". Conferencia auspiciada por el Institute for Mental Health Initiatives, Cartagena, Colombia, 1998.
- Stuyck, S. C. 1990. "Public Health and the Media: Unequal Partners?" En: C. Atkin y L. Wallack (Eds.), *Mass Communication and Public Health: Complexities and Conflicts*. Newbury Park, CA., Sage.
- Weaver, K. y M. Maddaleno. 1999. "Youth Violence in Latin America: Current Situation and Violence Prevention Strategies". En: *Pan American Journal of Public Health* No. 5(4/5), 338-344.
- Zillmann, D. 1982. "Television Viewing and Arousal". En: D. Pearl, L. Bouthilet y J. Lazar (Eds.), *Television and Behavior: Ten Years of Scientific Progress and Implications for the Eighties* (Vol. 2). Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

## TEMAS SOCIALES / CONVIVENCIA Y SEGURIDAD

El continuo reclamo de la ciudadanía latinoamericana ha encontrado eco en *¿Cuál es la salida?*, una publicación pionera en materia de seguridad. En sus páginas se examinan las distintas formas de crimen y violencia, se debaten a fondo medidas de prevención y se abre el camino para una nueva generación de reformas. Tras reseñar los problemas que enfrentan América Latina y el Caribe luego de una década de esfuerzos por contener la violencia, el libro presenta un análisis de experiencias nacionales y locales, y un detalle de las dimensiones que hace falta tener en cuenta para un buen diseño y una buena gestión de planes de seguridad ciudadana. Las soluciones propuestas destacan el uso adecuado de los sistemas de información, la participación intensiva de la sociedad civil y de los medios de comunicación, así como medidas decisivas para el reordenamiento de la fuerza policial.

“La convivencia en América Latina y el Caribe está amenazada por la violencia y el crimen. *¿Cuál es la salida?* presenta un completo análisis multisectorial sobre la situación de las políticas de seguridad ciudadana en la región y ofrece soluciones para garantizar la convivencia pacífica y el desarrollo económico.”

—Narcís Serra, *Presidente de la Fundación CIDOB, Barcelona*

“*¿Cuál es la salida?* es uno de los primeros libros que explora en detalle el nuevo territorio de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Los lectores encontrarán en esta obra una excelente agenda transnacional para el trabajo de la seguridad ciudadana en la próxima década.”

—Luiz Eduardo Soares, *Secretario de Valorización de la Vida y Prevención de la Violencia, Nova Iguaçu, Brasil*

“*¿Cuál es la salida?* aporta un enfoque integral con una buena dosis de conocimiento técnico que permitirá al lector alejarse de la idea simplista de que la seguridad consiste en responder a quienes nos causan miedo causándoles un miedo mayor.”

—Antanas Mockus, *ex Alcalde Mayor de la ciudad de Bogotá, Colombia; Presidente de la Corporación Visionarios por Colombia*



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
1300 New York Ave., NW  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

ISBN 1-59782-049-0



9 0000



9 781597 820493