

Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos

Capítulo 7

Editado por
Alejandro Izquierdo,
Carola Pessino
y Guillermo Vuletin



Mejor gasto para **mejores vidas**

Cómo América Latina y el Caribe puede
hacer más con menos

Este capítulo es parte del próximo informe insignia
del BID sobre el gasto público. Suscríbete para ser
de los primeros en recibir una copia gratuita:

www.iadb.org/DIA2018gasto

7 El gasto inteligente en seguridad ciudadana: más allá del crimen y el castigo

Históricamente, el debate sobre seguridad ciudadana tiende a oscilar entre dos polos: por un lado, “mano dura” contra la delincuencia y, por otro, el enfoque social de las “causas estructurales de los delitos”. En América Latina y el Caribe, la presión ciudadana para lograr resultados rápidos y la cobertura mediática de delitos de alto perfil ha llevado a numerosos gobiernos a adoptar una línea dura e inclinarse por la primera opción. Una policía más rígida y militarizada, condenas más largas y el aumento de los encarcelamientos son ejemplos de esta visión punitiva del delito. Según esta perspectiva, cuanto mayores sean la represión y el castigo, más disminuirán los delitos. En el lado contrario se sitúan los que sostienen que el foco debe centrarse en cambiar las causas estructurales que generan la delincuencia y la violencia. Programas gubernamentales deberían reducir las manifestaciones de la desigualdad y la exclusión social que favorecen la delincuencia y la violencia, a saber, la deserción escolar, la desintegración familiar, la precariedad urbana y el desempleo juvenil, entre otros. Afortunadamente, una tercera vía combina aquellos elementos preventivos y punitivos cuyo impacto en los delitos está respaldado por evidencia científica. Este enfoque, que en el mundo anglosajón se conoce como *smart-on-crime* (Waller, 2014), está permeando lenta pero decididamente las ideas y la práctica en la región.

En este capítulo se sostiene que antes de gastar más la región tiene que aprender a gastar mejor. Y, para ello, debe invertir más en políticas aliadas con esta tercera vía. La disponibilidad de recursos no parece ser el principal problema. En la última década, la región ha aumentado significativamente su gasto en seguridad y justicia. Sin embargo, los resultados no se corresponden con ese mayor esfuerzo fiscal. La buena noticia es que existen

numerosas oportunidades para mejorar los resultados con los mismos recursos. En este capítulo se muestra que los niveles de eficiencia policial, por ejemplo, varían mucho entre las organizaciones de un mismo país, así como entre los distintos países. Esas son oportunidades para aumentar los servicios policiales con el mismo nivel de recursos. Un segundo paso es tomar decisiones más inteligentes sobre cómo invertir los recursos existentes. Esto supone un cambio de paradigma que enfatice los programas focalizados, preventivos y basados en evidencia de impacto. Para implementar estas reformas se requieren portavoces influyentes, capaces de articular argumentos sólidos a favor de un gasto más inteligente en seguridad.

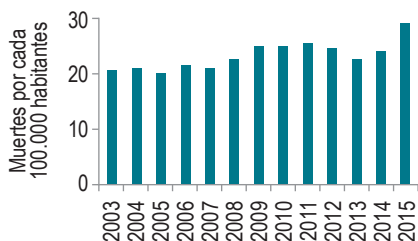
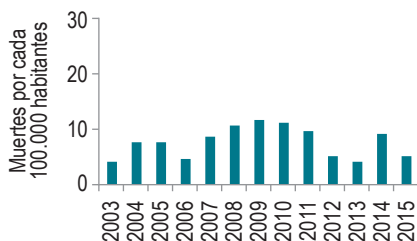
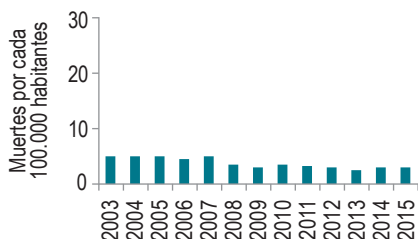
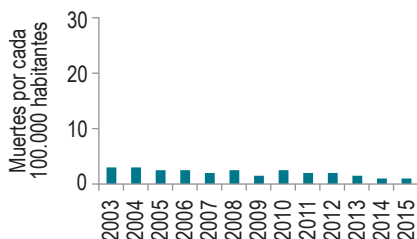
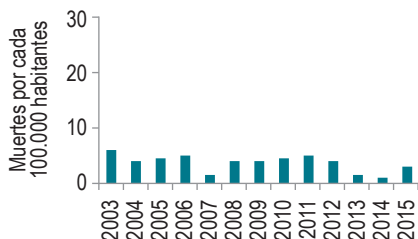
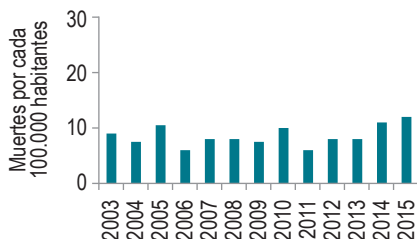
Hay pocos servicios públicos en la región como el de seguridad ciudadana, donde las preocupaciones de la ciudadanía sobre la política de seguridad son tan grandes, y al mismo tiempo la información sobre la asignación y eficacia del gasto es tan opaca y escasa. Este capítulo contribuye a reducir esta brecha de conocimiento, presentando el primer análisis que existe sobre la calidad del gasto público en seguridad para toda la región.¹

La lucha contra el crimen: una prioridad regional

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo. Tiene el 9% de la población, pero el 33% de los homicidios del mundo. Su tasa de homicidios (24 cada 100.000 habitantes en 2015) es cuatro veces la media mundial (gráfico 7.1). De las 50 ciudades más violentas del mundo, 43 están en la región (CCCSPJP, 2018). Son casi 140.000 vidas que se pierden cada año, distribuidas de manera muy desigual. Si bien Centroamérica y el Caribe ostentan las tasas más altas dentro de la región, solo tres países de América del Sur concentran el 63% de los casos (Brasil, con el 41%; Venezuela, con el 13% y Colombia, con el 9%) (gráfico 7.2A). Otros países de América del Sur, como Argentina, Chile, Paraguay y Perú, tienen bajas tasas de homicidios, pero tasas muy altas de delitos contra la propiedad (robos y hurtos), lo que se traduce en elevadas tasas de victimización general (gráfico 7.2B). Uno de cada cinco latinoamericanos ha sido víctima de un robo en el último año y cinco de cada 10 robos incluyeron violencia.

Los costos de los delitos para el bienestar de la región son muy elevados, y se estiman en un 3,5% del producto interno bruto (PIB) (gráfico 7.3). Por lo tanto, no sorprende que la seguridad se haya convertido en la principal preocupación de los latinoamericanos desde 2010 (gráfico 7.4).

¹ Los pocos estudios que existen sobre el gasto público en seguridad en América Latina y el Caribe se centran en una subregión como Centroamérica (Pino, 2011) o profundizan el análisis solo en un país (Banco Mundial, 2012).

Gráfico 7.1 Tasa de homicidios intencionales (media) por región, 2003–15**A. América Latina y el Caribe****B. América del Norte****C. Asia****D. Europa****E. Oceanía****F. África**

Fuente: Elaboración propia con datos de las Estadísticas Internacionales de Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y el Delito (UNODC).

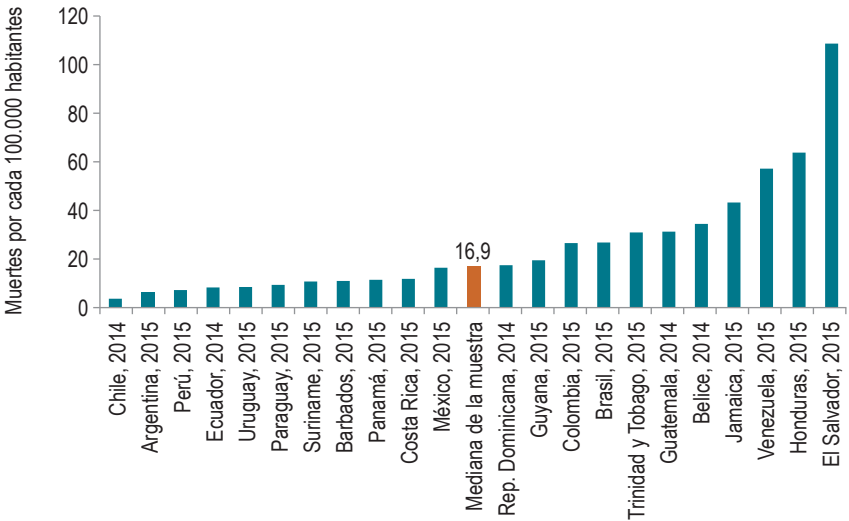
Nota: Los datos incluyen a países con conflictos armados.

El perfil de gasto de la región

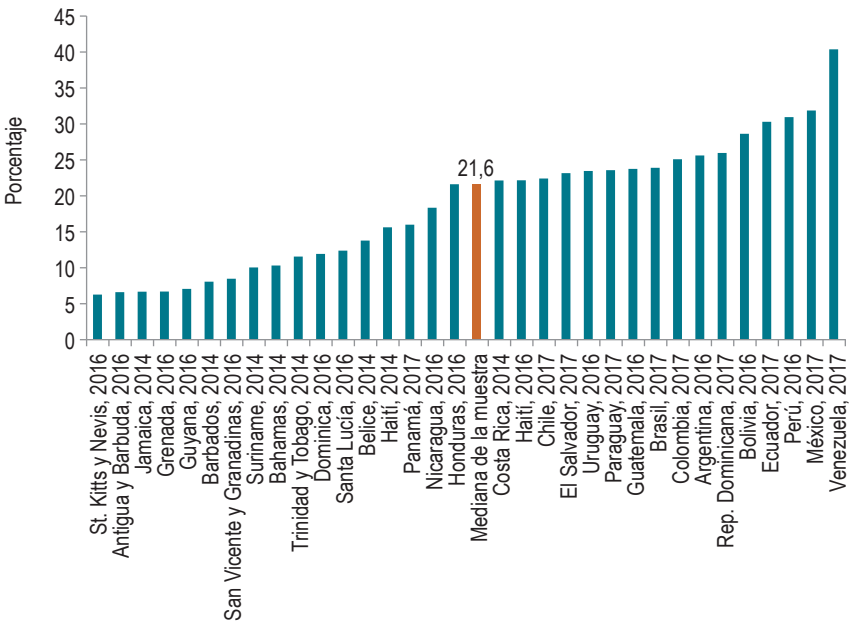
La región lleva a cabo un importante esfuerzo fiscal en el sector de seguridad: dedica el 5,4% de su gasto total, casi el doble que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que dedica un 3,3% (gráfico 7.5). En términos del PIB, este gasto representa el 1,6% para América Latina y el Caribe y el 1,5% para la OCDE. Sin embargo, la mediana del gasto per cápita según la paridad del poder adquisitivo (PPA) en la OCDE (US\$532) duplica la mediana de América Latina y el Caribe (US\$218), a pesar de tener problemas mucho menos graves con la delincuencia.

Gráfico 7.2 Homicidios intencionales y victimización en América Latina y el Caribe

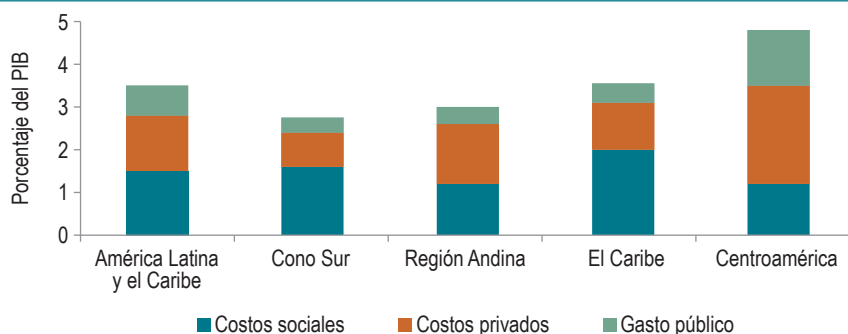
A. Homicidios intencionales



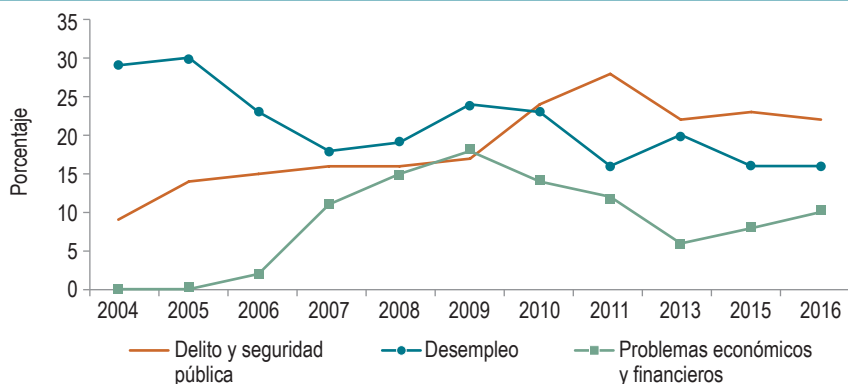
B. Victimización



Fuente: Elaboración propia a partir de de las Estadísticas Internacionales de Homicidios de UNODC (base de datos, mayo de 2017) y del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Gráfico 7.3 Costos de la delincuencia en América Latina y el Caribe por subregión, 2014

Fuente: Jaitman y Torre (2017).

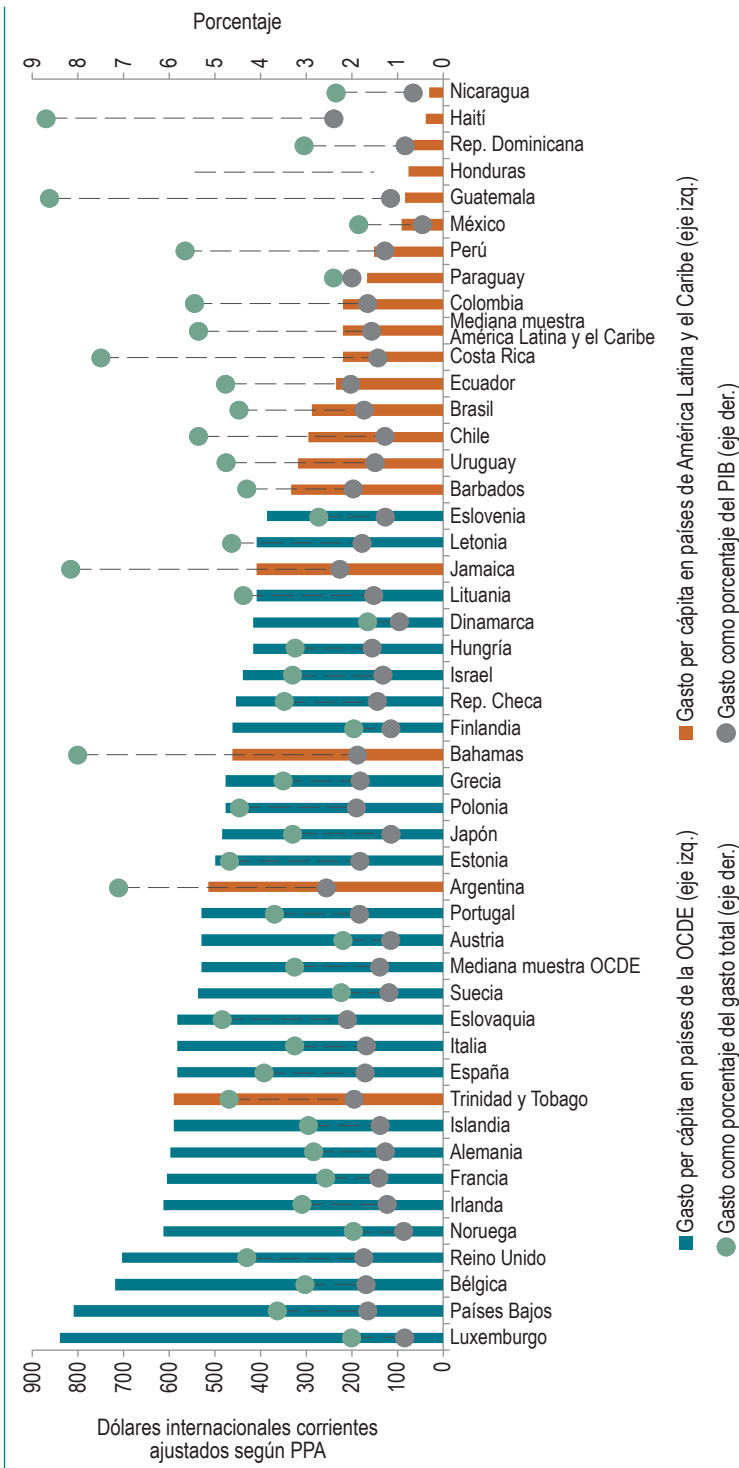
Gráfico 7.4 Principal preocupación ciudadana en América Latina y el Caribe, 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de Latinobarómetro.

Los países de América Latina y el Caribe destinan la mayor parte de su gasto en seguridad a la policía (63,4%), seguido de la justicia penal (22,3%) y las prisiones (8,7%).² En dólares según PPA, esto representa unos US\$74.000 millones en policía, US\$26.000 millones en justicia, US\$10.000 millones en prisiones, y US\$6.500 millones en otros elementos relacionados con la seguridad. En comparación con los países de la OCDE, la región invierte proporcionalmente más en justicia y menos en prisiones y otros rubros (particularmente investigación y desarrollo) (gráfico 7.6).

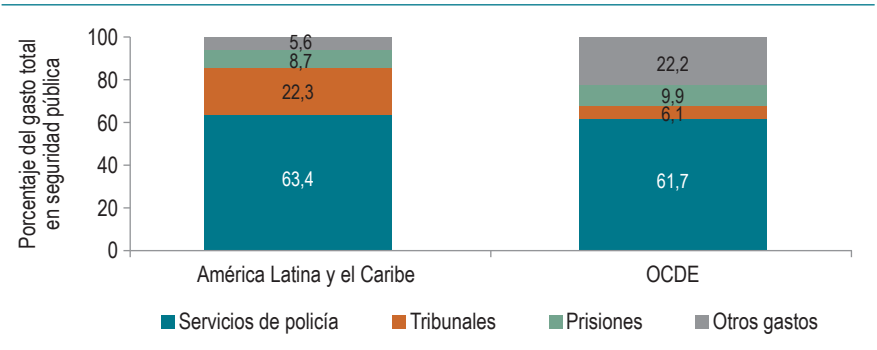
² El clasificador del Fondo Monetario Internacional (FMI) para la función de orden y seguridad pública, incluye como subfunciones: policía, justicia y prisiones. Dado que el gasto en justicia comprende no solo el ámbito penal sino también el laboral, el comercial y otros, se calculó que el 30% del gasto en justicia corresponde al fuero penal, de acuerdo con las estimaciones de la literatura (Jaitman y Torre, 2017).)

Gráfico 7.5 Gasto en seguridad pública en países de América Latina y el Caribe y de la OCDE, 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales, OCDESTAT y el *Panorama Económico Mundial* (WEO) del FMI.

Gráfico 7.6 Perfil de gasto en América Latina y el Caribe y la OCDE, 2014

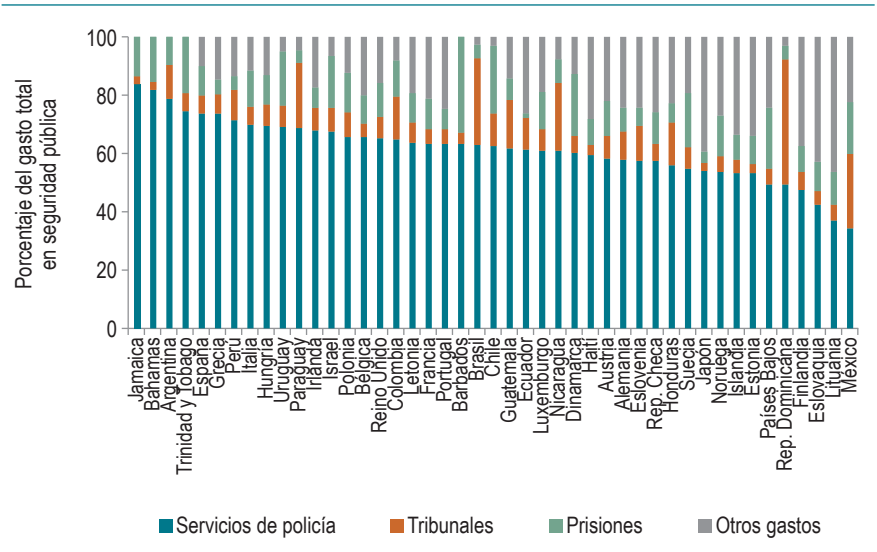


Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales y OCDESTAT.

Existe una heterogeneidad significativa en los perfiles de gasto de los países, tanto en América Latina y el Caribe como en la OCDE (gráfico 7.7). Al comparar el perfil de cada país con respecto al “promedio” de la muestra, se observa que países como Argentina y Jamaica concentran más su gasto en la policía, mientras que Brasil y Republica Dominicana lo focalizan más en la justicia.

Al analizar el peso de cada tipo de gasto en el total y su relación con el PIB per cápita, se observa que cuanto más desarrollado es un país,

Gráfico 7.7 Perfiles de gasto, por país, 2014



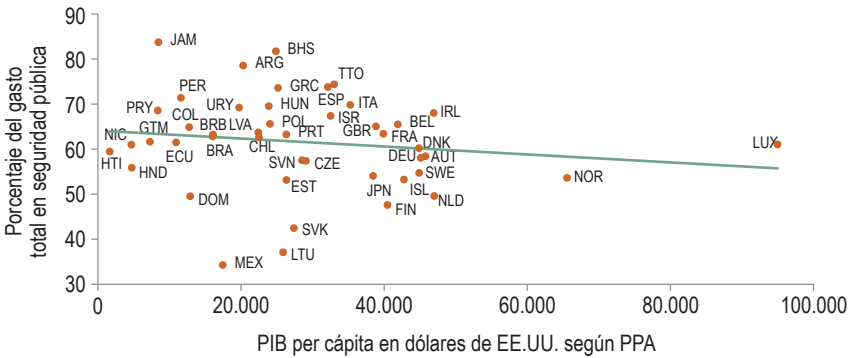
Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales y OCDESTAT.

Nota: Argentina refleja la estructura del gasto a nivel nacional. Para México, se recoge el gasto federal.

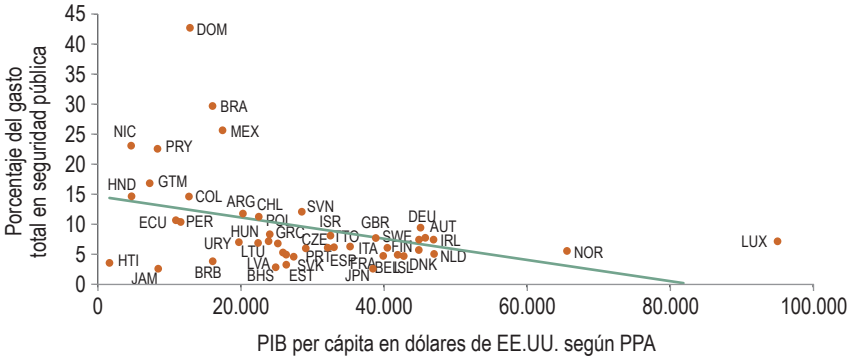
mayor parece ser la proporción de lo que gasta en prisiones (y en otros rubros), en comparación con la policía y la justicia (gráfico 7.8). Esto puede deberse en parte al hecho de que en países de ingreso per cápita más

Gráfico 7.8 Perfil de gasto y PIB per cápita según PPA, 2014

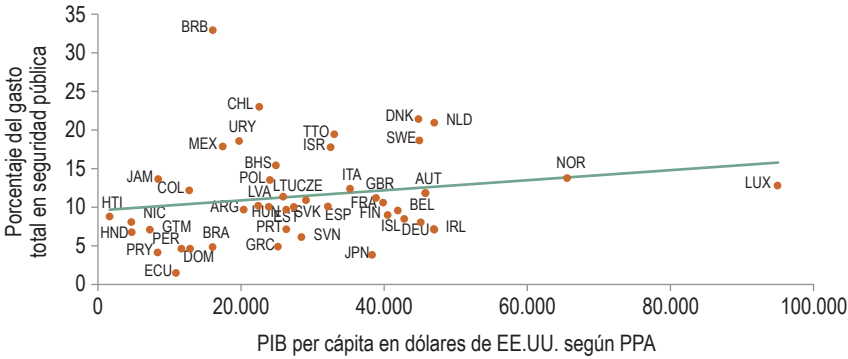
A. Gasto en policía



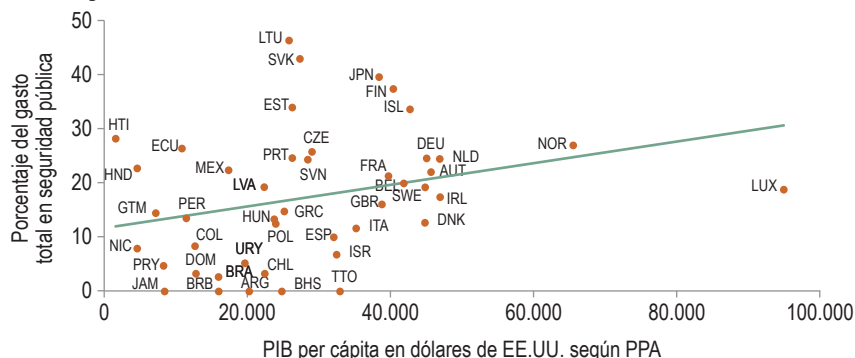
B. Gasto en el sistema judicial



C. Gasto en prisiones



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.8 Perfil de gasto y PIB per cápita según PPA, 2014 (continuación)**D. Otros gastos**

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales, OCDESTAT y WEO del FMI.

Nota: Argentina refleja la estructura del gasto a nivel nacional. Para México, se recoge el gasto federal.

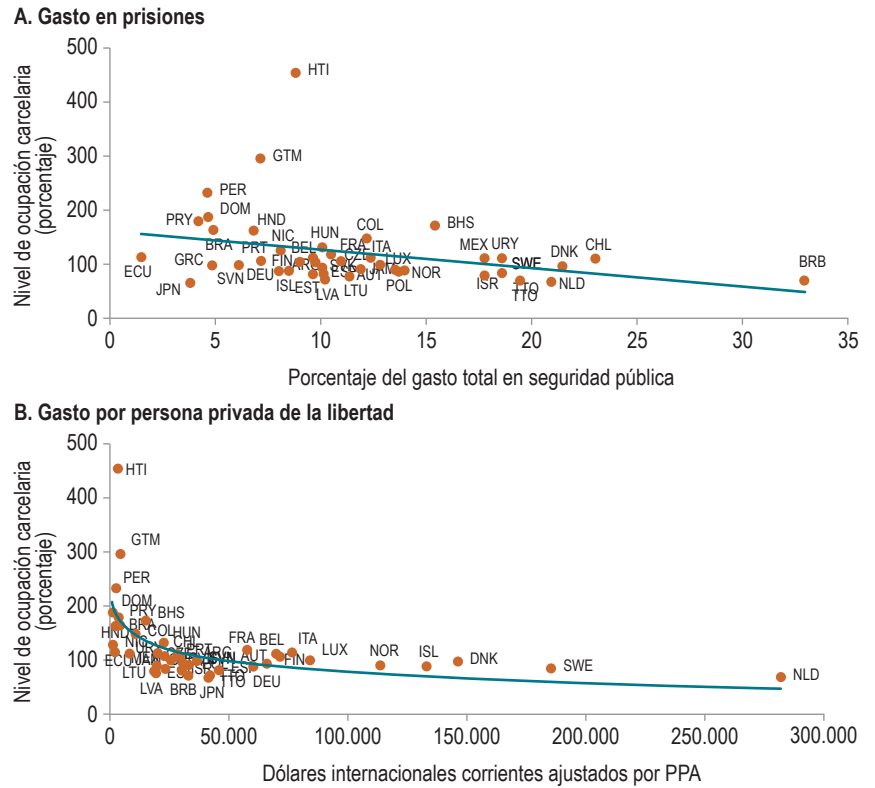
bajo, las tasas de delincuencia tienden a ser más altas; por lo tanto, se tiene que priorizar el gasto en policía por encima de otros gastos.

Por otro lado, es posible que los países desarrollados gasten más en prisiones porque están más sometidos a la presión ciudadana para garantizar los derechos básicos de las personas privadas de libertad: por ejemplo, menores tasas de hacinamiento. De hecho, existe una correlación negativa entre la proporción del gasto en prisiones y la tasa de hacinamiento, así como entre el gasto público por preso y la tasa de hacinamiento, que parece respaldar esta hipótesis (gráficos 7.9A y 7.9B).

La mayor parte del gasto —entre un 50% y un 80%— se invierte en personal, y principalmente en policía. La mediana del gasto en personal en América Latina y el Caribe es 10 puntos porcentuales más alta que la de la OCDE (80% contra 70%, gráfico 7.10). En la muestra disponible, Chile y Perú son los países que menos gastan, y Paraguay y Uruguay los que más gastan en personal. En todos los países, menos Chile, el gasto en personal representa una proporción mayor del presupuesto de los sectores de policía y justicia que del presupuesto del sector penitenciario (gráfico 7.11).

Tomando un grupo de 10 países con datos para 2008 y 2015, se observa un aumento del 34% en su gasto per cápita, de US\$196 a US\$262 per cápita (gráfico 7.12A). Algunos países más que duplicaron su gasto, como Costa Rica (126%) y Paraguay (115%), mientras que otros presentaron incrementos menores, como Brasil (19%), Honduras (20%) y República Dominicana (34%) (gráfico 7.12B).

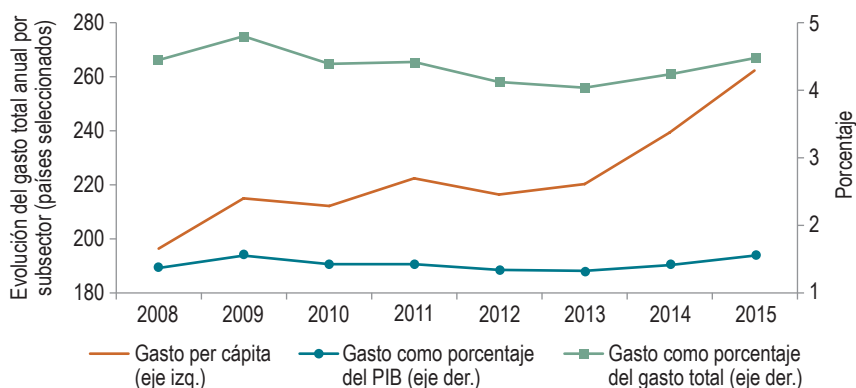
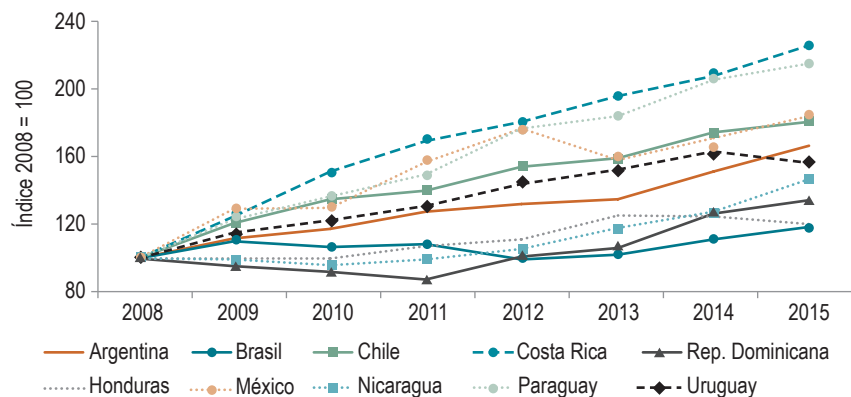
Gráfico 7.9 Superpoblación y porcentaje de gasto en prisiones



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales, OCDESTAT y World Prison Brief.
Nota: Argentina refleja la estructura del gasto a nivel nacional. Para México, se recoge el gasto federal. Ambos gráficos han sido elaborados utilizando los últimos datos disponibles por país provenientes del World Prison Brief a septiembre de 2017.

El gasto per cápita en seguridad varía significativamente entre los países. En 2015 Argentina gastaba US\$583 per cápita, contra US\$312 de Uruguay, US\$313 de Brasil, US\$70 de Honduras y US\$32 de Nicaragua (gráfico 7.13).

Si bien todos los países aumentaron su gasto per cápita en seguridad, los factores que influyeron en este incremento varían. El crecimiento de la economía (barra verde claro en el gráfico 7.14) desempeñó un rol importante en todos los países. La expansión del gasto público total (barra naranja) fue positiva en ocho países, particularmente en Argentina (36%), Paraguay (49%) y México (52%). El peso del gasto en seguridad como parte del gasto total (barra azul) aumentó en siete países, particularmente en Costa Rica (32%) y Argentina (20%), mientras que registró una caída en dos: Brasil (-13,9%) y Nicaragua (-12,7%) (gráfico 7.14).

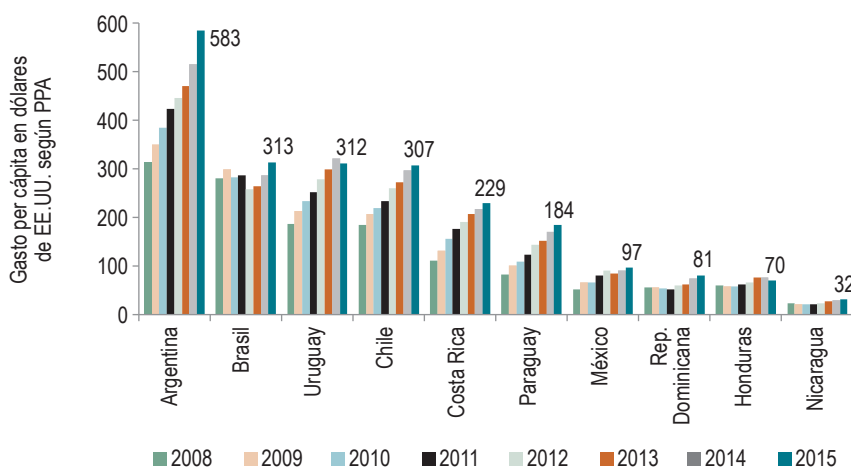
Gráfico 7.12 Gasto en orden público y seguridad 2008–15**A. Gasto acumulado****B. Gasto real, índice base 2008**

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales y WEO del FMI.

menos creció tanto en términos absolutos como relativos (gráfico 7.15B). En relación con el destino de los gastos, en los tres países donde se pudo calcular su evolución para 2011–15, no se observan grandes cambios en la relación entre personal, operaciones e inversión.

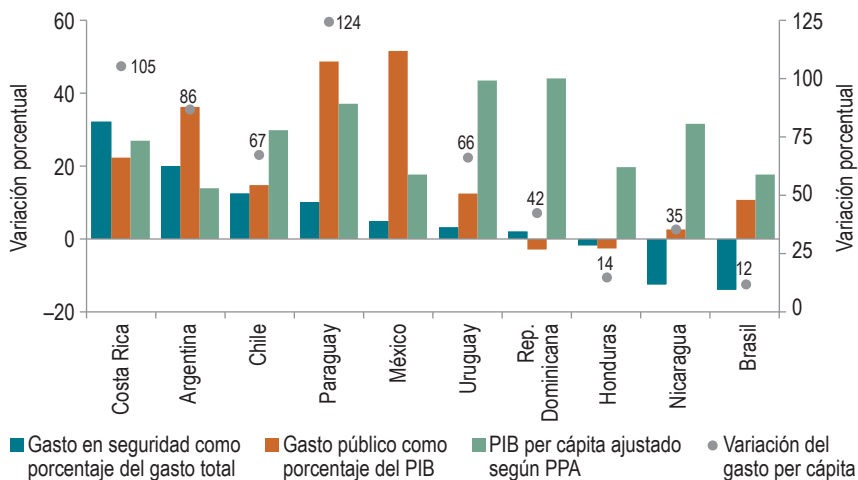
¿Mayor gasto garantiza más seguridad?

A simple vista, existe escasa relación entre el aumento del gasto y los resultados de seguridad en la región (gráficos 7.16 y 7.17). Entre los países que subieron su gasto por encima de la media entre 2010 y 2012, algunos mejoraron sus indicadores de seguridad por encima de la media entre 2012 y 2014 (cuadrante inferior derecho), mientras que otros los empeoraron

Gráfico 7.13 Gasto per cápita en seguridad pública (dólares de EE.UU. según PPA)

Fuente: Análisis propio.

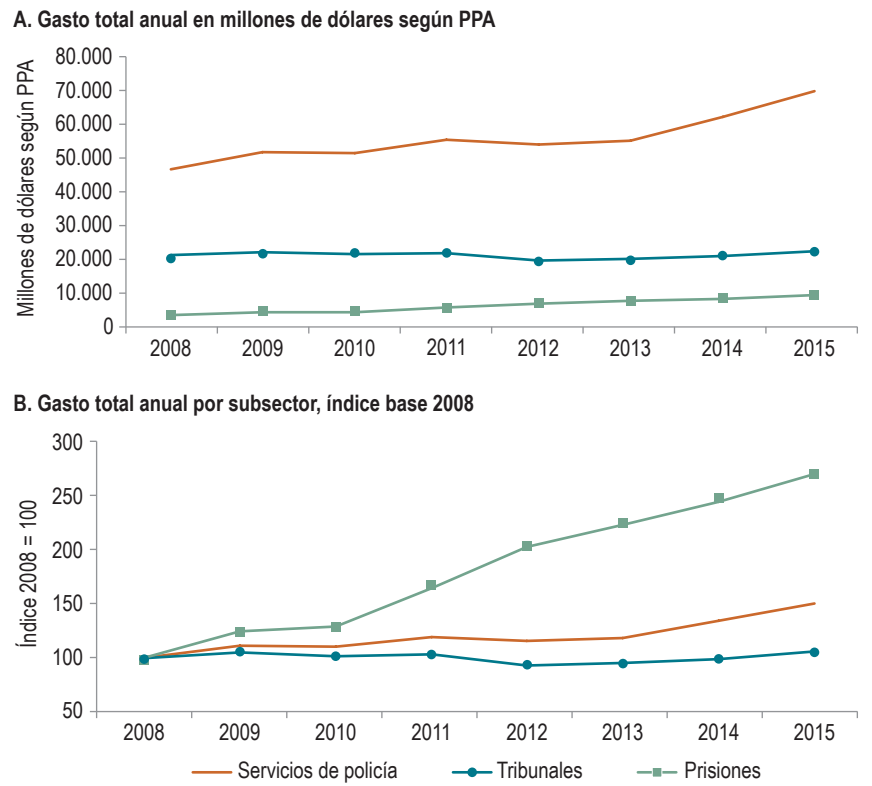
Nota: El orden de los países se estableció en base al cambio en el gasto per cápita, 2015.

Gráfico 7.14 Descomposición factorial, 2008 y 2015

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales y WEO del FMI.

(cuadrante superior derecho). Además, mientras que se observa una relación negativa entre los cambios en victimización y los cambios en el gasto per cápita en seguridad, en el caso de los homicidios se observa lo contrario. El reto metodológico consiste en lograr superar la relación endógena

Gráfico 7.15 Gasto acumulado según principales sectores (países seleccionados) 2008–15

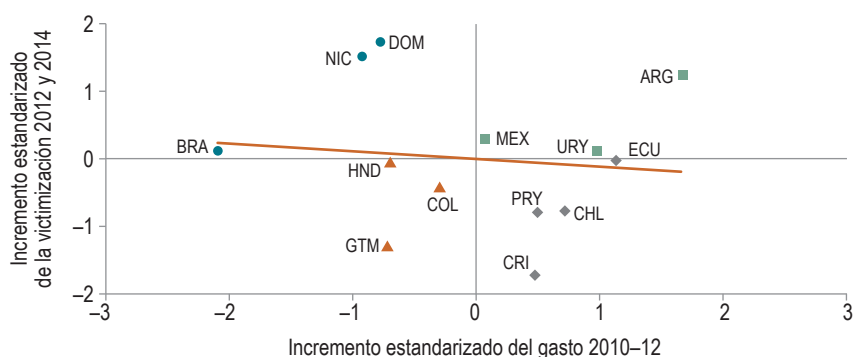


Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas oficiales.
Nota: Basado en datos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

que existe naturalmente entre estas variables: ¿el aumento del gasto lleva a reducir los delitos, o el incremento de los delitos lleva a subir el gasto?

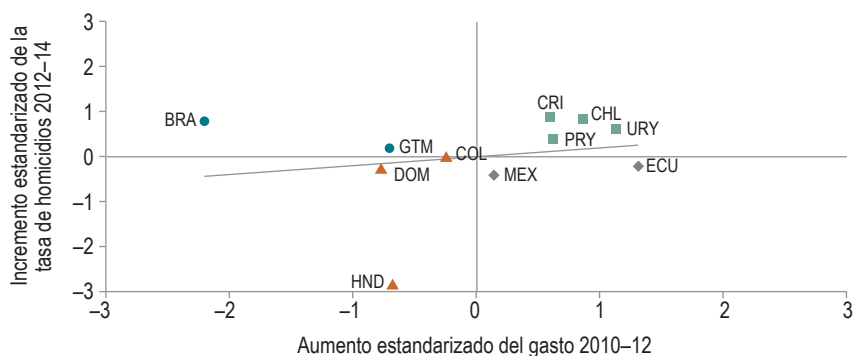
Un estudio más detallado de Brasil arroja luz sobre esta cuestión y sugiere que, al menos para este país, el aumento del gasto en seguridad puede mejorar significativamente la seguridad ciudadana.³ Un aumento de R\$ 10 en el gasto anual estatal en servicios policiales per cápita en

³ Gomes (2018) recurre a un instrumento inspirado en Bartik para atender la endogeneidad, utilizando datos de 26 estados brasileños entre 2002 y 2014. El trabajo se basa en el crecimiento nacional promedio del gasto en seguridad para producir una medida del gasto público estatal en seguridad que no está relacionada con la tasa estatal de homicidios. Luego analiza cómo este gasto afecta a los homicidios a nivel estatal.

Gráfico 7.16 Incremento estandarizado del gasto per cápita y tasa de población victimizada

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales y de las Estadísticas Internacionales de Homicidios de UNODC.

Nota: Para estandarizar se utilizó: $(\text{Dif} - \text{mean}(\text{Dif})) / \text{sd}(\text{Dif})$, siendo Dif = Diferencia entre dos períodos. Arroja un incremento estandarizado que puede interpretarse en desviaciones estándar de la media. Si un país tiene un valor de 2 en la sección de gasto, es porque en el período se observó un incremento dos desviaciones estándar mayor que la media observada durante el período.

Gráfico 7.17 Incremento estandarizado del gasto per cápita y tasa de homicidios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales y de las Estadísticas Internacionales de Homicidios de UNODC.

Nota: Para estandarizar se utilizó: $(\text{Dif} - \text{mean}(\text{Dif})) / \text{sd}(\text{Dif})$, siendo Dif = Diferencia entre dos períodos. Arroja un incremento estandarizado que puede interpretarse en desviaciones estándar de la media. Si un país tiene un valor de 2 en la sección de gasto, es porque en el período se observó un incremento dos desviaciones estándar mayor que la media observada durante el período.

Brasil se asocia con una reducción del 0,6% en el número de homicidios por cada 100.000 habitantes. Con un gasto promedio en seguridad de R\$ 196 per cápita y una tasa promedio de homicidios de 29, se estima que un aumento del 1% en el gasto en seguridad puede reducir en cerca del 0,4% los homicidios en Brasil. Esta es una buena noticia porque deja un

margen para medidas de política sectorial con el fin de mejorar el impacto a medida que aumente la eficiencia del gasto en el sector.

La evidencia analizada sugiere que es necesario gastar más y mejor en seguridad ciudadana. La magnitud del problema de seguridad en la región, los bajos niveles de inversión per cápita (comparados con la OCDE), y la elasticidad probable de los delitos en relación con ciertos insumos (como el número de policías) sugieren que el aumento del gasto público en seguridad en la región puede tener resultados positivos. Sin embargo, la heterogeneidad en la relación entre gasto y seguridad que se observa en la región sugiere que, antes de subir el gasto, hay que analizar cómo lograr mayor eficiencia y efectividad a través de un mejor gasto.

¿Cómo obtener más por el mismo dinero?

Cuanto mayor sea el nivel de eficiencia de las instituciones de seguridad, mayor será el ahorro de recursos y, por lo tanto, menor el gasto que se necesita para mejorar la seguridad en la región. ¿Cómo puede el gobierno aumentar la eficiencia de los servicios de seguridad, mejorando su calidad? Un primer paso es medir la eficiencia de los servicios de seguridad ciudadana de cada país con respecto al país que tiene mejores resultados con el mismo nivel de insumos. La metodología de análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés, *Data Envelopment Analysis*) calcula el nivel de eficiencia de un país (o región, estado, municipio) y su distancia a la frontera de eficiencia, que está determinada por las unidades más eficientes. En esta sección se presenta el primer análisis de frontera de eficiencia que existe para los servicios policiales de América Latina y el Caribe. Se eligieron los servicios policiales porque son los que concentran la mayor parte del gasto total en seguridad. El análisis DEA se aplicó *globalmente*, comparando los países de América Latina y el Caribe y el mundo (y posteriormente también se aplicó a nivel *subnacional*).

La eficiencia policial a nivel global y regional

La eficiencia se puede alcanzar por dos caminos: haciendo lo mismo con menos recursos, o haciendo más con los mismos recursos. Con la primera opción se consiguen los mismos niveles de seguridad (igual cantidad de delitos violentos y contra la propiedad) con menos insumos (menor cantidad de efectivos policiales o de patrulleros). La segunda opción, en cuyo análisis se centra este capítulo, permite a los países maximizar el producto

con la misma cantidad de insumos.⁴ Al comparar las policías de América Latina y el Caribe con las del resto del mundo, se obtiene un promedio de eficiencia relativa del 70% (gráfico 7.18). Esto quiere decir que si se lleva el promedio de la eficiencia a niveles de frontera, la prevención del delito en la región se podría mejorar en un 30%.

La eficiencia de la policía está correlacionada positivamente con los niveles de ingreso per cápita (gráfico 7.19). Los países con ingresos per cápita más altos tienden a tener una capacidad institucional superior, lo cual se refleja en mayores niveles de eficiencia en el uso y la asignación de recursos (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005). Los resultados destacan la gran heterogeneidad de la región: países con niveles de ingreso per cápita relativamente elevados, como Trinidad y Tobago, Bahamas o Barbados, tienen niveles de eficiencia bajos en comparación con países con niveles de ingreso similares, como Brasil, México o Argentina. Asimismo, la eficiencia está vinculada con indicadores de capacidad institucional, tales como la efectividad gubernamental y el índice del Estado de Derecho, lo cual indica que la mayor eficiencia suele ir acompañada de una mejor capacidad institucional (gráfico 7.20).

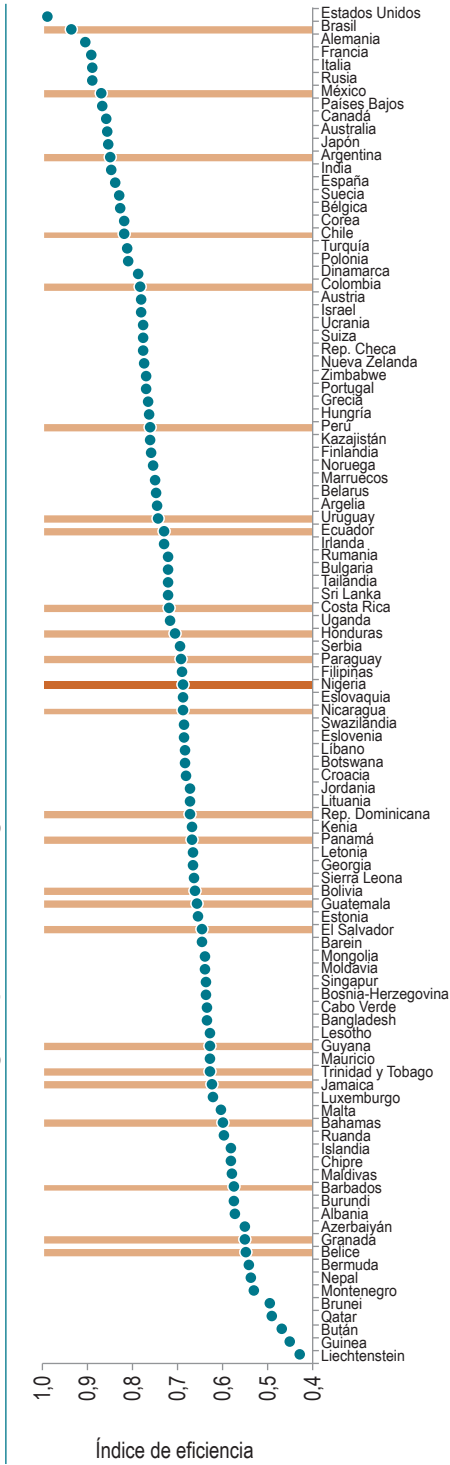
El contexto influye en la eficiencia

Las policías de la región no actúan de forma aislada, sino que interactúan de manera constante con factores socioeconómicos, demográficos e institucionales del contexto en el que operan. Ciertos factores relacionados con la criminalidad y la violencia, como la pobreza, la desigualdad económica, la tasa de desempleo, la proporción de jóvenes en la población o la rápida urbanización, están más allá del control de la policía y, por consiguiente, pueden influir en su desempeño. Por lo tanto, es fundamental tener en cuenta estos factores cuando se mide la eficiencia, dado que se están comparando países cuyos policías poseen capacidades muy dispares y cuyas realidades socioeconómicas, demográficas e institucionales también son muy distintas.

Después de corregir por factores exógenos, las diferencias entre los grados de eficiencia de los países cambian y permiten hacer una comparación más realista de su desempeño. El gráfico 7.21 exhibe la distribución de los países de América Latina y el Caribe en la muestra global, con los

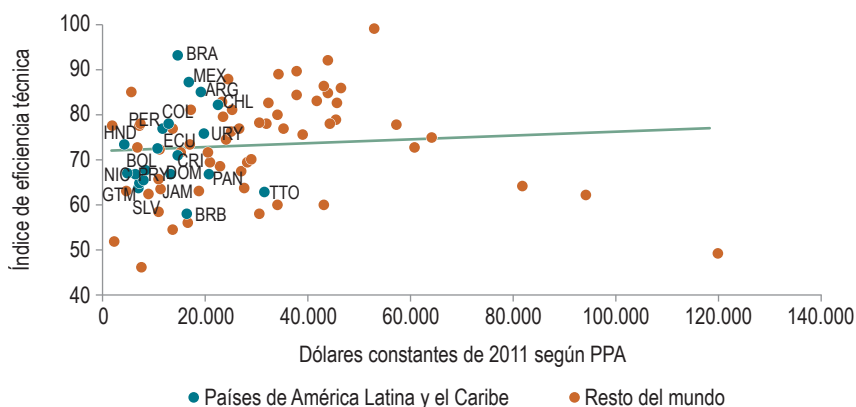
⁴ Se utilizaron como insumo los policías en cada país y como producto el recíproco de los delitos violentos y contra la propiedad registrados. Al tomar el valor recíproco de los delitos violentos y contra la propiedad se estaría capturando implícitamente el nivel de seguridad producido.

Gráfico 7.18 Índice de eficiencia del gasto público a nivel global



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales y UNODC.

Notas: Las barras verticales corresponden a los países de América Latina y el Caribe; la línea de color punteada denota la mediana de la muestra cuando se establece un orden por nivel de eficiencia. El gráfico corresponde al valor medio del período 2004-14.

Gráfico 7.19 Eficiencia técnica y PIB per cápita

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales, UNODC e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

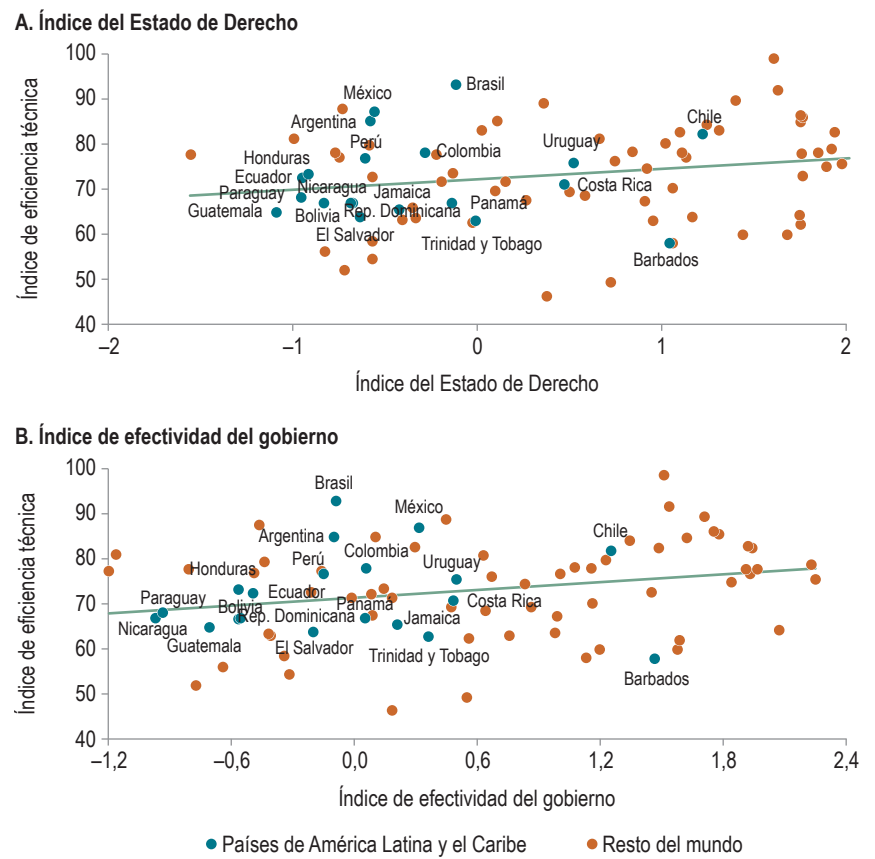
Notas: Las cifras de la variable de eficiencia técnica corresponden al valor medio en el período 2004-14, mientras que las cifras del PIB per cápita están representadas para el mismo año.

puntajes ajustados por factores exógenos. Así, por ejemplo, países como Barbados y Jamaica, que mostraban niveles de eficiencia más bajos en el análisis anterior, ascienden notablemente en el *ranking* de eficiencia cuando se considera la situación socioeconómica más difícil que enfrentan en relación con sus pares de la región. Ocurre lo contrario en Costa Rica, que obtiene un lugar más bajo en la clasificación cuando se toman en cuenta sus mejores niveles socioeconómicos. Un aspecto clave es que, si bien la mayoría de los países de la región se encuentra por debajo de la mediana de eficiencia, existe una fuerte heterogeneidad. Independientemente de la medida de eficiencia utilizada, algunos países de la región, en particular los de América del Sur, tienen niveles de eficiencia superiores a la media global. Sin embargo, todavía hay un margen considerable para mejoras.

El valor del nivel subnacional

La eficiencia policial se puede medir de manera más precisa cuando se comparan unidades de un mismo país (a nivel subnacional) que cuando se compara entre países. Las diferencias institucionales, organizacionales y culturales que existen entre los países son más fáciles de medir y de controlar. Además, el análisis de un país también contribuye a aclarar cuán adecuadamente se asignan los recursos policiales, y cuál es su eficiencia, en las distintas regiones de un país.

Gráfico 7.20 Índice de eficiencia técnica, Estado de Derecho y efectividad del gobierno



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales, UNODC e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Notas: Las cifras de eficiencia técnica corresponden al valor medio en el período 2004-14, mientras que las cifras de Estado de Derecho y efectividad del gobierno están representadas para el mismo año.

En esta sección se presentan resultados sobre la eficiencia subnacional en cinco países.⁵ El gráfico 7.22 presenta abundante información sobre las grandes diferencias en la eficiencia de la policía en diferentes departamentos o provincias en todos los países. Las diferencias de

⁵ Los *productos* que se miden varían según el país: en Guatemala, Honduras, Nicaragua y México es el porcentaje de delitos esclarecidos, y en Ecuador es total de delitos prevenidos. Los *insumos* que se miden abarcan el total de efectivos policiales y vehículos para todos los estudios, y en Perú y México también se utilizan variables sobre tecnología (computadoras, *tablets*, teléfonos, etc.). Véanse Alda (2016, 2017) y Banco Mundial (2014).

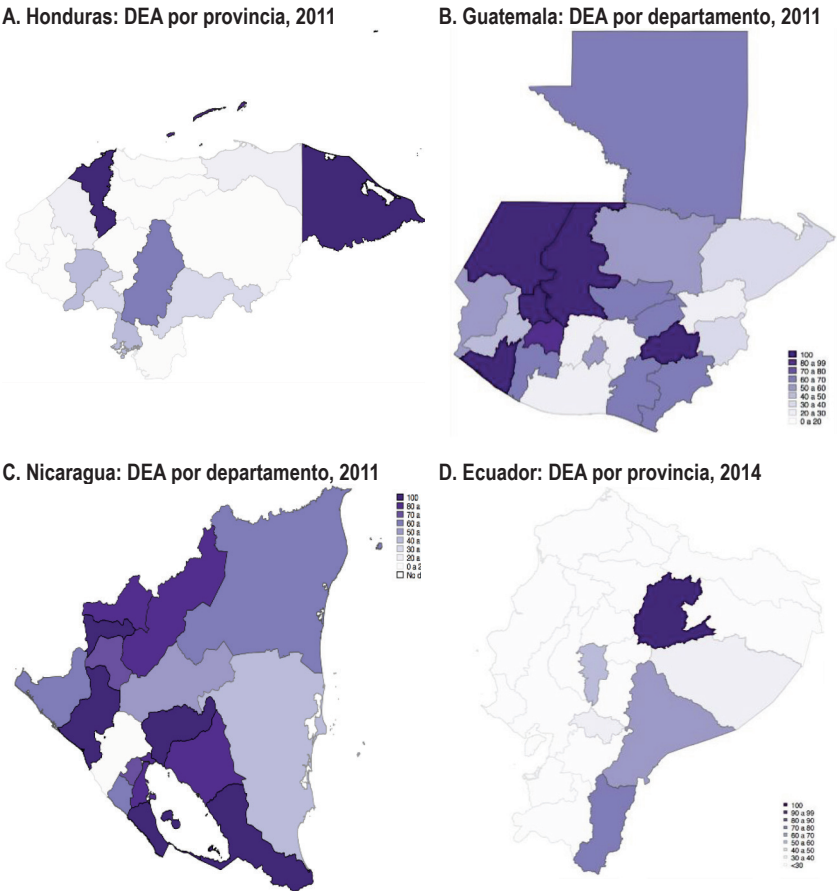
Gráfico 7.21 Índice de eficiencia del gasto público ajustado por factores externos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales, UNODC e indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.
Notas: Las barras verticales corresponden a los países de América Latina y el Caribe; la línea de color punteada denota la mediana de la muestra cuando se establece un orden por nivel de eficiencia. El gráfico corresponde al valor medio del período 2004-14.

colores en los gráficos, que van de lo más oscuro (la mayor eficiencia) a lo más claro (la menor eficiencia) sugiere que existen varios “países” distintos conviviendo dentro de un mismo país. Es importante recordar que en estos casos la eficiencia se mide al interior de un país, por lo cual es probable que hasta la división más eficiente podría mejorar si se la compara a nivel internacional. Aun así, en todos los países analizados, los organismos policiales a nivel departamental podrían aumentar de manera significativa sus puntajes de eficiencia manteniendo el mismo nivel de insumos policiales con una mejor gestión. Acercar los estados o provincias de cada país a la frontera aumentaría la eficiencia de la policía un 66% en Ecuador,

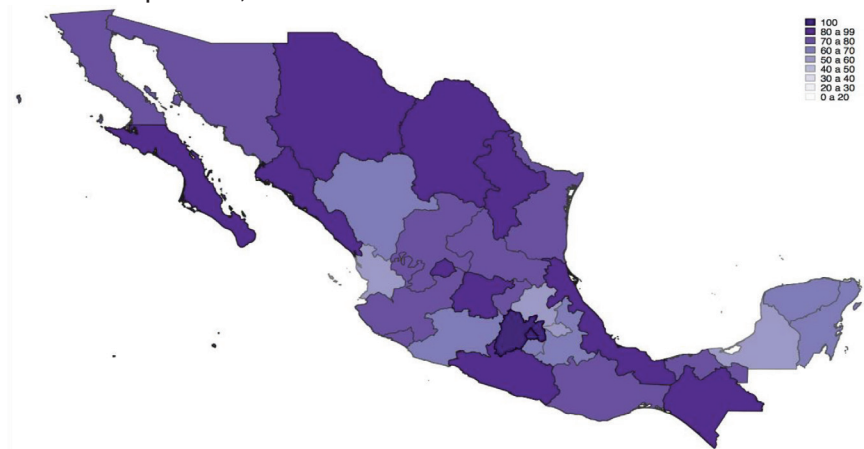
Gráfico 7.22 Mapas DEA con orientación hacia el producto, países seleccionados



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 7.22 Mapas DEA con orientación hacia el producto, países seleccionados (continuación)

E. México: DEA por estado, 2014



Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Alda (2013) para los paneles A y C; Alda (2014) para los paneles B y E; Alda (2017) para el panel D.

un 62% en Honduras, un 40% en Guatemala, un 32% en Nicaragua y un 30% en México.⁶

Organización y eficiencia policial

En una región con escasa información sobre el tema, México representa una rara oportunidad para analizar el efecto de los tipos de organización policial en la eficiencia, utilizando información de las policías municipales (Alda, 2017). En la mitad de los municipios se observa una reducción de la eficiencia debido a la influencia de factores organizacionales externos e internos. Después de controlar por factores socioeconómicos y demográficos, el peso de la organización policial sigue teniendo un impacto en la eficiencia, aunque menor que el impacto de factores externos.

En México, la estructura organizacional de las policías municipales afecta de dos maneras la provisión de seguridad. Cuanto mayor es la complejidad organizacional, menor es la eficiencia. Concretamente, cuanto mayores son la diferenciación funcional (mayor número de departamentos o unidades técnicas) y la diferenciación espacial (más estaciones en

⁶ Estos estudios no son estrictamente comparables entre ellos.

el territorio) menor es la eficiencia. Por lo tanto, parecería que una excesiva fragmentación funcional y territorial pone en entredicho la eficiencia. Al contrario, cuanto mayor es el control organizacional, más aumenta el nivel de eficiencia. En particular, cuanto mayor es la centralización en la toma de decisiones y cuanto más formales son las reglas y directrices organizativas que existen, más crece la eficiencia. Estos resultados proporcionan interesantes enseñanzas tanto para México como para otros países de la región.

Recompensar la eficiencia con recursos

En promedio, la eficiencia policial de la región no está demasiado peor a nivel agregado que la de los países más desarrollados. Sin embargo, hay margen considerable para acercarse a la frontera de eficiencia en el plano regional, nacional y subnacional. Por consiguiente, los recursos deberían reasignarse teniendo en cuenta criterios de eficiencia. A nivel nacional, los mecanismos para adjudicar los recursos a los gobiernos subnacionales presentan una oportunidad. Numerosos países de la región no tienen una fórmula para determinar dónde y cómo asignar los recursos de manera más eficiente. O si la tienen, no la aplican bien. La adopción de un presupuesto basado en el desempeño que incluya métricas de mejoras en la eficiencia contribuiría a promover un mejor desempeño y una asignación más eficiente de los recursos, premiando a aquellos municipios o provincias que logren una mejor utilización de recursos.

Un gasto preventivo, focalizado y basado en la evidencia

Por cada dólar adicional del que un gobierno dispone para proteger a sus ciudadanos, se enfrenta a una decisión crucial: ¿cuál es el mejor uso que puede dar a esos recursos para resguardar tanto la integridad física de sus habitantes como la propiedad de sus bienes? ¿Contratar más policías para aumentar la vigilancia, subir sus salarios para que estén más motivados, equipar laboratorios forenses para capturar a más delincuentes? ¿Invertir en programas sociales para reducir la probabilidad de que los jóvenes se inicien en actividades delictivas, o construir más cárceles para alojar más cantidad de delincuentes y por más tiempo? La lista es larga. Afortunadamente, la literatura académica en seguridad ciudadana coincide en tres grandes principios para orientar el gasto en seguridad: preventivo en lugar de reactivo y punitivo, focalizado en lugar de disperso, y basado en evidencia científica de impacto, y preferentemente de costo-efectividad, en lugar de basado en la intuición.

La prevención es la mejor solución

Prevenir que se cometa un delito no solo evita el sufrimiento ocasionado por las pérdidas personales y materiales, sino que también resulta más barato que reaccionar ante los delitos consumados y sus consecuencias. Esto es de sentido común. Cuando se comete un delito, el Estado activa cuatro grandes funciones en las que tendrá que gastar recursos públicos: i) policías para perseguir y aprehender al infractor; ii) servicios de justicia para investigar y juzgarlo; iii) el sistema de sanciones para aplicarle una sanción y promover su rehabilitación; y iv) servicios de reparación del daño para las víctimas. Si se suman esos gastos y se comparan con el costo de prevenir que el delito ocurra, las conclusiones serán muy favorables a la prevención, y lo serán todavía más si se consideran los costos privados y sociales de ese delito y los costos de los delitos prevenidos en el futuro. Por ejemplo, los programas de tutoría intensiva para adolescentes en riesgo, como “Becoming a Man” en la ciudad de Chicago, lograron una reducción del 44% en los arrestos por delitos violentos (además de mejoras educativas) (Heller et al., 2015). La evaluación de costo-beneficio arrojó un beneficio de casi US\$8 por cada dólar invertido (WSIPP, 2017a).

¿Cuánto se gasta actualmente en prevención? No existe una definición consensuada de prevención ni sistemas para registrar dicho gasto. Una forma de medirlo consiste en incluir solo aquellos programas entre cuyos objetivos se especifica la prevención de la delincuencia y/o la violencia. Medido de esta manera, el gasto en prevención puede representar el 3% del gasto en seguridad y justicia, como en El Salvador en 2011 (gráfico 7.23), o un 10%, como fue el promedio anual en Chile entre 2012 y 2015 (Fundación Paz Ciudadana y BID, 2017).

Gráfico 7.23 Asignación presupuestaria en seguridad ciudadana en El Salvador, 2011



Fuente: Banco Mundial (2012).

Para capturar de modo más preciso el gasto en prevención, esta definición debería incluir no solo los programas de prevención social (como en El Salvador y Chile) sino también los de prevención policial (como la vigilancia policial en puntos calientes) y judicial (como los servicios de conciliación o mediación). Lamentablemente, los sistemas de registro de las cuentas públicas no suelen estar preparados para realizar estas mediciones.

Una definición ampliada del gasto en prevención debería también incluir programas que, aunque no tengan la prevención entre sus objetivos explícitos, prometan ayudar a reducir la delincuencia en el país. Los programas especiales (Heckman et al., 2010), incluidos los que se enfocan en la educación de la primera infancia, la orientación parental y la retención escolar, y que incluyen transferencias condicionadas, entre otros, pueden tener importantes efectos en la prevención de la delincuencia si están bien diseñados. Se estima que los retornos privados y sociales de la educación en términos de su impacto en la disminución de la delincuencia superan el 20% (Busso et al., 2017).⁷

Focalización en territorios, personas y comportamientos de alto riesgo

La segunda métrica importante para evaluar la calidad en la asignación del gasto en seguridad tiene que ver con la focalización. Los delitos se concentran de forma desproporcionada en un pequeño número de lugares, de personas y de comportamientos de alto riesgo (Abt, 2016). Cuanto más focalizado sea el gasto de seguridad y justicia en estos tres ámbitos, mayor será su impacto.

- *Lugares*: se estima que el 50% de los delitos se concentran en el 5% o 6% de los segmentos de calles en las ciudades de Estados Unidos y Europa (Weisburd, 2015), y entre el 3% y el 7,5% en las ciudades de América Latina (Jaitman y Aizenman, 2016).
- *Personas*: cerca del 10% de la población es responsable del 66% de los delitos (Martínez et al., 2017). En Boston, el 1% de los jóvenes de entre 15 y 24 años fue responsable del 50% de los disparos que se hicieron en la ciudad (Braga y Winship, 2015). En Montevideo, una encuesta de la población adolescente escolarizada reveló que el 2% es responsable del 70% de los incidentes violentos reportados

⁷ Berlinski y Schady (2015) también evaluaron programas de estimulación precoz en Jamaica, que tuvieron como resultado una menor participación en actividades delictivas.

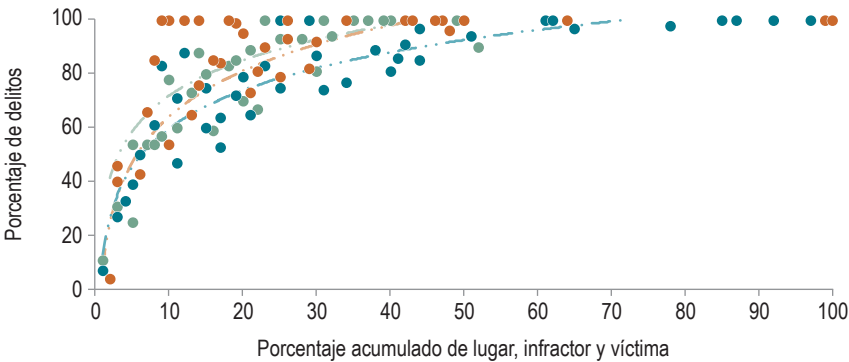
por la muestra (Traitenberg y Eisner, 2014). Al centrarse en los delinquentes frecuentes, se puede prevenir un mayor número de delitos con menos recursos.

- *Comportamientos:* portar un arma de fuego, particularmente si es ilegal; consumo excesivo de alcohol, por su relación con el riesgo de violencia; y asociación con grupos de personas o pandillas que infringen la ley, lo cual incrementa la probabilidad de cometer delitos (OMS, 2010a).

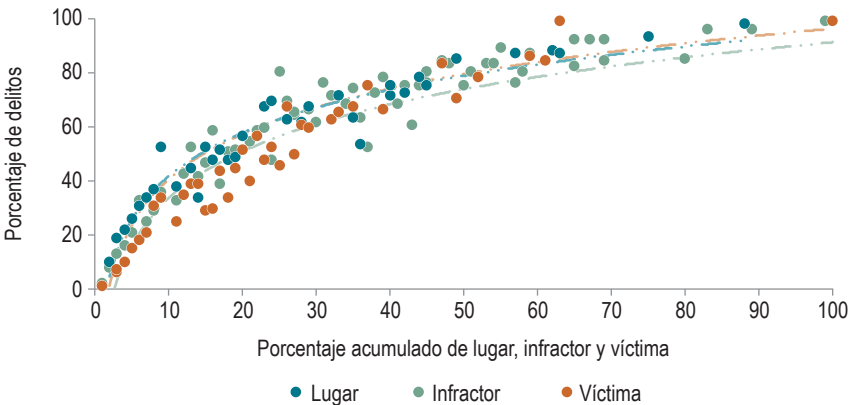
Una revisión sistemática de los estudios sobre la concentración espacial y delictiva de infractores y víctimas muestra un patrón consistente, aunque el grado varía en función de si se incluyen o excluyen unidades de análisis donde no hubo delitos (gráfico 7.24).

Gráfico 7.24 Resultados de estudios sobre concentración delictiva

A. Incluidas unidades con cero delitos



B. Excluidas unidades con cero delitos



Medir el grado de focalización del gasto en seguridad es complejo. Para aproximarse a una respuesta, el Banco Interamericano de Desarrollo llevó a cabo una encuesta en seis países con el objeto de medir el grado de focalización de los programas de seguridad y de justicia penal (cuadro 7.1). De acuerdo con la encuesta, menos de la mitad de estos programas está enfocada en comportamientos antisociales o delictivos (100 programas, que corresponden al 38% de los programas). Además, la focalización es mucho menos habitual cuando se trata de lugares de alto riesgo (12,5%).

Los métodos analíticos y los enfoques programáticos para la focalización existen; el desafío consiste en adoptarlos. Por ejemplo, en el ámbito policial la vigilancia de puntos calientes se aplica desde hace décadas en todo el mundo como una manera de centrarse en lugares de alto riesgo, pero en la región se empezó a aplicar recién hace muy poco. Las intervenciones focalizadas requieren incorporar los conocimientos científicos y el análisis criminal en la toma de decisiones de manera sistemática y sostenida con el fin de reducir la discrecionalidad. El control externo, la rendición de cuentas y un liderazgo político fuerte son condiciones que favorecen la adopción de políticas focalizadas y orientadas a resultados. El modelo de COMPSTAT de Nueva York y sus adaptaciones en ocho estados de Brasil son un buen ejemplo de la relevancia y los desafíos del liderazgo sostenido (Behn, 2014). Un liderazgo efectivo requiere capacidades institucionales (buenos sistemas de información, procesos de toma de decisiones basados en análisis, conocimiento de intervenciones que han funcionado, etc.) que demoran tiempo en construirse. La región tiene una oportunidad para avanzar hacia políticas de seguridad respaldadas por datos y evidencia científica. Para ello requiere un cambio cultural que

Cuadro 7.1 Focalización en los programas de seguridad ciudadana, países seleccionados

Estado/ país	Total programas	Se estima focalización en:			Sin suficiente información sobre focalización
		Lugares de riesgo	Personas en riesgo	Conductas de riesgo	
Chile	72	8	13	41	10
Ceará/Brasil	54	7	6	22	19
Ecuador	17	3	9	5	0
Guatemala	51	9	21	21	0
Paraguay	11	0	8	2	1
Uruguay	59	6	44	9	0
Total	264	33	101	100	30

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de BID y Grupo Precisa (2018).

genere las condiciones y capacidades propias de un paradigma de seguridad ciudadana más moderno.

Evidencia científica en lugar de intuición

La tercera y última métrica para evaluar la calidad en la asignación del gasto tiene que ver con el uso de prácticas y programas basados en la evidencia de su impacto y un análisis de costo-beneficio. Existe una base de evidencia científica robusta sobre intervenciones costo-efectivas para prevenir la delincuencia y la violencia, sobre todo en países desarrollados. Entre los repositorios en línea de evidencia más destacados se incluye Blueprints for Violence Prevention de la Universidad de Colorado, CrimeSolutions del Instituto Nacional de Justicia del Gobierno de Estados Unidos, What Works on Crime Reduction del College of Policing del Reino Unido, Campbell Collaborations, etc. Con el fin de hacer esta información más accesible para los gobiernos de la región, el BID está desarrollando un repositorio con evidencia de más de 400 intervenciones.

Toda política de seguridad ciudadana que aspire a gastar bien debe construir y financiar un portafolio de intervenciones basado en esta evidencia internacional. Lograr esto es un proceso gradual y complejo. El primer paso reside en conocer la evidencia global sobre qué funciona y qué no funciona, y desarrollar intervenciones y programas adaptados a nivel local sobre la base de esos conocimientos. El segundo paso consiste en evaluar de manera rigurosa el impacto y costo-efectividad de esas intervenciones, descartando las que no funcionan, aumentando la escala de las que sí lo hacen y buscando continuamente soluciones innovadoras. A nivel de ciudad, un modelo de este enfoque es el *Crime Lab* de la Universidad de Chicago. A nivel estadual, el *Washington State Institute of Public Policy (WSIPP)*, creado por el Congreso del estado de Washington, se destaca por el desarrollo y su aplicación sistemática de análisis de costo-beneficio en las decisiones de políticas de seguridad. Para cada uno de los componentes de la cadena de valor de seguridad ciudadana, se han seleccionado las intervenciones del repositorio de WSIPP que muestran mejor la razón costo-beneficio y las probabilidades más altas de funcionar en la región (cuadro 7.2). También se han incluido intervenciones populares en la región cuyo costo-beneficio es negativo.

Desafortunadamente, en América Latina y el Caribe hay pocos programas basados en la evidencia. De 283 programas relevados en seis países, solo 22 iniciativas (8% del total) incluyen en su diseño contenidos o técnicas de intervención respaldadas por evidencia empírica sobre eficacia o costo-efectividad (cuadro 7.3).

Cuadro 7.2 Intervenciones de seguridad seleccionadas según enfoque integral y análisis de costo-beneficio

Intervención	Beneficios totales	Beneficios fiscales	Beneficios no impositivos	Costos	Beneficios menos costos (NPV)	Razón de costo- beneficio	Chance de que beneficios excedan costos
Prevención social							
Programa de crianza (Triple P-nivel 4 individual)	3.331	1.168	2.162	(992)	2.339	3,36	86%
Visitas a domicilio (Nurse Family Partnership)	19.157	7.489	11.668	(10.170)	8.988	1,88	61%
Intervenciones comunitarias (Communities that Care)	3.148	863	2.286	(593)	2.555	5,31	82%
Policía							
Vigilancia policial en puntos calientes ^a	518.405	66.942	451.463	(96.637)	421.768	5,36	100%
Justicia penal							
Tribunales de Tratamiento de Drogas	13.926	4.888	9.038	(4.924)	9.002	2,83	100%
Sanciones							
Terapia Multisistémica (MST) para adolescentes	18.965	4.651	14.284	(7.834)	11.102	2,42	84%
Terapia Cognitivo Conductual/ adolescentes	14.957	3.672	11.284	(395)	14.562	37,87	94%
Terapia Cognitivo Conductual/ adultos	8.817	2.732	6.085	(1.395)	7.422	6,32	100%
Intervenciones ineficaces							
DARE	(423)	(184)	(239)	(55)	(478)	(7,71)	49%
Scared Straight (Programa de concienciación de menores)	(9.370)	(2.546)	(6.825)	(106)	(9.477)	(88,14)	4%

Fuente: WSIPP (2017b).

Nota: Se desplegó un policía adicional con estrategia de puntos calientes.

Cuadro 7.3 Grado de focalización en programas de seguridad ciudadana

País / Estado	Total de programas	Potencialmente basado en evidencia
Chile	72	6
Ceará/Brasil	54	4
Ecuador	17	1
Guatemala	51	2
Paraguay	11	1
Uruguay	59	8
Total	264	22

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BID y Grupo Precisa (2018).

Oportunidades y desafíos para gastar mejor

Las intervenciones preventivas, focalizadas y basadas en evidencia tienen un impacto mayor cuando forman parte de un enfoque sistémico que las integra en cada uno de los tres grandes componentes de la cadena de seguridad y justicia: servicios sociales y urbanos, servicios policiales y servicios de justicia penal. Lograr esto no es fácil. Cada componente se enfrenta a desafíos asociados con la inercia del enfoque reactivo, disperso e intuitivo que caracteriza gran parte de la toma de decisiones en América Latina y el Caribe. En esta sección se identifica, para cada componente, un desafío particular y un ejemplo del tipo de intervenciones que se están implementando en la región para superar el problema. Construir un portafolio de intervenciones que aborde todos los componentes de manera integral quizá sea el mayor reto de todos.

¿Quién está al mando? El liderazgo institucional en prevención social y urbana

Un gasto más inteligente en los servicios sociales y urbanos pensados para promover la seguridad ciudadana requiere fortalecer el liderazgo gubernamental. Actualmente, la prevención social del delito es “un asunto de todos y de nadie”. La mayoría de los países carece de un “campeón” institucional claro que asuma esta responsabilidad como parte central de su agenda y su mandato. Por distintos motivos, ni los ministerios de Desarrollo Social, Educación o Salud, ni el ministerio de Seguridad, lo tienen como prioridad. Como consecuencia, los programas sociales orientados a la prevención de la delincuencia, focalizados y basados en evidencia son escasos y de mala calidad. Y al mismo tiempo, las intervenciones con gran potencial para prevenir la violencia no cuentan con las capacidades institucional y presupuestaria necesarias para su adopción e implementación.

Un claro ejemplo de esto son los programas para prevenir que los jóvenes y adolescentes se inicien o persistan en carreras delictivas. Estos programas forman parte de las intervenciones más costo-efectivas que hay en materia de seguridad. Muchos utilizan un enfoque probado y basado en evidencia denominado Terapia Cognitivo Conductual (CBT, por sus siglas en inglés) cuyo fin es ayudar a cambiar las formas de pensamiento anti-social de un individuo para favorecer sus comportamientos pro sociales y constructivos. La CBT es un ingrediente clave en múltiples tipos de intervenciones para distintos grupos de edades y adaptadas a diferentes niveles de riesgo. Una de sus aplicaciones más conocidas es la Terapia Multisistémica (MST, por sus siglas en inglés). La MST logra reducir la probabilidad de reincidencia de un adolescente que delinque en hasta un 70% tras cinco meses de tratamiento en los casos más complejos (Sawyer y Bourdin, 2011) con un beneficio neto total que puede superar los US\$11.000 por participante. Chile es el único país de América Latina y el Caribe que ha implementado la MST como parte de una estrategia integral para proteger a los niños, niñas y adolescentes vulnerables (véase el recuadro 7.1).

El Programa 24 Horas de Chile incorporó la MST gracias al apoyo financiero y al liderazgo técnico de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior. Un gasto más inteligente en seguridad ciudadana requiere identificar y fortalecer actores como esta subsecretaría, es decir,

RECUADRO 7.1 TERAPIA MULTISISTÉMICA EN EL PROGRAMA 24 HORAS DE CHILE

Desde 2012, Chile está implementando el programa “PAIF 24 Horas”. Semanalmente, la policía remite a las municipalidades una lista de niños/as y adolescentes detenidos o conducidos a unidades policiales. Las víctimas de vulneraciones de derechos son llevadas a la Oficina Municipal de Protección de Derechos, y se moviliza a la red de servicios de protección de la infancia. Los casos ingresados por conductas transgresoras de la ley son remitidos a un equipo especializado que aplica un breve instrumento de valoración de riesgo socio-delictivo para estimar empíricamente la probabilidad de reincidir. Se invita a la familia del niño/a o adolescente a participar de un servicio de atención cuya intensidad es proporcional al nivel de riesgo. Los casos de riesgo más alto son derivados a la Terapia Multisistémica (MST). Este componente es financiado por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, y cuenta con la supervisión y el apoyo técnico de MST Group. Recientemente, una evaluación cuasi-experimental realizada por la Fundación Paz Ciudadana analizó el impacto del programa. Encontraron reducciones de la reincidencia estadísticamente significativas de 6 puntos porcentuales después de un año de seguimiento. También se observaron reducciones de 6,5 a 13,4 puntos porcentuales para el subgrupo de más alto riesgo, y de entre 10,5 y 14 puntos porcentuales para los jóvenes de entre 16 y 18 años.

organismos capaces de promover un portafolio de programas de prevención social y urbana basados en evidencia. El portafolio debería incluir tanto las intervenciones focalizadas como los programas universales con importantes efectos secundarios en la prevención de delitos.

Vigilancia policial proactiva

Para lograr un gasto más inteligente en servicios policiales, la región necesita reemplazar el modelo reactivo tradicional, basado en patrullajes aleatorios y en su respuesta a las emergencias, con un enfoque proactivo que se anticipe a la comisión del delito para prevenir que este ocurra. Para esto, hay tres ámbitos que necesitan un financiamiento adecuado: el análisis criminal, para identificar la dinámica y la concentración de los delitos (a nivel espacial, individual y de comportamientos); estrategias policiales preventivas para anticiparse a la concentración de la delincuencia, e investigación policial para detener a los infractores de alto impacto (Coupe, 2016).

Un ejemplo de estas estrategias preventivas son las intervenciones orientadas a reducir las oportunidades de cometer delitos en puntos calientes. La vigilancia policial de puntos calientes (HSP, por sus siglas en inglés) consiste en desplegar recursos policiales en los lugares y horarios en los que se registra una alta actividad delictiva (Weisburd y Telep, 2014). Una revisión sistemática de los resultados de 25 tests o pruebas rigurosas de HSP encontró reducciones significativas en los delitos en 20 de ellos (Braga, Papachristos y Hureau, 2014). Diez de esas pruebas eran evaluaciones aleatorias controladas. Los estudios de costo-beneficio muestran un retorno de más de US\$5 por cada dólar invertido.

Si bien la HSP se ha difundido ampliamente en el hemisferio norte, su penetración en América Latina y el Caribe es aún muy limitada. El BID llevó a cabo una encuesta en 15 países de la región y halló que solo se aplica en tres. En Uruguay, las evaluaciones de impacto ya muestran resultados positivos (véase el recuadro 7.2).

En Uruguay el HSP no constituye una iniciativa aislada, sino que forman parte de un proceso de reforma policial que desde hace más de siete años viene cambiando el accionar de la policía, pasando gradualmente de un modelo reactivo tradicional a uno más preventivo (Serrano-Berthet, 2018).

Juzgando al sistema judicial

A pesar de las importantes inversiones que la región ha hecho en justicia penal, los altos niveles de impunidad y de prisión preventiva hablan de un

RECUADRO 7.2 PATRULLAJE POLICIAL EN PUNTOS CALIENTES: EL PROGRAMA DE ALTA DEDICACIÓN OPERATIVA DE URUGUAY

En abril de 2016, la Policía Nacional del Uruguay inició el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), como una estrategia para reducir robos violentos. El PADO es el primer programa en América Latina y el Caribe que cuenta con un cuerpo policial dedicado exclusivamente al patrullaje de puntos calientes en las principales ciudades del país. El programa comenzó en Montevideo, con el despliegue de patrullas en 120 segmentos de calles, organizadas en 28 circuitos, que representan el 7% de las zonas de Montevideo y el 43% de los robos cometidos en 2015.

Una evaluación de impacto que utilizó un diseño de diferencias en diferencias atribuyó al PADO una caída del 22% en la tasa de ocurrencia de robos con violencia en las zonas intervenidas durante el período analizado. Estos resultados son consistentes con estudios que hallan reducciones para delitos violentos del orden del 23% en Filadelfia (Ratcliffe et al., 2011) y del 20% en robos en Minneapolis (Sherman y Weisburd, 1995). La evaluación del PADO, no solo no observó un desplazamiento del delito, sino una leve difusión de los beneficios a zonas cercanas, lo cual es consistente con la literatura empírica global.

Fuente: Elaborado sobre la base de Chainey, Serrano y Veneri (2018).

desempeño muy pobre. El sistema de justicia penal es sumamente ineficaz e ineficiente para aprehender y procesar a los infractores, así como para llevar a cabo juicios rápidos y dictar sentencias judiciales.

Tres de cada cuatro (76%) homicidios de la región quedan impunes (gráfico 7.25). Este es el número al que se llega al analizar los homicidios que ocurrieron en la región entre 2010 y 2015.⁸ Desafortunadamente, el cálculo se basa en menos de la mitad de los países, dada la falta de información.⁹ Comparativamente, en Asia y Europa la impunidad es del 30%.

El 41% de las personas privadas de libertad en la región no tiene condena y se encuentra en un régimen de prisión preventiva.¹⁰ Existe una variación significativa en el dictado de sentencias, desde países donde estas constituyen menos del 10% a otros que dan cuenta de más del 70% (gráfico 7.26). Este no es un problema nuevo. Entre 1999 y 2017, el

⁸ La metodología para calcular la impunidad directa es: año X = (100 - [Sentenciados en sentido condenatorio por el delito de homicidio doloso en el año X / Incidencia de homicidio doloso en el año X]).

⁹ Brasil, con más del 40% de los homicidios de la región, tiene estadísticas sobre esclarecimiento en solo 6 de los 27 estados. Véase Sou da Paz (2018).

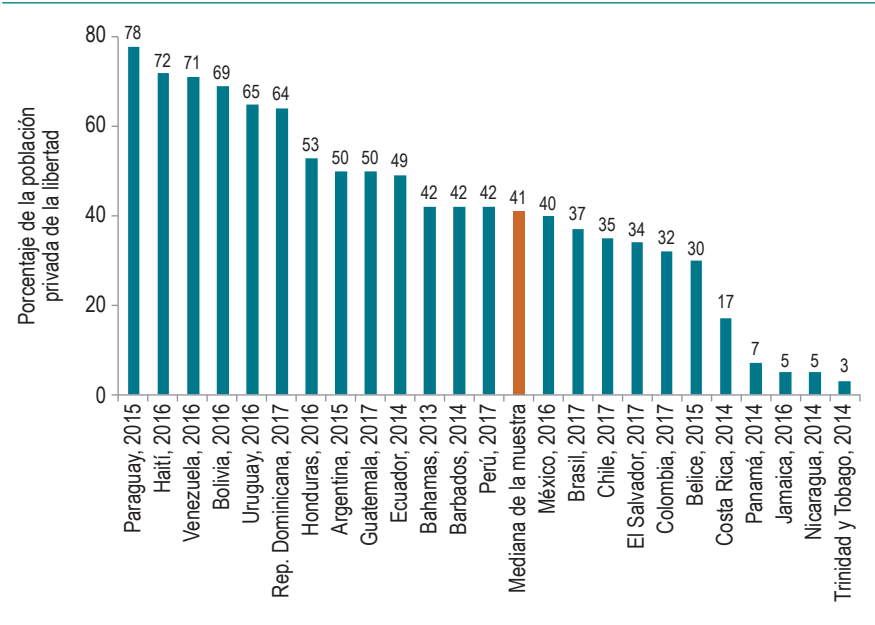
¹⁰ A partir de los datos del World Prison Brief, se promedió la cantidad de presos sin condena para los años que estuvieran disponibles en cada país en el período que abarca entre 1999 y 2017.

Gráfico 7.25 Impunidad directa, promedio 2010–15



Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNODC.

Gráfico 7.26 Privados de libertad con prisión preventiva

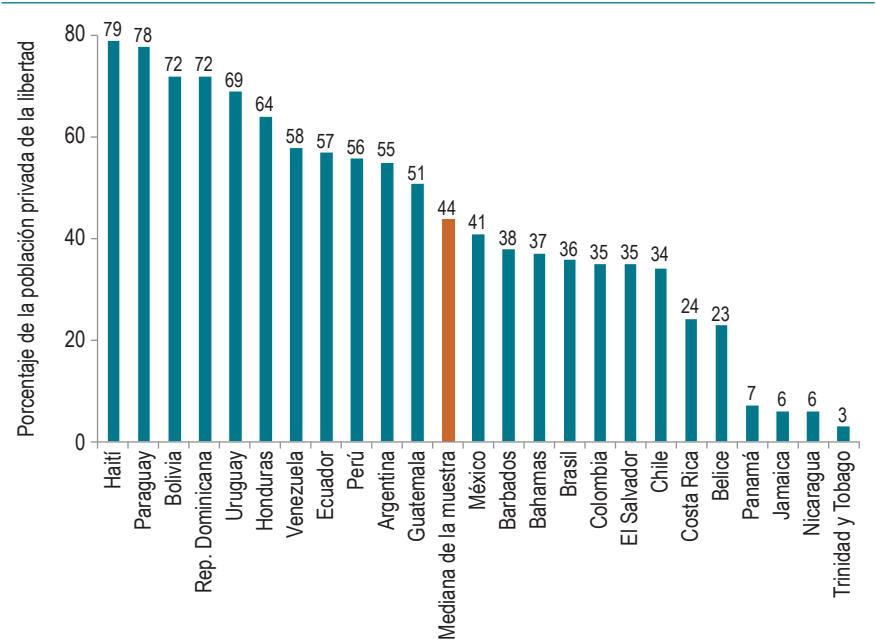


Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Prison Brief.

promedio regional llegaba al 44% (gráfico 7.27). En la última década, la región ha introducido importantes reformas penales para acelerar los procedimientos y agilizar los juicios (Bergman y Fondevila, 2018), lo cual, en la mayoría de los casos, ha generado una tendencia a la baja (gráfico 7.28). Sin embargo, en términos relativos, el número de personas privadas de la libertad sin condena sigue siendo elevado.

Reducir la prisión preventiva injustificada es una manera evidente de mejorar la calidad del gasto público en seguridad ciudadana. El principal beneficio lo tendrían las personas encarceladas injustificadamente, tanto las culpables pero sin mérito de prisión preventiva, como (aún más), las que son inocentes. Sin embargo, el gasto público también se beneficiaría al ahorrarse el costo de mantener a estas personas en prisión. ¿Cómo puede usarse más juiciosamente la prisión preventiva? La prisión preventiva existe para mitigar tres riesgos potenciales: daño a la comunidad (peligrosidad), interferencia en una investigación o fuga. Lamentablemente, la mayoría de los jueces de América Latina utiliza un criterio subjetivo para interpretar estos tres riesgos. En los países desarrollados se están utilizando cada vez más instrumentos objetivos para la evaluación de riesgo antes del juicio, así como el uso de esquemas de diferimiento del proceso penal (recuadro 7.3).

Gráfico 7.27 Privados de libertad sin condena, promedio 1999–2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Prison Brief.

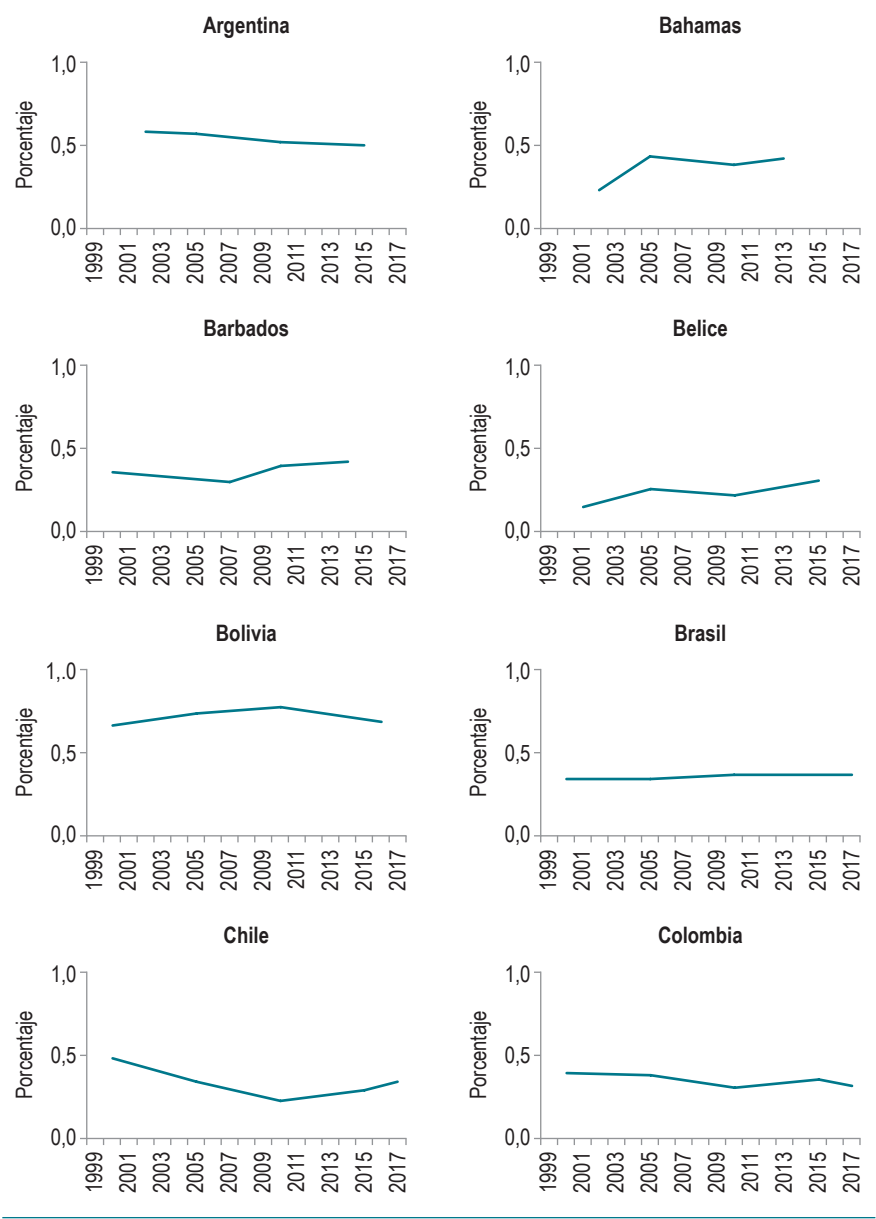
Los altos niveles de impunidad y de prisión preventiva están relacionados con la baja capacidad de aprehender y procesar a los infractores (investigación efectiva), así como de juzgar y sancionar a los procesados (juicio efectivo). El Índice del Estado de Derecho¹¹ elaborado por el Proyecto de Justicia Mundial mide estos dos indicadores (gráfico 7.29). El promedio de ambos para la región es del 38%, cifra sorprendentemente baja, si se compara con Estados Unidos (74%) o España (70%). Sin embargo, se aprecia una gran heterogeneidad.

Las alternativas a la prisión

La amenaza de ir a la cárcel actúa como factor disuasivo del delito, no tanto por la *severidad* del castigo como por la certidumbre y rapidez del mismo (Nagin, 2013). El encarcelamiento, bajo ciertas circunstancias, puede prevenir delitos a través de la disuasión y la incapacitación. Sin embargo, su

¹¹ Este índice se compone a partir de una encuesta anual con una muestra representativa de 1.000 participantes en las tres ciudades más grandes de cada país y un conjunto de profesionales jurídicos y académicos en el país.

Grafico 7.28 Privados de libertad sin condena, por país



(continúa en la página siguiente)

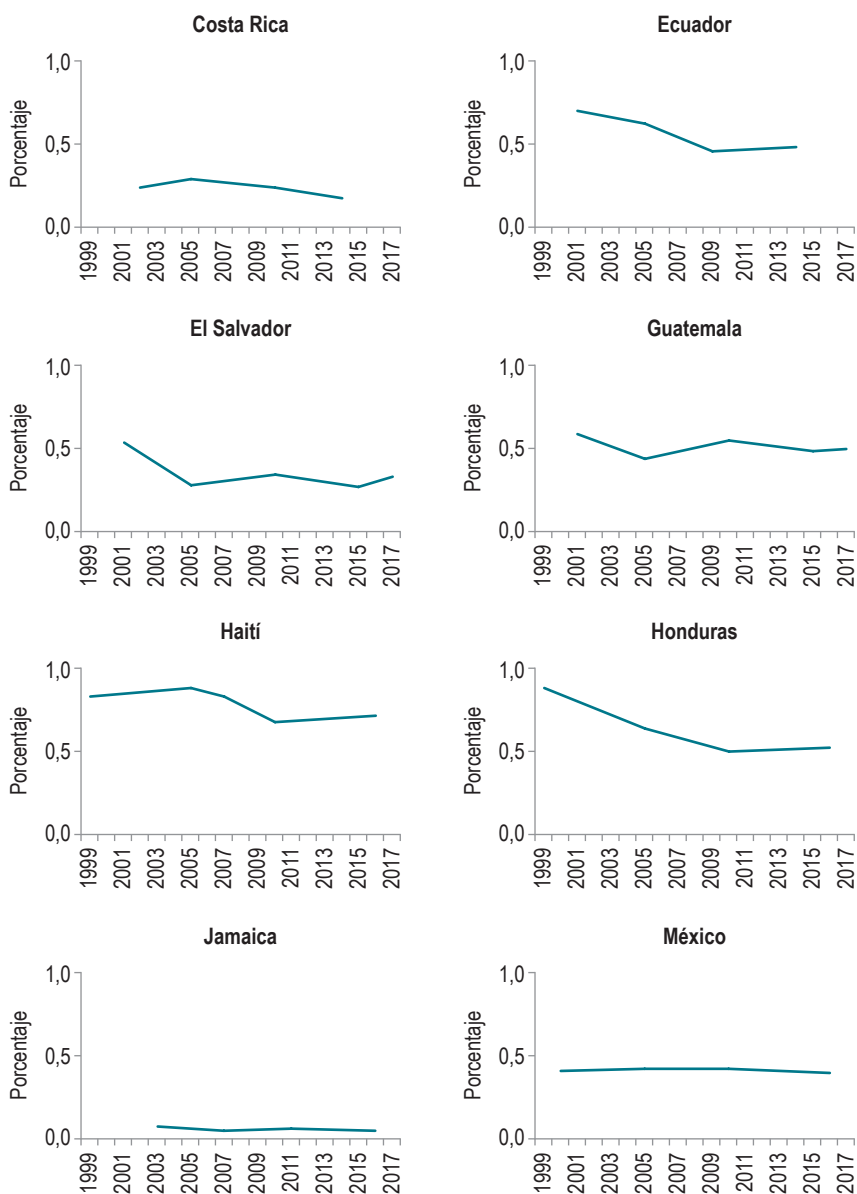
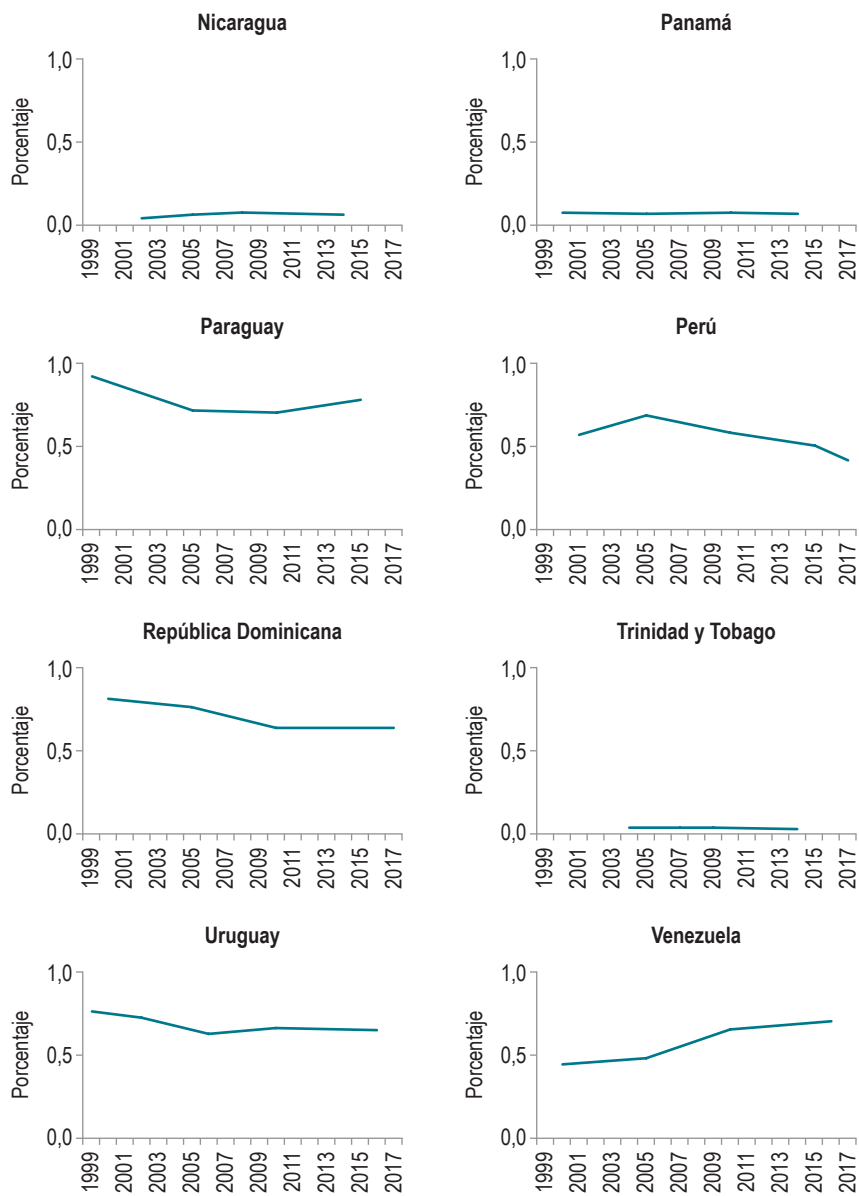
Gráfico 7.28 Privados de libertad sin condena, por país *(continuación)**(continúa en la página siguiente)*

Grafico 7.28 Privados de libertad sin condena, por país *(continuación)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Prison Brief.
Nota: Los gráficos se han elaborado usando los datos disponibles por país.

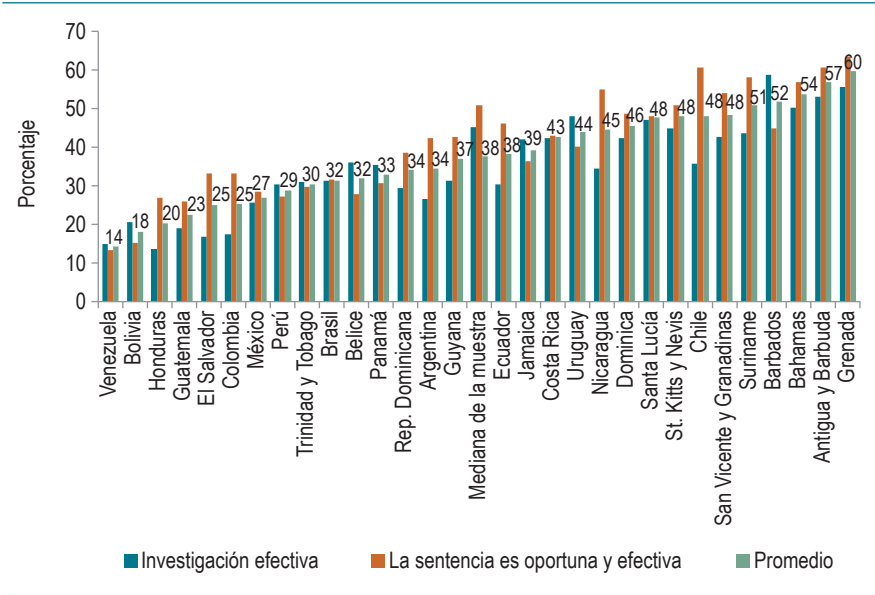
RECUADRO 7.3 HERRAMIENTAS OBJETIVAS PARA ASISTIR EN LA DECISIÓN SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA

En Estados Unidos, la Fundación Laura and John Arnold desarrolló una herramienta analítica para proporcionar a los jueces una evaluación científica, objetiva y basada en datos del nivel de riesgo del acusado y la necesidad de la prisión preventiva. La herramienta, denominada Evaluación de Seguridad Pública-Tribunal (PSA-Court), se construyó analizando más de 1,5 millones de datos tomados del historial delictivo de los imputados de 300 jurisdicciones, para identificar qué factores predecían mejor la probabilidad de que cometieran un nuevo delito, un delito violento o de que no se presentaran ante el tribunal. A estos fines, se utilizan solo datos del historial delictivo, el caso por el que se le procesa, y la edad (detenciones previas y condenas, no presentación ante el tribunal, consumo de drogas y alcohol, salud mental, etc.). No se tienen en cuenta datos raciales, de género, educación, estatus socioeconómico o residencial. Hasta el momento, la PSA-Court ha sido adoptada por 38 jurisdicciones subnacionales en Estados Unidos y las evaluaciones realizadas han tenido resultados alentadores (LJAF, 2013).

En el Reino Unido se han puesto en marcha herramientas similares, pero utilizadas por la policía, para diferir o suspender temporalmente el procesamiento penal de detenidos de bajo nivel de riesgo. A partir de algoritmos de evaluación de riesgo, los individuos menos peligrosos son derivados a programas de tratamiento del problema que generó su detención. El procesamiento no se elimina, sino que se difiere en función del comportamiento (Neyroud y Slothower, 2015).

uso indiscriminado puede llevar a situaciones como la de Estados Unidos, donde se estima que el impacto marginal del encarcelamiento en la prevención de la delincuencia no es significativo (Roodman, 2017). Para lograr un gasto más inteligente en servicios de justicia penal, la región necesita que la cárcel y las sentencias más severas se reserven para los criminales más peligrosos, y que existan sanciones alternativas al encarcelamiento para los infractores no violentos y los delitos de bajo impacto (por ejemplo, para delitos no violentos cometidos por personas adictas a drogas y perfil de riesgo delictivo bajo). Lamentablemente, la región se está moviendo en la dirección opuesta. Entre 2002 y 2014, se duplicó la población penitenciaria de la región (17 países), que pasó de casi 600.000 a 1,2 millones, con una tasa de crecimiento anual del 8%, y casi seis veces la tasa de crecimiento de la población (1,3%). Si la población penitenciaria continúa aumentando a las tasas actuales, hacia 2030 la región llegaría a tener casi 3,4 millones de personas privadas de la libertad, y un gasto público adicional de por lo menos US\$13.000 millones más que el gasto en prisiones de 2014 (gráfico 7.30).

Gráfico 7.29 Capacidad de aprehender, procesar y sancionar con éxito y de manera oportuna, 2017

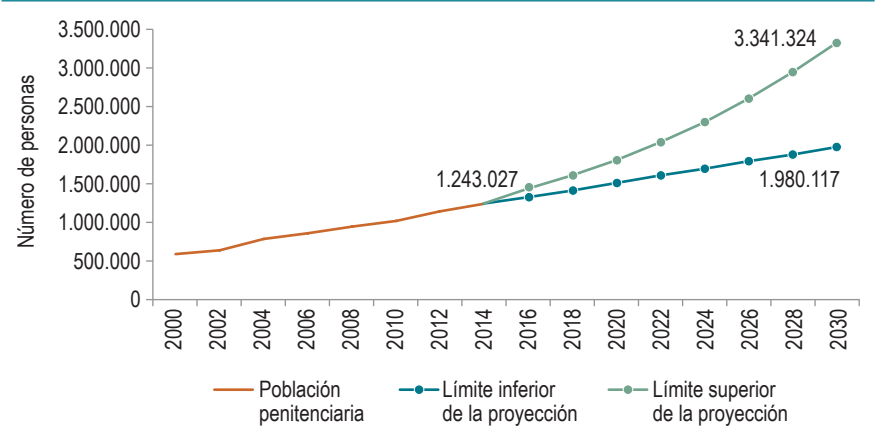


Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Justicia Mundial.

Este importante crecimiento de la población carcelaria se debe a dos tendencias simultáneas: hay más personas que ingresan en prisión que las que salen, y las sentencias dictadas por los jueces son más largas (Bergman y Fondevila, 2018). Los privados de libertad por delitos relacionados con las drogas han sido el subconjunto que más rápidamente creció en los últimos años y representan aproximadamente entre el 15% y el 25% de la población privada de libertad. Este tipo de reclusos generalmente ha cometido delitos de drogas relativamente menores, la mayoría de ellos no violentos, y representan una parte importante de la población carcelaria femenina. Por ejemplo, en Argentina este grupo pasó de representar el 36% en 2003 al 59% en 2011, y en Brasil pasó del 25% en 2005 al 66% en 2012 (Bergman y Fondevila, 2018).

Es preciso contar con alternativas al encarcelamiento que sean costo-efectivas. Se estima que casi un cuarto de la población encarcelada por delitos de drogas a nivel mundial lo está debido al consumo, no debido a la producción, el tráfico o la comercialización de drogas ilícitas (UNODC, 2016: 102). La adicción puede hacer actuar a una persona de manera irracional e ilegal, o llevarlo a delinquir para financiar la adicción. Pasar por la cárcel aumenta significativamente la posibilidad de reincidir (en lugar de disminuirla), es una opción muy costosa para

Gráfico 7.30 Crecimiento proyectado de la población penitenciaria de América Latina y el Caribe



	Privados de libertad	Gasto en millones de dólares según PPA
Valor 2014	1.243.027	10.219
Límite inferior 2030 (crecimiento lineal)	1.980.117	15.723
Límite superior 2030 (crecimiento exponencial)	3.341.324	23.839

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas oficiales y World Prison Brief.
Nota: Esta serie se basa en datos de 17 países. Los cálculos de gasto consideran el gasto por prisionero de 2014, sin introducir incrementos con respecto al año base.

el presupuesto estatal y puede agravar en lugar de reducir el consumo problemático de drogas.

Por lo tanto, es imperativo explorar sanciones alternativas menos costosas para el Estado y que aborden de manera más adecuada el consumo problemático de drogas. Una de estas alternativas son los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD). Se trata de tribunales especializados que vinculan a sujetos que han infringido la ley penal a un mecanismo alternativo al proceso penal tradicional. No solo se deriva a los infractores a un tratamiento, sino que además se contempla una supervisión judicial intensiva que incrementa la adhesión del usuario a la intervención y facilita su proceso de cambio. Los TTD pueden reducir entre 8 y 12 puntos porcentuales la reincidencia delictiva con respecto al procesamiento tradicional de delitos relacionados con las drogas. Estudios de costo-beneficio han mostrado su rentabilidad social, de US\$2,84 de retorno por cada dólar invertido.¹² Los TTD son populares en los Estados Unidos, donde hay más

¹² Véanse Gutiérrez y Bourgon (2012); Mitchell et al. (2012); Shaffer (2011); WSIPP (2017c).

de 2.000 TTD que atienden a más de 70.000 personas (Kleiman, Caulkins y Hawken, 2011). En América Latina, Chile es el país con mayor experiencia en el tema, aunque existen experiencias con diferentes alcances en otros países de la región (CICAD, 2015) (véase el recuadro 7.4).

¿Cómo implementar estas reformas?

Para gastar mejor se debe priorizar una cartera de intervenciones más preventiva, focalizada y basada en la evidencia. Al mismo tiempo, se debe mejorar la eficiencia de las policías y otros organismos del sector. Llevar adelante estos cambios implica numerosas reformas, grandes y pequeñas, fáciles y difíciles. Cada país definirá el ritmo y los objetivos de las mismas. Existen dos dificultades, sistémicas e interrelacionadas, que es necesario abordar para que las reformas sean efectivas. Una es de carácter político, la otra es institucional.

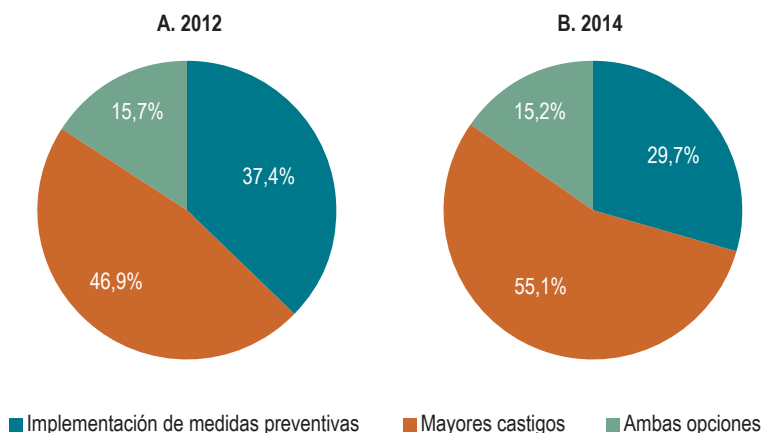
Un nuevo discurso para la seguridad

El reto político consiste en conseguir que el gasto inteligente en seguridad ciudadana sea políticamente atractivo. Muchas de las reformas propuestas en este capítulo no despertarán un apoyo masivo de la ciudadanía. Debido

RECUADRO 7.4 LOS TRIBUNALES DE TRATAMIENTO DE DROGAS EN CHILE

Desde 2004 como plan piloto y desde 2011 como política pública nacional, el Ministerio de Justicia de Chile coordina los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD), con el apoyo del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, el Ministerio Público, la Defensoría Penal y el Poder Judicial. Este programa funciona para adultos en 29 juzgados de garantía en 10 regiones del país y el programa para adolescentes, en 12 tribunales de garantía en ocho regiones del país. Entre 2008 y 2014, hubo 1.750 imputados que ingresaron en el programa de TTD para adultos. Cerca del 80% son hombres de entre 18 y 35 años. Casi un tercio cometió delitos contra la ley de drogas, un 20% lesiones, un 10% hurtos, y un 25% delitos de violencia intrafamiliar. La Fundación Paz Ciudadana, con apoyo del BID, realizó la primera evaluación de impacto y estudio de costo — beneficio en el contexto latinoamericano. La evaluación es retrospectiva, cuasi-experimental, y mide la reincidencia delictiva de los participantes. Los resultados de impacto muestran que durante los primeros 12 meses posteriores al ingreso, el programa reduce la reincidencia delictiva en 8,7 puntos porcentuales.

Fuente: Droppelmann Roepke (2010); Morales Paillard y Cárcamo Cáceres (2013); Fundación Paz Ciudadana; Ministerio de Justicia de Chile y Oficina del Procurador General de Chile (2014).

Gráfico 7.31 Percepción ciudadana acerca de la forma de lidiar con el delito

Fuente: Elaboración propia sobre la base de LAPOP (2014).

al dolor y al miedo causado por la violencia y el delito, las voces que más se escuchan en el espacio público generalmente hablan de represión más que de prevención, de venganza más que de justicia, de castigo más que de sanción reparadora. Entre 2012 y 2014, la proporción de latinoamericanos en pos de medidas punitivas aumentó del 47% al 55% mientras que la de aquellos a favor de la prevención disminuyó del 37% al 30% (gráfico 7.31). Si bien los niveles varían de un país a otro, en todos los países ha aumentado la tendencia del enfoque punitivo.

Al comienzo del capítulo se habló de la necesidad de promover una “tercera vía” entre los enfoques de “mano dura” vs. “causas estructurales”. Esta tercera vía, más pragmática y científica, combina elementos punitivos y preventivos cuyo impacto en la delincuencia está respaldado por evidencia científica. Esta tercera vía tiene que ser articulada para movilizar a los responsables de la toma de decisiones, los investigadores y la sociedad civil. Se necesita una alianza a favor de un gasto inteligente en seguridad. Un ejemplo de esto es el movimiento *smart-on-crime* en Estados Unidos. Este movimiento utilizó el alto costo fiscal y la baja efectividad de las medidas punitivas como evidencia para proponer e implementar reformas con el fin de reducir los castigos excesivos característicos del sistema de justicia penal estadounidense (recuadro 7.5).

Para transmitir adecuadamente este mensaje se requieren portavoces influyentes que puedan comunicar qué significa un gasto más inteligente en seguridad. El reto institucional consiste en identificar y facultar a estos portavoces. Estos pueden provenir del gobierno, del ámbito académico,

RECUADRO 7.5 EL DINERO IMPORTA: LA PRUDENCIA FISCAL Y LAS REFORMAS NO PUNITIVAS EN ESTADOS UNIDOS

Según un estudio reciente, la Gran Recesión de 2008 en Estados Unidos contribuyó a aumentar el apoyo político y público a favor de reformas no punitivas. En 2009, y por primera vez en 37 años, se registró una disminución del número total de personas privadas de libertad en ese país. Desde entonces se profundizó la tendencia y numerosos estados, algunos de ellos con una fuerte tradición punitiva, han comenzado a abolir o fijar moratorias para la pena de muerte, a cerrar cárceles y a abrir centros de reclusión más pequeños, a reducir el uso del régimen de aislamiento y a legalizar el uso recreacional de la marihuana, entre otras medidas.

La crisis financiera dio lugar a un nuevo discurso que destacó los costos improductivos del castigo, la frugalidad y la prudencia fiscal, y que se transformó en una fuerza importante en las campañas políticas y las negociaciones sobre políticas públicas. Las preferencias punitivas de la opinión pública no variaron, pero surgió un discurso nuevo centrado en los costos de las reformas, que permitió llegar a acuerdos en temas penales que antes eran muy difíciles, en particular en lo relativo a la política penitenciaria. Los argumentos utilizados con mayor frecuencia tienen que ver con los cambios en el gasto público en el sistema de justicia penal, y con el reemplazo de las políticas correccionales punitivas, de bajo retorno en cuanto a la reducción de la reincidencia, por medidas orientadas a proteger a los ciudadanos, como encarcelar a los infractores de alto riesgo y fortalecer la investigación policial para esclarecer delitos violentos. Se trata de argumentos neutrales, que no demonizan ni humanizan a los delinquentes, pero que muestran el costo improductivo de políticas mal diseñadas de procesamiento y encarcelamiento.

Fuente: Aviram (2015).

de la sociedad civil y/o del sector privado. Existen referentes, dentro y fuera de la región, que pueden servir de ejemplo e inspiración:

- *Sociedad civil*: El Foro de Seguridad Pública de Brasil es una red amplia de académicos, líderes de organizaciones no gubernamentales (ONG), oficiales de policía, fiscales, jueces y funcionarios del área de seguridad de todo Brasil que, a través de investigaciones, campañas de comunicación y de defensa y foros de debate, influye en las políticas de seguridad y de gasto más inteligente. Las asociaciones profesionales, como el College of Policing del Reino Unido, o la Asociación Internacional de Jefes de Policía, entre otros, también desempeñan un papel fundamental para promover activamente una mayor coordinación entre las agendas de los funcionarios públicos y los académicos.

- *Gobierno*: El WSIPP, creado por el Congreso del estado de Washington, produce análisis de costo-efectividad que orientan regularmente el presupuesto de seguridad del estado; además, ha sido utilizado para justificar la reasignación de recursos destinados a construir nuevas cárceles y destinarlos a programas para disminuir la reincidencia.
- *Academia*: El Laboratorio del Crimen de la Universidad de Chicago se asocia con gobiernos municipales, ONG y el sector privado para diseñar iniciativas innovadoras de reducción de los delitos y la violencia, que son rigurosamente evaluadas y escaladas si se constata que resultan efectivas a través de programas altamente visibles.
- *Sector privado*: Mediante instrumentos como los “bonos de impacto social”, el sector privado financia iniciativas innovadoras basadas en resultados que pueden mejorar la calidad del gasto público. El bono de impacto social de Peterborough, en el Reino Unido, el primero en el mundo, consiguió reducir la reincidencia en un 9%, frente a un objetivo del Ministerio de Justicia del 7,5%, lo que permite que los inversionistas privados que financiaron al proveedor de servicios sean plenamente reembolsados con un retorno anual del 3% (Ainsworth, 2017).

Hay muchas maneras de apoyar a los promotores de las reformas del tipo *smart-on-crime*. Mejorar la infraestructura y la calidad de los datos en materia de seguridad debería situarse al comienzo de la lista. Datos para focalizar el gasto en los lugares, las personas y los comportamientos de alto riesgo; datos para medir el costo y el beneficio de las intervenciones; o para comparar la eficiencia relativa de la policía, la justicia o las prisiones, entre otros.

Los promotores de un mejor gasto pueden variar según el país. Lo que no debería variar es el esfuerzo por tratar de gastar mejor. Para muchos latinoamericanos, puede marcar la diferencia entre vivir o morir, entre vivir con o sin miedo, entre salir de la delincuencia o quedar atrapado en ella. Ya se conocen muchas de las medidas que hay que tomar para gastar mejor. Lo que falta es una institucionalidad sólida que lleve esos conocimientos a la práctica.

