



CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

**INFORME, EXPERIENCIAS EXITOSAS EN
PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN
AMÉRICA LATINA. UNA PERSPECTIVA
TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA
LATINA.**

www.cipc-icpc.org

Diciembre de 2015

Informe experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina.

Diciembre de 2015

Este informe fue realizado en el marco del contrato 32000003324/2015 entre la Cámara de Comercio de Bogotá y el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)

Coordinación, investigación y redacción: Salvador David Hernández Latorre

Asistentes de investigación: Carolina Cuervo
Carolina Vanegas
Carla Ayala
Elizabeth Concha
Ignasi Gaeta
Juan Roldán

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)

465, rue St-Jean, oficina 803
Montreal, (Quebec)
Canadá
H2Y 2R6
www.cipc-icpc.org

Este trabajo no hubiera sido posible sin el conjunto de muchas voluntades que se movilizaron al tiempo en varios países de la región. Este informe es el producto grato de esas voluntades encontradas, pero sobre todo de la diversidad de esfuerzos puestos en marcha en todos los países estudiados por contribuir a un tema sensible y en desarrollo como es el de la seguridad pública y la prevención del delito. Así, este escrito tiene muchas personas a las cuales agradecer en cada uno de los países analizados, cada uno contribuyó, de una u otra manera, a esta publicación.

En primer lugar quiero agradecer a la *Cámara de Comercio de Bogotá* que hizo posible este trabajo y al maravilloso grupo de personas que benévolamente han contribuido con su energía, su vitalidad, su trabajo y sus preguntas al desarrollo del mismo. Carolina C., Carolina V., Christina, Elizabeth, Ignasi, Juan, este informe no habría sido posible sin ustedes. Ustedes han dado riqueza y variedad a la tarea de interpretar la territorialidad de las políticas de prevención del delito.

En segundo lugar quiero agradecer la contribución intelectual sincera y desinteresada de cuatro referencias en la materia que alimentaron, con su perspectiva de interpretación, con sus reflexiones y con su experiencia vital el desarrollo de este informe, Hugo Acero, Gino Costa, Franz Vanderschueren y José Luiz Ratton. Este trabajo estaría incompleto sin haber escuchado sus testimonios.

Finalmente quisiera agradecer a todas las personas que fueron entrevistadas y contactadas para la elaboración del informe. En particular quiero destacar la contribución de Emilio Ayos en Argentina; del Alcalde de Miraflores, Jorge Muñoz Wells y del gerente del Observatorio de Criminalidad, Juan Huambachano, en el Perú; de la gerente de Seguridad Ciudadana de Peñalolén, Norma Maray, en Chile; de Raúl Soto y Lucila Guerra en México; de Sergio Chicas y del viceministro de justicia, Antonio Martínez en el Salvador; del prefecto de seguridad de la municipalidad de Recife, Murilo Cavalcanti, de Luis Varese en Ecuador y muchas otras personas que tuve el placer de conocer a partir de este informe. Quiero expresarles nuestra admiración y decirles que sus palabras atraviesan el conjunto de este trabajo. Su labor en torno al tema de la Seguridad Pública contribuye de manera ejemplar al mejoramiento de nuestras sociedades.

Los límites en la elaboración de un informe están siempre ligados a la premura en su realización. En ese sentido, un informe es algo inacabado, una puerta de exploración sobre un problema que traza algunas rutas para contestar las preguntas más urgentes sobre el mismo. En nuestro caso, este trabajo constituye un ejercicio de descripción de las prácticas exitosas en materia de prevención de la criminalidad a partir de la contextualización de sus aspectos territoriales. Este ha sido un tema poco explorado desde la perspectiva comparada, pero que, sin embargo, parece necesario para el avance de la discusión sobre las políticas de seguridad ciudadana en la región. Así pues, este informe se constituye como una primera aproximación a un ejercicio comparado sobre el tema de la territorialidad de este tipo de políticas en el contexto latinoamericano. Debido al poco tiempo en el que fue elaborado, cinco meses contados entre junio y octubre de 2015, el trabajo no tiene otra pretensión que la exploratoria y descriptiva, pero la inquietud intelectual del mismo está orientada por temas más profundos que deberán ser completados en el futuro. El tema de la re-territorialización¹ y el reescalonamiento del espacio provocado por la globalización, la incidencia de las nuevas formas de gobernabilidad y la creciente importancia de las ciudades en la planificación tienen una influencia notable en la configuración territorial de las políticas de seguridad y deberán ser explorados en el futuro por otros trabajos que exploren este tipo de políticas en América Latina.

Aunque en principio, el convenio con la *Cámara de Comercio de Bogotá* preveía solamente la elaboración de un informe sobre 10 buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana en la región, nos parecía que, para entender las razones del éxito de los proyectos y de las iniciativas en curso, teníamos que preguntarnos sobre relaciones más profundas que permitieran ir más allá de una descripción de experiencias. Encontramos en la articulación territorial de las políticas y de las iniciativas una respuesta interesante. Las relaciones y la articulación entre los niveles y los actores nacionales y locales son determinantes en la formulación de las políticas de prevención del delito y una variable principal a la hora de entender las razones la notoriedad de ciertas prácticas en el contexto local. Este tema ha sido injustamente dejado de lado por la literatura sobre la materia. Creemos que este informe constituye un paso en esa dirección.

Salvador David Hernández Latorre

¹ En ese sentido y para un desarrollo más amplio del concepto de re-territorialización consultar los trabajos de Neil Brenner y Erik Swingedouw.

TABLA DE CONTENIDO.....	5
TABLA DE FIGURAS	8
ACRÓNIMOS.....	9
1. INTRODUCCIÓN, ORIENTACIONES CONCEPTUALES Y APUNTES METODOLÓGICOS DEL INFORME.....	11
1.1 INTRODUCCION, EL CONTEXTO Y ORIGEN DE ESTE PROYECTO	11
1.2 EL ENFOQUE DEL CIPC EN RELACION CON LA PREVENCION DE LA CRIMINALIDAD.....	11
1.3 EL OBJETO DEL PRESENTE INFORME	12
1.4 ALGUNAS GENERALIDADES DE LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS EN RELACION CON EL DELITO.....	13
1.5 EL METODO	15
1.6 ¿QUE ES UNA BUENA PRACTICA EN MATERIA DE PREVENCION DEL CRIMEN?.....	16
2. EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS, CASO TIPO Y APORTES GENERALES A LA DISCUSION SOBRE LA PREVENCION DE LA CRIMINALIDAD	18
2.1 EL CONTEXTO DE LA PREVENCION DEL CRIMEN EN LOS ESTADOS UNIDOS, ENTRE LA COMPLEJIDAD Y LA TEORIA CRIMINOLOGICA.....	18
2.1.1 <i>Las políticas de prevención del crimen en el nivel federal y el establecimiento de sistemas de evaluación eficiente de las políticas de prevención.</i>	20
2.2 LA DINAMICA GENERAL DE LA CRIMINALIDAD, LOS HOMICIDIOS Y EL TRAFICO COMO PROBLEMAS DE SEGURIDAD URBANA	22
2.3 UNA INICIATIVA LOCAL, EL CASO DE MILWAUKEE Y LA REDUCCION DE HOMICIDIOS.....	25
2.3.1 <i>El contexto</i>	25
2.3.2 <i>El modelo de intervención</i>	25
2.3.3 <i>Los aprendizajes y los éxitos del programa</i>	26
3. LA PREVENCION DEL DELITO EN MEXICO, ENTRE LA COMPLEJIDAD INSTITUCIONAL Y LA AMENAZA DEL NARCOTRAFICO	27
3.1 CONTEXTUALIZACION DEL CASO MEXICANO, OBSERVACIONES GENERALES EN RELACION CON LAS POLITICAS DE SEGURIDAD Y PREVENCION DEL DELITO.....	27
3.2 LA DINAMICA GENERAL DE LA CRIMINALIDAD, EVOLUCION DE LOS HOMICIDIOS, LA EXTORSION Y EL MICRO-TRAFICO Y SU RELACION CON EL PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCION DE LA CRIMINALIDAD.....	31
3.3 INICIATIVAS LOCALES EN MATERIA DE PREVENCION DE LA CRIMINALIDAD EN MEXICO, EL CASO DEL PROGRAMA TODOS SOMOS JUAREZ (TSJ).....	34
3.3.1 <i>El contexto</i>	34
3.3.2 <i>El modelo de intervención</i>	35
3.3.3 <i>Los resultados y los éxitos del plan</i>	36
3.4 EL PROGRAMA CONVIVE FELIZ Y LA CONSTRUCCION DE LA LINEA VERDE DE AGUASCALIENTES, UNA INTERVENCION DE ACUPUNTURA SOCIO-URBANA EN MATERIA DE PREVENCION DE LA CRIMINALIDAD.....	37
3.4.1 <i>El contexto</i>	37
3.4.2 <i>El método de intervención</i>	38

3.4.3 Los resultados.....	39
4. LA PREVENCION DEL DELITO EN CHILE, UNA CORTA PERO FRUCTIFERA HISTORIA DE INTERVENCION EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA.....	41
4.1 CONTEXTUALIZACION DEL CASO CHILENO, OBSERVACIONES GENERALES EN RELACION CON LAS POLITICAS DE SEGURIDAD Y LA PREVENCION DEL DELITO.....	41
4.1.1 Los planes de seguridad ciudadana y su aplicación territorial.....	43
4.2 LA DINAMICA GENERAL DE LA CRIMINALIDAD, EVOLUCION DE LOS HOMICIDIOS, LA EXTORSION Y EL MICRO-TRAFICO Y SU RELACION CON LOS PLANES DE SEGURIDAD.....	45
4.3 LAS INICIATIVAS LOCALES EN MATERIA DE PREVENCION DE LA CRIMINALIDAD EN CHILE Y LAS BUENAS PRACTICAS. EL CASO DE PEÑALOEN.....	47
4.3.1 El contexto.....	48
4.3.2 El modelo de intervención.....	50
4.2.3 Los aprendizajes y los éxitos de la política.....	50
4.4 CONCLUSIONES GENERALES DEL CASO.....	52
5. EL SALVADOR, EL LARGO CAMINO DE LA MANO DURA A LA APLICACION DE LA POLITICA DE PREVENCION DEL DELITO.....	53
5.1 CONTEXTUALIZACION DEL CASO DE EL SALVADOR, OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LA EVOLUCION DE LAS POLITICAS DE SEGURIDAD Y DE PREVENCION DEL DELITO.....	54
5.1.1 De los acuerdos de paz a la mano dura.....	54
5.2 LA DINAMICA GENERAL DE LA CRIMINALIDAD EN EL SALVADOR, EVOLUCION DE LOS HOMICIDIOS, LA EXTORSION Y EL MICRO-TRAFICO.....	59
5.3 LA EXPERIENCIA DE SANTA TECLA, UN MODELO DE CAMBIO EN MATERIA DE SEGURIDAD.....	61
6. EL CASO DEL PERU. ENTRE EL CENTRALISMO Y EL PROTAGONISMO MUNICIPAL EN LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	65
6.1 CONTEXTUALIZACION DEL CASO PERUANO. LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERU, ENTRE LA LEY Y LA REALIDAD. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LA TERRITORIALIDAD DE LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	66
6.2 LA DINAMICA GENERAL DE LA CRIMINALIDAD EN EL PERU EN LOS ULTIMOS AÑOS, EVOLUCION DE LOS HOMICIDIOS, LA EXTORSION Y EL MICRO TRAFICO Y SU INFLUENCIA EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD.....	70
6.3 LA EXPERIENCIA DE MIRAFLORES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, EL PROGRAMA 360 GRADOS. CONTEXTO Y PARTICULARIDADES DEL METODO DE MIRAFLORES EN EL TRATAMIENTO DE LA SEGURIDAD PUBLICA.....	73
7. LA REPUBLICA ARGENTINA, EL DISEÑO TRUNCADO DE UN PLAN NACIONAL DE PREVENCION DEL DELITO.....	78
7.1 CONTEXTO DE APARICION E IMPLEMENTACION DEL PLAN NACIONAL DE PREVENCION DEL DELITO.....	78
7.2 EVOLUCION DE LOS HOMICIDIOS, LA EXTORSION Y EL MICRO-TRAFICO EN ARGENTINA.....	82
7.3 EL CASO DE LA CIUDAD DE ROSARIO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. CONTEXTO DE TRANSICION Y DE AUMENTO DE LA ACTIVIDAD CRIMINAL.....	84
7.3.1 El contexto, la respuesta del Estado frente al problema de la generalización de la violencia en Rosario.....	85
7.3.2 El método del programa vínculos.....	86
7.3.3 Los resultados y éxitos del programa.....	86

8. EL CASO ECUATORIANO, ENTRE LA DESCENTRALIZACION Y EL CONTROL DE LOS MUNICIPIOS	88
8.1 LAS POLITICAS DE PREVENCION DEL DELITO EN ECUADOR, UNA DIFICIL RELACION ENTRE EL NIVEL LOCAL Y EL NIVEL NACIONAL.....	88
8.1.1 <i>Evolución de los planes de seguridad, el cambio del paradigma en la concepción de la seguridad del Estado.</i>	89
8.1.2 <i>Los planes de seguridad integral.</i>	91
8.2 LA EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE HOMICIDIO, EXTORSIÓN Y MICRO-TRÁFICO EN EL ECUADOR Y SU RELACIÓN CON LOS PLANES DE SEGURIDAD INTEGRAL.....	92
8.3 LA EXPERIENCIA DE LA MUNICIPALIDAD DE QUITO, PRECURSORA EN MATERIA DE PREVENCION DE LA CRIMINALIDAD DESDE EL NIVEL LOCAL EN ECUADOR.....	95
8.3.1 <i>Los antecedentes</i>	95
8.3.2 <i>El método</i>	96
8.3.3 <i>Éxitos de la iniciativa y contexto actual</i>	98
9. EL CASO BRASILEÑO Y LOS INTENTOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA	99
9.1 LAS POLITICAS DE SEGURIDAD PUBLICA EN BRASIL, ENTRE EL FEDERALISMO Y LA INTERVENCION MEDIANTE ESTIMULOS EN UN CONTEXTO DE DIVERSIDAD INTERREGIONAL.....	100
9.2 EVOLUCION DE LOS HOMICIDIOS, LA EXTORSION Y EL MICRO-TRAFICO EN BRASIL.....	103
9.3 LOS CASOS DE LAS UNIDADES DE POLICIA PACIFICADORA (UPP) Y EL PROGRAMA RIO MAS SOCIAL EN RIO DE JANEIRO Y EL PACTO POR LA VIDA EN EL ESTADO DE PERNAMBUCO.....	105
9.3.1 <i>Las UPP, rio más social y la pacificación en las favelas de Rio</i>	105
9.3.3 <i>La reducción de homicidios con el Pacto por la Vida de Pernambuco</i>	109
10. GENERALIZACIÓN Y CONCLUSIONES DEL INFORME	113
10.1 LOS CONTEXTOS INSTITUCIONALES.....	113
10.2 CONTEXTOS CRIMINALES, EVOLUCION DE LOS DELITOS Y DE LAS RESPUESTAS INSTITUCIONALES.....	114
10.3 LAS CONDICIONES DE EXITO O FRACASO DE LAS INICIATIVAS.....	115
11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
11.1 BIBLIOGRAFIA TEORICA Y DE DOCUMENTOS GENERALES SOBRE LA CRIMINALIDAD EN AMERICA LATINA	118
11.2 BIBLIOGRAFIA EN RELACION CON LAS BUENAS PRACTICAS.....	119
11.3 BIBLIOGRAFIA DEL CASO ESTADOUNIDENSE.....	121
11.4 BIBLIOGRAFIA DEL CASO DE MEXICO	123
11.5 BIBLIOGRAFIA DEL CASO CHILENO.....	126
11.6 BIBLIOGRAFIA DEL CASO SALVADOREÑO	130
11.7 BIBLIOGRAFIA DEL CASO PERUANO	131
11.8 BIBLIOGRAFIA DEL CASO ARGENTINO	133
11.9 BIBLIOGRAFIA DEL CASO ECUATORIANO.....	136
11.10 BIBLIOGRAFIA DEL CASO BRASILEÑO	138

TABLA DE FIGURAS

Figura 1. Evolución de la tasa de homicidios en Estados Unidos, 2000-2013	22
Figura 2. Las diez ciudades de Estados Unidos con las tasas de homicidio más altas, 2006-2007	23
Figura 3. Número de arrestados por la DEA en Estados Unidos, 1986-2014	24
Figura 4. Evolución tasa de homicidios DOLOSOS en México, 2000-2013.....	32
Figura 5. Evolución de la tasa de extorsión por cada cien mil habitantes en México, 1997-2013.....	33
Figura 6. Evolución del narcomenudeo a nivel federal en México, 2012-2013.....	33
Figura 7. Evolución de homicidios, de extorsión y de robos en Ciudad Juárez, 2010-2015.....	37
Figura 8 Metodología de acupuntura social y urbana en Aguascalientes	39
Figura 9. Evolución de la tasa de homicidios en Chile, 2000-2013	45
Figura 10. Evolución del hurto y del robo total en Chile, 2013-2013	46
Figura 11. Decomiso de cocaína, pasta base de cocaína y marihuana procesada (kilos), 2008-2013.....	46
Figura 12. Modelo de fortalecimiento barrial de Peñalolén	49
Figura 13. Evolución comparativa de intervenciones en prevención social en Peñalolén, 2006-2012.....	51
Figure 14. Innovación en prevención del delito y victimización en Peñalolén, 2005-2013.....	51
Figura 15 Evolución Homicidios en El Salvador 2000-2012.....	59
Figura 16 Comportamiento del delito de extorsión en El Salvador, 2000 – 2013.....	60
Figura 17 Homicidios en Santa Tecla 2000 – 2014.....	64
Figura 18. Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en el Perú.	66
Figura 19 Tasa de Homicidio en el Perú, 2000 – 2013.....	72
Figura 20. Denuncias por receptación, usurpación y extorsión en el Perú, 2007-2013.....	72
Figure 21. Denuncias por microcomercialización en el Perú, 2006-2013.....	73
Figura 22. Visión Plan Miraflores 360°.....	75
Figura 23. Ejes estratégicos del Plan, Miraflores.....	76
Figura 24. Comparativas por tipos de delitos en Miraflores, 2012-2015	77
Figura 25. Evolución de la tasa de homicidios en Argentina, 2000-2013.....	82
Figura 26. Evolución de las incautaciones de marihuana y cocaína en Argentina, 2000-2013.....	83
Figura 27. Cantidad de homicidios dolosos, ciudad de Rosario, 2004-2013	84
Figura 28. Sistema y órganos de seguridad pública en Ecuador	90
Figura 29. Evolución de la tasa de homicidios en el Ecuador, 2000-2013.	93
Figura 30. Toneladas de droga incautada por años en el Ecuador, 2002-2013.....	94
Figura 31. Detenidos por drogas en el Ecuador, 2000-2011	95
Figura 32. Estructura del sistema de seguridad ciudadana en Quito.....	97
Figura 33. Evolución de la tasa de homicidios en el Brasil, 2000-2013	104
Figura 34. Tasas de denuncias por narcotráfico, Rio, Sao Paulo y Brasil, 2008-2013	105
Figura 35: Víctimas de muerte violentas intencionales registradas por mes en el municipio de Río de Janeiro. Comunidades con UPP versus el resto de la ciudad, 2006-2011	108
Figura 36. Evolución de la tasa de homicidios en Pernambuco, 2004-2012.....	111

APP: Asociación para Políticas Públicas

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CESEC: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana

CIDAC: Centro de Investigación para el Desarrollo.

CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIPC: Centro International para la Prevención de la Criminalidad

CNPC: Consejo Nacional de Política Criminal

CNSP: Consejo Nacional de Seguridad Pública

CODISEC: Comité Distrital de Seguridad

CONASEC: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

CPTED: *Crime Prevention through Environmental Design*

CSCPS: Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social

CSP: Comisión de Seguridad Pública

DGSC: Dirección General de Seguridad Ciudadana

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y los municipios

FBI: Federal Bureau of Investigation

FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FONAVI: Fondo Nacional de Vivienda

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INEI: Instituto de Estadística e Informática

MHRC: Milwaukee Homicide Review Commission

MRTL: Movimiento Revolucionario Túpac Amaru

ODSA: Observatorio de la Deuda Social Argentina

OEA: Organización de Estados Americanos

ONG: Organismo No Gubernamental

ONUDD: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ONU-HABITAT: Organismo de Naciones Unidas -

PNC: Policía Nacional Civil

PNPD: Plan Nacional Prevención del Delito

PNPSV: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

PNSP: Programa Nacional de Seguridad Pública

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PREPAZ: Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz

PSPNVD: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

SEGOB: Secretaría de Gobierno

SINASEC: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

SNSP: Sistema Nacional de Seguridad Pública

SSP: Secretaría de Seguridad Pública

SUPSEMUN: Subsidio para la Seguridad de los Municipios

TSJ: Programa Todos Somos Juárez

1. INTRODUCCIÓN, ORIENTACIONES CONCEPTUALES Y APUNTES METODOLÓGICOS DEL INFORME

1.1 Introducción, el contexto y origen de este proyecto

Este proyecto es fruto de una larga e intensa colaboración entre el *Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad* (CIPC) y la *Cámara de Comercio de Bogotá* relacionada específicamente con el tema de la prevención del delito. En particular, el CIPC ha colaborado con la dirección de seguridad ciudadana y empresarial de la *Cámara de Comercio de Bogotá* brindando su experticia para el mejoramiento de los programas y estrategias en materia de prevención de la criminalidad desde una perspectiva internacional creando herramientas e insumos. En enero de 2015, las dos organizaciones formalizaron un acuerdo de colaboración que tiene como objetivo realizar un seguimiento con estándares internacionales de las acciones, programas y estrategias de la Dirección de Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá y proveer de insumos técnicos, documentales y de formación a dicha organización. En ese sentido, el documento aquí presentado se constituye como un avance en los insumos previos de búsqueda de mejores y más eficientes prácticas y estrategias en materia de prevención del delito que pueda alimentar a la Cámara de Comercio en el diseño de sus estrategias y programas de seguridad en el largo plazo.

En este documento realizamos una revisión previa de la evidencia y de las evaluaciones de los programas de prevención del crimen en América Latina. En el caso particular de este informe presentamos los resultados de nuestro análisis en relación con los casos de Estados Unidos, México, Chile, El Salvador, Perú, Argentina, Ecuador y Brasil. Estos ocho casos revelan la complejidad en los problemas, los enfoques aplicados por los diferentes gobiernos y la diversidad de los actores implicados en las políticas de seguridad ciudadana en la región. De esa manera, este avance no se ocupa de un estudio comparado a nivel regional, sino que es más bien un ejercicio de documentación de buenas prácticas de prevención del delito en el contexto latinoamericano. Aunque la tarea es compleja, creemos que puede aportar ideas al debate y, sobre todo, a la práctica en materia de prevención de la criminalidad en contextos diversos y complejos.

1.2 El enfoque del CIPC en relación con la prevención de la criminalidad

El *Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad* (CIPC) es la única organización internacional dedicada exclusivamente a este tema. El centro fue creado en 1994 para facilitar los intercambios internacionales de conocimientos y experiencias entre los actores de la prevención del delito. El CIPC está integrado por organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y regionales, ciudades, organismos no gubernamentales, centros de investigación y organizaciones profesionales que reagrupan actores de la prevención provenientes de todos los continentes. En esa línea, el CIPC es un centro de recursos global que realiza y publica sistemáticamente análisis comparados, compendios de prácticas e informes sobre la prevención de la criminalidad. En su calidad de experto, el CIPC interviene ante organizaciones internacionales y los socios que lo solicitan para favorecer la integración de enfoques preventivos en el marco de programas internacionales, gubernamentales y de la sociedad civil. Por último, el CIPC apoya el trabajo de los actores locales mediante misiones de asistencia técnica, la difusión de herramientas y de material pedagógico e intercambios entre profesionales de la prevención.

Una de las misiones originales del CIPC ha sido la compilación, el análisis y la difusión de prácticas inspirantes y de políticas públicas en el campo de la prevención. Numerosas publicaciones han sido elaboradas en este marco y se encuentran disponibles en el sitio web del CIPC, sobre todo en inglés, en español y en francés.

A lo largo del tiempo, el CIPC ha desarrollado un enfoque particular en lo relacionado con la prevención de la criminalidad que centra particularmente su atención en las medidas de reducción de la criminalidad a partir de las directrices de Naciones Unidas sobre el tema². En ese sentido, el centro se enfoca principalmente en la seguridad ciudadana concebida como la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida y de la convivencia (CIPC, 2010, p. 3) desde una perspectiva de cohesión social. Así, la seguridad ciudadana es entendida por nosotros como un bien colectivo basado en la capacidad de las colectividades y de los individuos para construir convivencia. Las buenas prácticas dirigidas a la búsqueda de seguridad ciudadana y la prevención del delito privilegiadas por el CIPC se caracterizan por tres elementos: 1) su **transversalidad** entendida como la búsqueda de respuestas a las múltiples causas de la criminalidad, 2) la **asociación** entendida como la articulación entre los diferentes niveles territoriales y 3) la **acción basada en conocimientos**, es decir una acción fundada en la experiencia directa e indirecta y en el cúmulo de conocimientos científicos disponibles. Esta es la perspectiva que guía la elaboración del presente informe.

1.3 El objeto del presente informe

Realizar un informe internacional en materia de prevención de la criminalidad para América Latina constituye un desafío importante. En este informe tratamos de dar cuenta de la diversidad de iniciativas y de contextos relacionados con la prevención del delito en la región. No existe unanimidad en cuanto a cuáles son las mejores estrategias en esta materia. Este informe contribuye a ofrecer un panorama regional y, a partir de las prácticas, intenta generalizar conclusiones en esta materia suministrando argumentos a los actores involucrados en este tipo de iniciativas y poniendo a disposición de *la Cámara de Comercio de Bogotá* una serie de recursos orientados al mejoramiento de las prácticas. **Este trabajo intenta realizar una revisión sistemática, comparativa y actual de las iniciativas, los programas y las estrategias en materia de prevención del crimen en América Latina.** Esta comparación se realiza con el ánimo de estudiar en profundidad algunas experiencias en esta materia para poder entender las razones de su éxito o fracaso con miras a construir y consolidar mejores prácticas que permitan aumentar el impacto de las iniciativas de lucha contra la criminalidad en los niveles locales y regionales. Para cada caso realizamos: 1) un análisis general de las políticas de prevención aplicadas a nivel nacional en la prevención del delito, 2) una perspectiva general de la evolución de la criminalidad concentrándonos en tres actividades por considerarlas importantes en la dinámica urbana en América Latina (homicidios, extorsión y micro-tráfico), 3) el estudio de un caso exitoso describiendo el contexto, el modelo aplicado y los aprendizajes derivados de la práctica específica.

Realizar un esfuerzo de generalización en contextos diferentes constituye un reto para este trabajo. Mientras que países como Chile o Argentina tienen tasas de homicidios muy bajas (3,31 y 5,5 por cada 100 mil habitantes respectivamente³), El Salvador, Honduras, Venezuela y Colombia están entre los países más afectados por este delito en el mundo. Los estados y las organizaciones de la sociedad civil

² En particular citamos aquí las resoluciones del consejo económico y social de 1995 y de 2002 en lo referente al control de la criminalidad.

³ Datos del Observatorio hemisférico de seguridad de la OEA.

enfrentan realidades y problemas de diferentes magnitudes y tipos en contextos muy distintos lo que dificulta el análisis comparado. Otro problema es el de las diferencias interregionales que hacen que al interior de cada país los contextos criminales sean muy diferentes. Esto se hace evidente cuando observamos las tasas de homicidios en las grandes ciudades en cada país. Por ejemplo, en el caso colombiano, mientras que en Medellín la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes según la Policía Nacional en el 2013 fue de 38 en Cali fue de 84,7. Otro punto importante, y que dificulta la generalización, tiene que ver con la diversidad de las configuraciones administrativas e institucionales de los países estudiados. Estas influyen en las respuestas que cada país da al fenómeno de la criminalidad. Mientras en los modelos centralizados (Chile, Colombia, Bolivia, Perú) las políticas se dirigen desde el nivel central, en los modelos federados o de fuerte descentralización (México, Estados Unidos, Argentina, Brasil) existen una multiplicidad de cuerpos de policía y una diversidad en los enfoques aplicados en los niveles regional y local. A pesar de las diferencias en los casos, pretendemos realizar una revisión del estado general de las iniciativas en esta materia en el contexto urbano de América Latina. Consideramos que esta descripción permitirá construir una reflexión que pueda orientar las prácticas locales y que permita aportar ideas para su realización.

Es importante advertir que el presente informe está enfocado en las estrategias de prevención de la seguridad urbana en América Latina. Partimos de la especificidad de las ciudades debido a la importancia que los procesos de urbanización tienen en América Latina. La segregación socio espacial es uno de los rasgos característicos de las ciudades de la región. Este rasgo influencia de forma importante las dinámicas de la criminalidad que se concentra en unos "puntos calientes" generalmente situados en los lugares más deprimidos de estas ciudades. Los enfoques represivos tienen escasa influencia en el desarrollo de las prácticas criminales en la región ya que no previenen las causas, sino que se enfocan solamente en las consecuencias. De esta forma, a partir del enfoque del CIPC, hemos elaborado un informe previo que intenta dar cuenta de los hallazgos hechos en nuestra búsqueda relacionada con las buenas prácticas en materia de prevención del delito desde una perspectiva urbana.

1.4 Algunas generalidades de las ciudades latinoamericanas en relación con el delito

Debido a su importancia, el crimen y la violencia son dos elementos importantes en la agenda pública latinoamericana. Basta decir solamente que la región, considerada en su conjunto, triplica la tasa global de homicidios y que los crímenes comunes afectan o han afectado al 10% de su población (BID, 2013). La criminalidad y la violencia representan también un costo monetario muy alto a nivel regional representado cerca de un 8% del PIB para países como Colombia, El Salvador, Brasil, México, Perú y Venezuela (Buvinic et al., 2005). Así pues, la reducción de la violencia y de la criminalidad es uno de los objetivos primordiales del desarrollo en los países de la región.

El aumento de la criminalidad, entendida como el conjunto de acciones ilegales tipificadas en los códigos penales, tiene relación con múltiples factores. Uno de los factores determinantes en la expansión del fenómeno es el narcotráfico. La proliferación de pandillas, bandas y grupos organizados dedicados al tráfico y al micro-tráfico y con un claro control territorial son un fenómeno recurrente en varias ciudades latinoamericanas, por ejemplo: Ciudad Juárez, San Salvador, Tegucigalpa, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Caracas, Medellín y Buenos Aires. Este fenómeno fue particularmente evidente en el caso de Colombia, durante el decenio de 1980, y lo es en México en la actualidad (Palacios y Serrano, 2012; Escalante, 2009). La expansión y el auge del narcotráfico en estos dos países ha implicado un aumento importante en las tasas de homicidios, los secuestros, las masacres y en la conformación de grupos ilegales (carteles,

autodefensas, guerrillas). Estos grupos se han constituido como empresas criminales que detentan el control militar en los territorios de tránsito y de producción de droga. Para citar algunos ejemplos de este tipo de organizaciones podemos nombrar a los principales carteles de las drogas (Medellín, Cali, Sinaloa, el Golfo) y los grupos paramilitares y guerrilleros que se financian directamente de la economía del narcotráfico (Autodefensas Unidas de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Rastrojos⁴, Los Zetas, Los Caballeros del Golfo). Este mismo fenómeno de control territorial por parte de organizaciones criminales se manifiesta también a nivel urbano en El Salvador, Honduras y Guatemala con las maras, y en Brasil con grupos como el "Comando Vermelho" en Rio de Janeiro y el "Primer comando de la capital" de Sao Paulo. Estos grupos controlan las economías ilícitas y los territorios de los barrios pobres de estas ciudades.

Además del narcotráfico, la exclusión social y la debilidad institucional, la ausencia del Estado en las periferias de estos países ha permitido la convivencia entre grupos criminales y las autoridades locales. Esta convivencia se traduce en un aumento general de la impunidad y, por lo tanto, de la actividad criminal que no se ve constreñida por las instituciones policivas. Así pues, el narcotráfico ha permitido el fortalecimiento de actores no estatales (señores de la guerra⁵) que toman para sí el monopolio y la administración de la violencia física y simbólica en sus territorios de acción, pero sobre todo la propiedad y la posesión de los medios de producción y de los procesos de acumulación ilegales. En ese sentido, la lógica territorial de estos conflictos está determinada por la lógica económica de la apropiación de los medios de producción ilegales, de los cuales el narcotráfico es solo un caso. Son sujeto de disputas territoriales, entre los diferentes grupos ilegales, todos los recursos susceptibles de explotación económica ilegal, como por ejemplo: el tráfico de personas, los secuestros, las extorsiones, la minería ilegal, la explotación de maderas finas, la explotación de tierras raras⁶ y de piedras preciosas.

El proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas y de aumento generalizado de la criminalidad ligado a las economías ilegales cuyo corolario son los casos de México, El Salvador y Colombia tiene que ver también con la transformación global de la economía y de los estados. El control territorial de la violencia por parte de grupos no estatales es un síntoma de transformaciones más importantes. Este proceso evidencia la transformación y fractura en la autoridad territorial (Brenner, 1998; Sassen, 2012) que tiene relación directa con la mundialización. Estos cambios obedecen, en términos generales, a formas de captura del Estado, sobre todo en el nivel local (municipal), por élites mafiosas y con unas prácticas históricas de acumulación de tierra y capital mediante el despojo, el control militar y el desplazamiento forzado de la población en el territorio bajo su autoridad.

Como lo afirma Boaventura de Souza (2005), América Latina parece estar dividida entre un centro institucionalizado donde existe formal y materialmente el "estado de derecho" y unas periferias territoriales donde persiste el "estado de naturaleza" en un sentido hobbesiano⁷. Las ciudades

⁴ Los Rastrojos es el nombre que recibe una de las llamadas bandas emergentes en Colombia. Estos son grupos paramilitares de nueva generación en Colombia, activos después de la desmovilización llevada a cabo entre el año 2002 y 2006.

⁵ Señor de la guerra designa a un jefe militar que detenta *de facto* el control territorial y político de un espacio subnacional. Este término se refirió inicialmente a los militares que durante el periodo de entre 1916 y 1920 se dividieron el control de China. Sin embargo, el término se ha generalizado dando lugar a una serie de análisis de las fracturas del control territorial por parte de los estados.

⁶ Las tierras raras son un conjunto de elementos químicos, especialmente metales y minerales, cuya extracción es dispersa. Su importancia comercial radica en que son utilizadas para en la fabricación de elementos de nuevas tecnologías. La explotación de tierras raras por la minería ilegal alimenta los mercados ilegales.

⁷ En referencia al modelo del Leviatán de Thomas Hobbes.

latinoamericanas se enfrentan a esta dinámica de diferentes maneras y con diferentes estrategias territoriales. Las políticas de prevención de la criminalidad en los diferentes países analizados obedecen a lógicas territoriales diferentes que están guiadas por sus configuraciones institucionales y sus historias particulares. La diversidad de la configuración de las iniciativas de prevención da cuenta de la realidad y de la diversidad de los problemas relacionados con los delitos en América Latina. Este informe presenta una serie de elementos de análisis contextuales para entender la configuración de las iniciativas locales. Este trabajo intenta dar cuenta de la relación entre las políticas nacionales y las políticas locales (municipales, barriales, comunales) en Estados Unidos, Chile, México, El Salvador, Perú, Argentina, Ecuador y Brasil, describiendo de forma general las políticas desarrolladas en cada país en relación con la prevención del delito. En cada uno de los casos expuestos realizamos la descripción y análisis de una experiencia exitosa que permite entender en concreto las manifestaciones territoriales de las políticas de prevención de la criminalidad y sus configuraciones específicas.

1.5 El método

Para realizar este informe, en primer lugar, hemos identificado las políticas y estrategias nacionales en materia de prevención del delito intentando ubicar los componentes y aplicaciones locales de estas políticas mediante la búsqueda de experiencias exitosas en el nivel local. Lo que nos interesa particularmente es observar cuál es la coordinación y la articulación entre los niveles nacionales y locales en la aplicación de este tipo de políticas. Para hacerlo, hemos hecho una revisión de la literatura institucional y científica en relación con la evolución de las políticas de prevención del crimen priorizando sus aspectos territoriales. En ese orden de ideas, la primera parte de los casos se refiere al contexto institucional y de política pública en relación con este tema.

En segundo lugar, contextualizamos la situación nacional en torno a tres actividades criminales que consideramos importantes en las dinámicas locales y que son descriptivas de la situación de seguridad de las grandes ciudades latinoamericanas: homicidios, extorsión y micro-tráfico. Para realizar esta contextualización recurrimos a un análisis de información secundaria y de la literatura institucional que nos permitió describir la situación en relación con la acción criminal y las medidas institucionales tomadas para combatir este tipo de delitos.

Finalmente, y consideramos este el centro de nuestro informe, hemos escogido y documentado, a partir de una revisión sistemática de la literatura y de la información institucional, una experiencia significativa en materia de prevención del delito a nivel local en cada país analizado. La elección de esta experiencia ha estado determinada por un análisis previo de casos descritos en la literatura y la importancia del mismo dentro del contexto nacional. Esta experiencia contextualiza y describe la coordinación entre los actores gubernamentales en sus diferentes niveles y la sociedad civil. En general describimos el contexto en el que se desarrolla la experiencia, el modelo de intervención y los aprendizajes que podemos derivar de la misma para su generalización y su aplicación en contextos diferentes.

Las buenas prácticas aquí analizadas han sido escogidas a partir de una revisión en las bases de datos internacionales y locales referidas específicamente a este tipo de acciones y a los resultados de los concursos internacionales en este tema. La sistematicidad en cuanto a la información y al tipo de evaluación efectuado es uno de los problemas a los que se enfrenta este informe. Existe una diversidad de prácticas y de modelos de intervención que depende de las circunstancias y de los contextos locales. Precisamente, a través de su estudio, pretendemos construir una tipología de las prácticas que nos permita caracterizarlas y clasificarlas para entender las razones de su éxito. Consideramos que, para

hacerlo, es necesario entender las circunstancias territoriales de su aplicación y el contexto de las políticas públicas de prevención del delito en cada país.

1.6 ¿Qué es una buena práctica en materia de prevención del crimen?

A nivel internacional el CIPC ha participado en la construcción de un acervo importante de experiencias en materia de prevención del crimen en contextos urbanos (CIPC 2005, 2010, 2011). Este acervo ha estado alimentado por una serie de discusiones importantes y la participación en programas internacionales que favorecen el intercambio de estas experiencias, por ejemplo: Ciudades más seguras de ONU-Hábitat, el proyecto sur-sur de la ONUDC. Esta experiencia ha permitido definir una serie de criterios, ligados a las orientaciones filosóficas de la acción del Centro que nos permiten entender una buena práctica como las experiencias que **se adaptan a las realidades locales** y que tienen en cuenta el involucramiento de los actores desde una perspectiva amplia de **inclusión** (CIPC, 2005 p. 39-40). Estas buenas prácticas son **ejemplos probados** que plantean soluciones posibles a problemas de gestión en áreas determinadas. Es decir, se trata de encontrar ejercicios que puedan reproducirse en contextos diferentes. Las buenas prácticas se han venido imponiendo en el lenguaje de la gestión de programas de prevención del delito. Estas buenas prácticas se refieren a experiencias que aportan en el aprendizaje de la puesta en marcha de intervenciones más efectivas, eficientes e innovadoras (Tocornal et al. 2011, p. 1). Este aprendizaje implica la posibilidad de establecer criterios de evaluación que permitan comparar los factores de éxito y fracaso de las iniciativas (Ibídem, p. 19) y un buen conocimiento de los métodos que permitan su implementación y reproducción en contextos diferentes. En los últimos años ha sido recurrente la referencia a los bancos de experiencias exitosas y la búsqueda de buenas prácticas en la gestión pública. Estas iniciativas han sido apoyadas por los organismos multilaterales relacionados con el tema de la prevención del delito. En ese contexto, una buena práctica se caracteriza por estar destinada a servir como instrumento de aprendizaje en cómo hacer que las intervenciones sean más efectivas, eficientes e innovadoras.

En América Latina existen una serie de iniciativas en materia de prevención del crimen que constituyen una muy buena base empírica para acumular conocimientos en relación con la materia. La puesta en marcha de políticas públicas dirigidas específicamente a la seguridad ciudadana y la preocupación generalizada por el aumento de la criminalidad han propiciado el intercambio y la discusión en materia de prevención del delito entre los diferentes países de la región. Una buena muestra de esto ha sido el concurso *"Buenas prácticas en prevención del delito en América Latina y el Caribe"* (2011), una iniciativa conjunta del CESC, la Open Society Foundation y el Banco Interamericano de Desarrollo. En el Centro de estudios en seguridad ciudadana de la Universidad de Chile se han venido implementando una serie de estudios y de recomendaciones sobre buenas prácticas relacionadas con la prevención del delito que han alimentado la discusión y han dado elementos de comparación en relación con este tipo de prácticas.

Este informe pretende comparar las iniciativas de prevención de la criminalidad en los Estados Unidos, México, El Salvador, Ecuador, Perú, Brasil, Argentina y Chile. En particular, queremos estudiar desde una perspectiva comparada los programas de prevención de la criminalidad intentando explicar los factores territoriales que inciden en el éxito de estas iniciativas en los niveles locales. En el fondo, lo que queremos privilegiar aquí son las prácticas y herramientas eficientes en la prevención del crimen y en la reducción de los delitos que puedan reproducirse en otros contextos. De manera general, podemos advertir que

las experiencias aquí analizadas son innovadoras, tienen un impacto alto en relación con los delitos que se pretende prevenir, implican la creación de redes entre distintos actores, privilegian la buena administración de los recursos, son sustentables e implican la inclusión y participación de grupos diversos de población.

2. EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS, CASO TIPO Y APORTES GENERALES A LA DISCUSIÓN SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

Estados Unidos es un país de grandes contrastes en materia de criminalidad. Su complejidad no radica solamente en las enormes diferencias intrarregionales en las tasas de criminalidad, sino sobre todo en la gran variedad de contextos institucionales en materia de políticas de seguridad derivados de la autonomía de los gobiernos locales y estatales. En ese sentido, las iniciativas federales han estado siempre circunscritas a programas de transferencias de fondos que pretenden influenciar las acciones locales en materia de prevención del crimen sin intervenir en sus competencias. Esta libertad ha permitido también la existencia de una multiplicidad de enfoques y de intervenciones que han permitido el desarrollo de análisis comparados sobre lo que funciona y lo que no en materia de prevención de la criminalidad y la sistematización de buenas prácticas.

Abordar el caso de los Estados Unidos nos permite comparar las políticas de prevención de la criminalidad con un contexto diferente al latinoamericano y observar la influencia del modelo estadounidense en la implementación de políticas en América Latina. Las políticas criminales de los Estados Unidos y los enfoques en materia criminológica desarrollados en las universidades de ese país han tenido una influencia notable en el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina. **En este capítulo examinamos la relación entre la criminalidad y el desarrollo de las políticas de prevención criminal en los Estados Unidos.** En la primera parte, contextualizamos las políticas federales en relación con la prevención de la criminalidad. En la segunda analizamos la incidencia del homicidio, la extorsión y el micro-tráfico en la configuración de las políticas federales. En la última, analizamos el caso de la *Comisión de revisión de homicidios de Milwaukee* y su contribución a la reducción de este tipo de crímenes en la ciudad.

2.1 El contexto de la prevención del crimen en los Estados Unidos, entre la complejidad y la teoría criminológica

Entender la complejidad de la administración de los cuerpos de policía en los Estados Unidos es una tarea difícil. Solo basta con advertir que el país cuenta con más de 15 000 cuerpos diferentes de policía y que estos cuentan con un alto grado de autonomía, su propia jurisdicción y organización, lo que impide entenderlos desde una perspectiva federal. De estos cuerpos, más de 12 000 corresponden a policías municipales y cerca de 3 000 a condados de policía con jurisdicciones más amplias que las urbanas (Schmallegger, 2012, p. 167). El resto están conformados por las estructuras policiales de cada estado y cerca de 70 agencias federales, cada una con propósitos y jurisdicciones diferentes. Así pues, entender las acciones de prevención en los Estados Unidos como un todo, organizado en una sola política, es complejo. Sin embargo, es precisamente esta diversidad la que ha permitido el desarrollo de iniciativas de diferente tipo que han alimentado el debate criminológico basado en la evidencia empírica y la comparación sistemática de iniciativas de este tipo. A nivel federal, las administraciones estadounidenses históricamente han puesto en marcha iniciativas de coordinación de las acciones ligadas principalmente a los enfoques de prevención mediante el diseño ambiental incluidas en las políticas de vivienda y desarrollo urbano y a los enfoques de policía comunitaria y de prevención incluidos en las reformas a la policía de 1994 (Kitchen & Schneider, 2004). Estas iniciativas han buscado crear estímulos mediante la

creación de fondos y el otorgamiento de subvenciones a los niveles locales. Estas acciones intentan coordinar los diferentes cuerpos de policía y las acciones de prevención entre los niveles federal, estatal y local para aumentar su efectividad.

La evolución de la acción policial en los Estados Unidos ha estado acompañada de una reflexión importante de la academia en torno a los problemas criminológicos y de la acción de policía en la ciudad. Esta reflexión ha alimentado la discusión y la puesta en marcha de los programas de prevención del delito. Queremos destacar tres enfoques teóricos de prevención debido a su influencia en el desarrollo de los modelos en el tiempo: 1) el de prevención del delito por etapas de desarrollo (Brantingham y Faust, 1976, p.2), 2) la prevención del delito por estrategia operacional que incluye la prevención situacional y el desarrollo de prevención comunitaria (Skogan, 1990, p. 3) y, 3) la prevención del crimen mediante el diseño ambiental (Newman, 1972) o la teoría del espacio defendible. Es necesario advertir, como lo hace Ariza (2010), que estos enfoques de prevención de la criminalidad están influenciados por el contexto histórico en el que se han desarrollado. Por ejemplo, los programas de vigilancia comunitaria y la teoría del espacio defendible, de muy buena acogida en la década de 1980 en los Estados Unidos, fueron una respuesta a las transformaciones impuestas por las políticas de la renovación urbana de las décadas de 1960 y 1970. Según Ariza (2010), el desarrollo de la política de policía comunitaria y de la prevención mediante diseño ambiental estuvieron influenciadas de forma evidente por las críticas que Jane Jacobs (1961, 1970) hizo a los proyectos de renovación urbana. Estos dos enfoques buscaron fortalecer los lazos comunitarios y sus relaciones con la policía e implementar un modelo de urbanismo que permitiría el involucramiento y apropiación más fuerte de las comunidades hacia sus espacios públicos. Esto fue particularmente importante en el contexto de desconfianza hacia la acción de la policía de las décadas de 1960 y 1970, marcadas por el movimiento de los derechos civiles y las intervenciones represivas de la policía durante este período. En ese sentido, los enfoques policiales se transforman desde un modelo de acción reactivo frente al crimen, a uno en el que la acción policial es vista como una acción preventiva e involucrada con el contexto social en el que se desarrolla (Uchida, 1997). Así pues, las décadas de 1980 y 1990 estarán marcadas por el predominio de los enfoques de policía comunitaria, la orientación de la acción policial hacia la resolución de problemas⁸ y la prevención mediante el diseño ambiental. Estos paradigmas influenciarán de manera importante el diseño de las políticas de prevención del delito en el país e influenciarán posteriormente los modelos de prevención del crimen en América Latina (Tudela, 2007) y las reformas de los sistemas de policía adoptados en los últimos años en la región (Frühling, 2005). A pesar de que, en el contexto actual de retorno de los grandes proyectos urbanos, las políticas de policía se han reorientado de nuevo hacia una acción reactiva frente al crimen y a la video vigilancia (Ariza, 2010), los avances de los enfoques de prevención mencionados siguen estando presentes en la aplicación de los programas de prevención aplicados en los Estados Unidos.

El caso de los Estados Unidos es paradigmático en lo que se refiere a la prevención de la criminalidad en el mundo. La política de prevención criminal de los Estados Unidos reúne una sólida base teórica y la abundancia en la producción y análisis de la información empírica. Esto permite realizar una evaluación

⁸El enfoque de policía comunitaria trata de enfrentar las estructuras sociales que permiten la proliferación de la actividad criminal poniendo a la comunidad en el centro de las estrategias de prevención y modificando los métodos de intervención propiciando el empoderamiento y la participación comunitaria. El enfoque de policía orientado a la solución de problemas es un enfoque metodológico que se orienta al conocimiento de las causas del crimen para intervenir mejor en su control y prevención, su orientación está dirigida a la eficacia en la reducción del crimen y a evaluación de datos (Tudela, 2007).

constante de los indicadores criminales, permitiendo evaluaciones constantes de eficiencia y eficacia de los programas y de las políticas criminales. En este desarrollo participan las universidades que prestan su experticia metodológica y teórica en el desarrollo de las iniciativas y organismos de la sociedad civil que trabajan en el área de la prevención. La alianza entre universidades, comunidades y organismos especializados produce una sinergia importante y dotan de capacidad al conjunto de la sociedad en el análisis de la realidad criminal y en la proposición de formas eficientes de prevención e intervención. A nivel de las organizaciones de la sociedad civil queremos subrayar el trabajo del *Consejo Nacional de Prevención de la Criminalidad* que agrupa a una serie importante de asociaciones locales dedicadas a este tema. La sinergia y la cantidad de información empírica disponible han permitido el desarrollo de ejercicios comparados y sistemáticos en relación con las iniciativas de reducción de la criminalidad. El trabajo comparativo se materializa en la sistematización de experiencias exitosas o de buenas prácticas. Estas constituyen una herramienta clave en el diseño de programas y permiten la transferencia de conocimientos en la materia. En este tema, la plataforma del Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos: *crimeprevention.org*, compila una serie importante y diversa de programas y prácticas en el nivel local. Estas prácticas cuentan con un soporte empírico y de seguimiento que permiten evaluar los efectos de las mismas y monitorear la evolución de los delitos y de las intervenciones a lo largo del tiempo.

En la siguiente parte queremos contextualizar el desarrollo de política pública de prevención del delito más importante en el nivel federal, la implementación del *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* de 1994 (Dempsey & Forst, 2011; Windlesham & Windlesham, 1998). A continuación hacemos una breve reflexión sobre el mismo, sobre la historia de la prevención del delito y sobre la evaluación de sus efectos.

2.1.1 Las políticas de prevención del crimen en el nivel federal y el establecimiento de sistemas de evaluación eficiente de las políticas de prevención.

Históricamente, el antecedente documental más importante en el estudio y la reforma del sistema de policía en los Estados Unidos es el informe final de la Comisión presidencial convocada por el presidente Lyndon B. Johnson en 1965 para reformar el sistema de policía y la administración de justicia, *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*. Dicha Comisión publicó su informe final en 1967 bajo el nombre, *The Challenge of Crime in a Free Society*. En este documento la Comisión responde a la pregunta ¿Qué debe hacer el gobierno federal para prevenir y luchar contra la criminalidad? Para responder a esta pregunta el documento realiza una evaluación exhaustiva de la criminalidad, de sus razones y de las estrategias de control que los Estados Unidos podían aplicar. Estas estrategias están orientadas principalmente a la reorganización de los cuerpos de policía, al tratamiento de los delincuentes juveniles (Dempsey y Forst, 2011) y al trabajo de prevención familiar, comunitario y escolar. Este documento constituye la primera revisión sistemática de las causas de la criminalidad en este país basado en información empírica y es la primera proposición de política pública con un componente importante de prevención de la criminalidad en su formulación. La Comisión concebía el crimen como el resultado complejo de variables individuales y sociales que para ser tratadas deben ser entendidas en conjunto. La investigación de los patrones de la criminalidad es el sustrato lógico de las acciones y de la planificación necesaria para prevenirlo. Así, el informe incluye una serie de recomendaciones para la orientación de los recursos federales y estatales dirigidos a la investigación y a la planificación local y estatal en la prevención del crimen y una colaboración más grande entre los cuerpos de policía y las comunidades locales. Uno de los puntos más interesantes del informe tiene que ver con sus aspectos territoriales. Para la Comisión, la concentración de la criminalidad obedece a la

centralización territorial de la desigualdad económica en las ciudades. Esta debería ser enfrentada con políticas sociales, haciendo énfasis particularmente en la atención de los jóvenes delincuentes, antes que con enfoques represivos y de policía. Las recomendaciones de la Comisión terminan con 200 acciones concretas en la que debería implicarse toda la sociedad estadounidense. En la última parte, el informe recomienda la creación de una estrategia federal que sirva para liderar y coordinar los esfuerzos entre los diferentes niveles de gobierno en la prevención y control del delito. Para hacerlo propone crear un organismo de asistencia financiera y técnica a los gobiernos estatales y locales. Esta estrategia se cristalizaría en la ley llamada *Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968* que creó la *Law Enforcement Assistance Administration* (LEAA). Este acto señala que es competencia del gobierno federal asistir a los gobiernos locales para fortalecer y mejorar la aplicación de la justicia. Para hacerlo el programa crea una unidad de asistencia administrativa para la aplicación de la ley llamada *Bureau of Justice Assistance*. Este se encargará de la distribución de fondos en los niveles locales y estatales para mejorar los sistemas de justicia locales y cumplir con los objetivos de la estrategia. El acto creó también el *National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice*, un aparato institucional encargado de la investigación criminal y de la justicia juvenil que se convertirá en el organismo de consulta sobre la política criminal del país. Además, el acto creó el *Bureau of Justice Statistics* y promovió la creación de puestos de agentes dedicados al servicio comunitario al interior de los cuerpos de policía locales (*community service officers*). A pesar de los cambios importantes que trajeron consigo el informe de la Comisión y su aplicación legislativa, el tema de la prevención no fue desarrollado plenamente.

Durante la década de 1980 y 1990 los enfoques de policía comunitaria y el modelo de policía de orientación por solución de problemas se hicieron predominantes en el tratamiento del delito en los Estados Unidos. Esto parece evidente en las orientaciones que tuvo en cuenta la ley sobre control del crimen violento y de aplicación de la justicia de 1994 (*Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994*; Congress, 1994) promulgada durante la administración de Bill Clinton. Esta ley estableció una reforma importante en el funcionamiento y financiamiento de la policía y de los programas de prevención del delito a nivel federal.

Para hacerlo, creó una instancia de coordinación de la política de prevención, el *Consejo Nacional de Prevención del Crimen*. Este consejo buscaba coordinar las acciones entre las jurisdicciones federal, estatal y local en la prevención de la criminalidad. Al mismo tiempo, el acto creó un fondo destinado a programas de prevención del delito que financia, en coordinación con los fondos estatales y locales, los programas y proyectos de prevención de la criminalidad en el nivel local. El título III de dicho acto desarrolla específicamente el contenido de los proyectos financiados y la forma en que los mismos serán administrados. A pesar de que la ley contempla un contenido importante del enfoque de prevención, al mismo tiempo endurece las penas y el enfoque de intervención policial (Beckett y Sasson, 2003).

Uno de los problemas básicos de la ley, en relación con el uso de fondos, es lo que tiene que ver con la eficiencia y la eficacia de los programas implementados. Quizás el hito más importante en ese sentido sea la publicación del informe liderado por Lawrence Sherman y realizado por la Universidad de Maryland en 1997 llamado *"Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising"* (Sherman et al., 1997). Este documento constituye un paso adelante en la evaluación de las políticas criminales para determinar las inversiones. El informe, desde un enfoque de política orientada a la solución de problemas, propone una mirada general de la efectividad de programas en la prevención del delito en los Estados Unidos. En últimas, este documento busca orientar las acciones del programa con base en una rigurosa evaluación de los resultados y de los avances del programa en la prevención efectiva del

delito. Los programas y las subvenciones deberían asignarse con una base estadística que demuestre los efectos reales que las políticas tienen sobre los crímenes que buscan controlar. La evidencia empírica debe guiar las decisiones en materia de política pública en este tema. El escrito analiza cada uno de los campos de intervención del acto sobre el control del crimen violento estudiando la información sobre su efectividad y proponiendo realizar un seguimiento y evaluación constante de los mismos. Este documento influenció de manera importante la puesta en marcha de sistemas de evaluación de los programas de prevención del delito en los Estados Unidos, lo que ha permitido construir una base importante de masa crítica en relación con el éxito de los programas implementados. A continuación analizamos la dinámica criminal en los Estados Unidos, en particular en lo que tiene que ver con los homicidios, el tráfico de drogas y la extorsión.

2.2 La dinámica general de la criminalidad, los homicidios y el tráfico cómo problemas de seguridad urbana

A pesar de que la media nacional de la tasa de homicidios es relativamente baja, en el 2013 fue de 4,5 homicidios por cada cien mil habitantes, y de que la tendencia en los últimos años, como lo muestra la siguiente gráfica, es una reducción significativa, el problema de la inseguridad y de la concentración de los crímenes en algunas ciudades de los Estados Unidos es un tema inquietante. El carácter federal del país, la multiplicidad de cuerpos de policía y de jurisdicciones son elementos importantes a tener en cuenta a la hora del análisis de la prevención del delito. De esa forma, el gobierno federal apoya y coordina las iniciativas locales y establece incentivos para la prevención en el nivel local basados en recursos financieros que son transferidos a ese nivel. La efectividad de las políticas es evaluada de forma constante mediante el seguimiento de la evolución de los indicadores criminales.

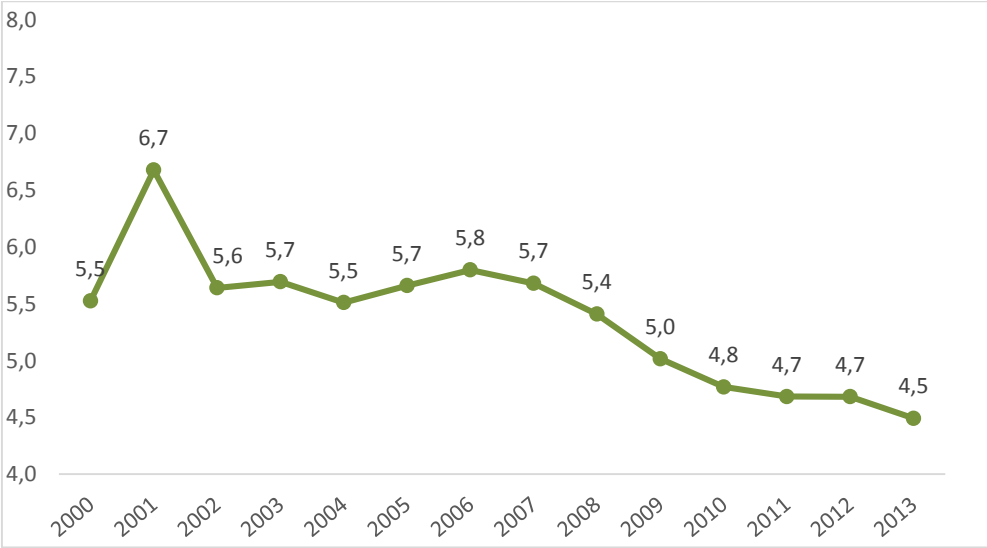


Figura 1. Evolución de la tasa de homicidios en Estados Unidos, 2000-2013

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos.

La incidencia del crimen en los Estados Unidos tiene una manifestación territorial diferenciada. En algunas ciudades los homicidios alcanzan tasas similares a los de las ciudades latinoamericanas más violentas. Por ejemplo, en New Orleans la tasa de homicidios de 2013 fue de 62,5, la más alta del país, mientras que la de Detroit fue de 35,9 y la de Miami de 23,7 por cada cien mil habitantes. La mayoría de

los crímenes se concentran en las ciudades (Kneebone y Raphael, 2011) y, en estas, en algunos barrios segregados social y racialmente (*hotspots*). Una perspectiva interesante en el análisis del desarrollo urbano reciente de los Estados Unidos y la segregación socio espacial es la de Peter Marcuse (Marcuse, 1997, 2005). Según este autor, las ciudades de los Estados Unidos han creado enclaves, guetos y ciudades fortificadas que dividen espacialmente a las poblaciones y que concentran la pobreza y la discriminación, al mismo tiempo que la criminalidad. La relación entre criminalidad, pobreza y origen étnico es bien conocida (Wacquant, 2014) y constituye un elemento común en la literatura sobre la criminalidad. En el caso de los Estados Unidos, la influencia de la desigualdad sobre el desarrollo de conductas criminales es un tema bien documentado. En ese sentido, podemos citar los estudios de Chamlin y Cochran (1997) y de Liska y Bellair (1995) entre otros. A continuación presentamos una gráfica con las diez ciudades de los Estados Unidos con la tasa más alta de homicidios en el país.

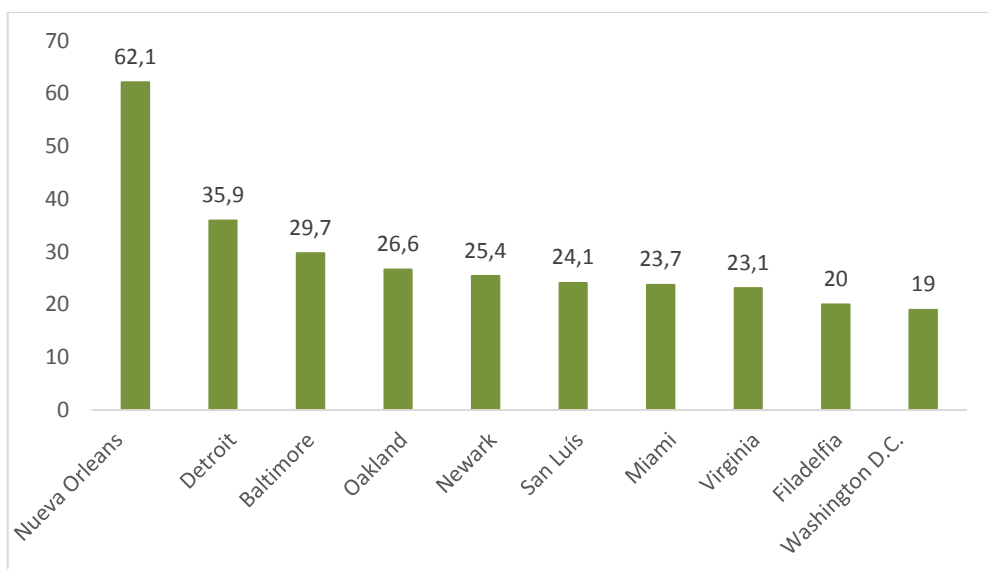


Figura 2. Las diez ciudades de Estados Unidos con las tasas de homicidio más altas, 2006-2007
Fuente: Datos del *Morbidity and Mortality Weekly Report 2008*

Como podemos observar, la incidencia de los homicidios en estas ciudades es muy alta en relación con las tasas generales del país. Esto evidencia la concentración espacial de la criminalidad y su influencia a nivel urbano. Sin embargo, algunas investigaciones demuestran una reducción importante en el número de homicidios en las grandes ciudades que explicaría la reducción general de la tasa de homicidios en el país (Smith y Cooper, 2013). La alta tasa de homicidios de las ciudades del gráfico contrasta con las bajas tasas de homicidio de otras ciudades como Las Vegas, Seattle y Austin (Datos del *Morbidity and Mortality Report 2008*)⁹ con tasas anuales de 5,1; 3,7 y 3,7 respectivamente. Así pues, lo que observamos en los Estados Unidos es una realidad diversa a nivel institucional y a nivel de la criminalidad que se enfrenta con estrategias territoriales diferentes.

⁹https://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2013/crime-in-the-u.s.-2013/tables/table-8/table_8_offenses_known_to_law_enforcement_by_state_by_city_2013.xls/view
⁸<http://www.deathpenaltyinfo.org/murder-rates-nationally-and-state#MRord>

Por otro lado, la incidencia de la criminalidad asociada al tráfico de drogas es y ha sido un punto sensible en el desarrollo de los programas de prevención en los Estados Unidos. La repercusión de la criminalidad asociada al tráfico de drogas coincide con la presencia de otros delitos, principalmente asociados a las economías ilegales, como: la conformación de pandillas, el aumento de homicidios y de las extorsiones hechas a comercios (FBI, 2011, p. 15). Estos delitos afectan principalmente a los jóvenes que habitan en los barrios bajo control territorial de estas pandillas que son al mismo tiempo barrios con una exclusión social y económica importante. Sin embargo, es de anotar que tal y como lo demuestra el siguiente gráfico, los crímenes asociados al tráfico de drogas se han reducido durante los últimos años pasando de 41 mil a 29 mil entre 1999 y 2014 según los datos del FBI. Las pandillas están involucradas en el micro tráfico de drogas en el 69 por ciento de los casos (FBI, 2011, p. 17) y tienen vínculos con organizaciones criminales en todo el planeta. En relación con la extorsión, es necesario advertir que para la elaboración de este informe no encontramos ningún estudio dedicado al tema y que los únicos informes tienen que ver con los datos suministrados por las instituciones bancarias.



Figura 3. Número de arrestados por la DEA en Estados Unidos, 1986-2014
 Fuente: Datos de la Drug Enforcement Administration (Estados Unidos)

Para entender cómo funcionan las iniciativas de prevención del delito en los Estados Unidos, consideramos que es mejor partir del conocimiento de las iniciativas locales. Debido al régimen Federal y al poder que tiene la policía a nivel municipal, el ejercicio de estudiar una iniciativa local nos puede dar mejores elementos para comprender el contexto. Para hacerlo hemos elegido una iniciativa exitosa en materia de reducción de los homicidios: la Comisión de análisis de homicidios de Milwaukee, una iniciativa de coordinación institucional que, a partir del análisis y de la recolección de datos sobre las dinámicas de los homicidios, ha logrado una reducción significativa de los mismos en la ciudad.

2.3 Una iniciativa local, el caso de Milwaukee y la reducción de homicidios.

2.3.1 El contexto

Milwaukee es la ciudad más grande del estado de Wisconsin. Está al norte de los Estados Unidos en las orillas del lago Michigan y en 2011 tenía una población de 597 867 habitantes, según la oficina de censos de los Estados Unidos. Entre 2005 y 2006, la tasa de homicidios de la ciudad aumentó de manera importante, situando a la ciudad como la quinta con la tasa de homicidios más alta del país con 17,7 por cada cien mil habitantes. Esta situación condujo a una revisión institucional de la forma de actuar frente a los homicidios que vinculó a expertos académicos en el tema con los principales actores institucionales y las comunidades locales. Este proceso se llevó a cabo mediante la creación de una comisión compuesta de profesionales en investigación y de representantes institucionales encargados de documentar y analizar los datos para proponer vías de solución al aumento de los crímenes, la *Milwaukee Homicide Review Commission (MHRC)*.

La creación de comisiones dedicadas al estudio del homicidio se ha constituido, en los Estados Unidos, cómo una práctica efectiva en la reducción de los crímenes. En ese sentido, existe una literatura importante (McGarrell et al., 2006) en relación con el tema y varios casos exitosos entre los cuales es necesario destacar el *Boston Gun Project's, Operation Ceasefire*. Esta experiencia es pionera en este tipo de intervenciones (Braga et al., 2001) y derivó en una serie de implementaciones de políticas similares en varias ciudades del país. Estos casos se basan en el modelo de orientación de la acción policial mediante resolución de problemas (Moore, 1994). La MHRC se inscribe en esta tradición. Su objetivo es reducir los homicidios y los tiroteos a través de un procedimiento de análisis detallado y profundo de los homicidios (Azrael et al., 2013). Este es un proceso multidisciplinario y multiagenciado en el que el análisis estratégico de los problemas y la producción de información sobre los crímenes permiten aumentar la eficacia de las intervenciones institucionales y comunitarias. La comisión reúne a expertos en criminología, en derecho penal y a especialistas en servicios comunitarios que discuten y tienen acceso privilegiado a la información sobre los homicidios y otros crímenes violentos. Con esta información, la comisión propone e identifica los métodos y las estrategias de intervención a seguir.

2.3.2 El modelo de intervención

El objetivo de la MHCR es comprender mejor la naturaleza y la dinámica de los homicidios en la ciudad. El análisis de los mismos se concentra en los factores de riesgo que han contribuido al homicidio. El modelo de intervención se realiza en cuatro niveles y cada nivel implica la participación de diferentes organismos y actores.

El **primer nivel** de intervención se realiza ante la ocurrencia de un homicidio. En este nivel, la policía interviene mediante respuesta inmediata, investigación y aumento de los patrullajes en el sector. Los servicios sociales son informados en las 48 horas siguientes y prestan servicios psicológicos y de salud a las víctimas.

En un **segundo nivel** se encarga de la coordinación institucional entre los diferentes actores locales, estatales y federales involucrados en la prevención y en el tratamiento del crimen. Estos actores comprenden también a los organismos que realizan el vínculo entre instituciones y comunidades. En este nivel se realiza un examen pormenorizado de cada homicidio y cada institución aporta la información relevante que tenga al respecto.

En un **tercer nivel** se involucra a los organismos comunitarios para evaluar los casos cerrados y los incidentes producidos. En este nivel se determina cómo la comunidad puede participar en el control de los factores que contribuyen a la criminalidad y cómo las instituciones pueden contribuir con los organismos para sensibilizarlos y otorgarles recursos para este tipo de acciones.

En el **cuarto nivel** se realizan encuentros directos con las comunidades para educar en materia de la naturaleza de los homicidios y de los tiroteos. Los datos agregados son presentados y los miembros de la comunidad son informados de las medidas tomadas a nivel institucional.

2.3.3 Los aprendizajes y los éxitos del programa

En términos generales, la puesta en marcha del programa ha estado asociada a una reducción significativa de los homicidios en la ciudad. La puesta en marcha de la MHCR ha reducido en 52% los homicidios en los distritos donde se ha aplicado en relación con los distritos de control, en los que no se aplicó ninguna intervención (Ibídem, p. 51). La reducción efectiva de los homicidios es el logro principal de esta experiencia. Esta reducción tiene que ver principalmente con la coordinación interinstitucional y la contribución del análisis en la determinación de las soluciones puestas en marcha. La creación de redes y la coordinación entre instituciones aumentan la capacidad de respuesta de los organismos y permiten una mejor coordinación de recursos. El análisis de los homicidios ha permitido determinar de forma efectiva las causas y las circunstancias que favorecen este tipo de delitos en el contexto de la ciudad sobre la base de unos datos fiables y contrastados con la realidad mediante la triangulación entre las instituciones y la comunidad. La calidad de los datos y el compromiso de los actores en los diferentes niveles han permitido intervenir efectivamente en la reducción de las condiciones que propiciaban los homicidios. En este caso, las estrategias implementadas han puesto énfasis en los lugares en los que se comete el crimen, en las comunidades involucradas y en los entornos que lo favorecen.

3. LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN MÉXICO, ENTRE LA COMPLEJIDAD INSTITUCIONAL Y LA AMENAZA DEL NARCOTRÁFICO

México es uno de los países de la región más afectado por la aparición y desarrollo de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas. La presencia de los carteles de la droga en la vida institucional del país y el control territorial que estas organizaciones tienen sobre partes importantes del territorio nacional (Cunjuma y García, 2014) han generado un aumento significativo de la violencia y de la actividad criminal, creando una grave situación que amenaza la institucionalidad del país y la seguridad ciudadana en su conjunto. Solo para demostrar la gravedad de la situación basta con decir que la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes en 2013 fue de 44 y la incidencia del secuestro y de la extorsión son muy altas (1,5 secuestros y 6,7 extorsiones por cada cien mil habitantes) y afectan de manera importante la percepción de la seguridad de sus ciudadanos (PSPNVD, 2014). La fractura de la autoridad territorial y el control por parte de los carteles de las instituciones locales¹⁰ son una amenaza importante a la gobernabilidad del país. A pesar de esto, el gobierno federal ha creado una serie de instituciones encargadas del diseño de una política pública de prevención de la criminalidad y cuenta con actores importantes de la sociedad civil en materia de seguridad¹¹.

El caso mexicano es un caso territorial e institucionalmente complejo debido al carácter federal de su gobierno y a la autonomía de sus estados en materia de policía y de prevención de la criminalidad. **Este capítulo examina la relación entre la criminalidad y las políticas de prevención del delito en el contexto mexicano.** El capítulo se divide en tres partes: en la primera contextualizamos la adopción de políticas de seguridad ciudadana por parte del gobierno nacional, particularmente el *Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018* y analizamos de forma general las políticas a nivel local concentrándonos en las particularidades del federalismo mexicano. En la segunda, analizamos la incidencia de los delitos de homicidio, extorsión y micro-tráfico en la configuración de las políticas nacionales de prevención del delito. En la última parte, analizamos la puesta en marcha de dos políticas locales de prevención del delito, la de Ciudad Juárez y la de Aguas.

3.1 Contextualización del caso mexicano, observaciones generales en relación con las políticas de seguridad y prevención del delito.

El sistema político mexicano se caracteriza por poseer un régimen federal y por la autonomía relativa de las autoridades locales en materia de seguridad y de policía heredados de la revolución mexicana. A pesar de los esfuerzos de coordinación realizados desde el nivel federal durante los últimos años, la multiplicidad de los cuerpos de policía (los estados, los municipios y la federación tienen cuerpos de policía propios) y la autonomía con la que estos cuentan, sumados a la poca confianza de los ciudadanos en la institución policial, han generado problemas de gobernabilidad en relación con las políticas de seguridad. Esto sumado a la fractura de la autoridad territorial provocada por la presencia y control

¹⁰ Esto parece quedar en evidencia en el caso del asesinato de los 43 estudiantes de Ayotzinapa sucedido el 26 de septiembre de 2014 en el municipio de Iguala en el que las evidencias parecen apuntar a la participación de integrantes de la policía local en asociación con la organización criminal Guerreros Unidos en este hecho criminal.

¹¹ Entre ellos podemos citar a: México Evalúa, el Sistema de observación para la seguridad ciudadana, el observatorio nacional ciudadano, el centro de investigación para el desarrollo A.C.

territorial de grupos armados ligados al narcotráfico en varias regiones del país ha provocado una crisis en materia de seguridad ciudadana que se evidencia en el aumento de los homicidios, del secuestro, de la extorsión y, sobre todo, del sentimiento de inseguridad ciudadana. Esta crisis ha intentado ser solucionada, por un lado, mediante varias reformas a la policía tendientes a centralizar su acción y, por otro lado, por medio de la militarización del tema de la seguridad, dándole un rol cada vez más importante a las fuerzas militares en la lucha directa contra “el narco” en los escenarios locales (Barrachina y Hernandez, 2012; Sandoval, 2000). Las reformas a la policía se han centrado en el establecimiento de una carrera policial, el impulso de un modelo policial único y el fortalecimiento de la prevención del delito como una política pública del Estado federal. Este sistema de reformas se concretó en 2009 con la promulgación de la *Ley General del Sistema de Seguridad Pública*. Este sistema, al mismo tiempo que busca realizar una transformación en el funcionamiento de los cuerpos de policía, realiza un cambio en el enfoque del tratamiento del delito. El modelo se basa en la investigación científica y en la generación de inteligencia policial para su tratamiento e incluye un componente importante de prevención. Así pues, en el contexto de creciente militarización de la vida social del país, la puesta en marcha de un conjunto de orientaciones dirigidas específicamente a la prevención del delito es algo excepcional.

Los esfuerzos por crear una política nacional de prevención del delito empezaron en la década de 1990 con la creación del *Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)* en 1995. Este sistema está orientado por el *Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)*, un ente encargado de coordinar las acciones entre el nivel federal y los estados en materia de seguridad. Este sistema fue alimentando el debate en torno a la prevención del delito basado en un enfoque multicausal diferente al aumento de las penas y al enfrentamiento policivo-militar de los delincuentes. La instancia encargada de la discusión y puesta en marcha de esta política fue la *Secretaría de Seguridad Pública (SSP)* creada en el año 2000 y reemplazada en el año 2013 por la *Comisión de Seguridad Pública (CSP)*. Esta Comisión es el cuerpo consultivo del presidente de la república en materia de seguridad ciudadana y se encarga de la elaboración de la política criminal y de la política de prevención del delito en el territorio mexicano. En México el responsable principal de las políticas de seguridad es el gobierno local (estados y municipalidades). En ese sentido, el gobierno federal tiene funciones de coordinación de la acción de los distintos cuerpos de policía en el territorio nacional y debe favorecer la sinergia entre los diferentes niveles de gobierno para obtener mejores resultados en la política de policía y prevención del delito.

La política nacional de prevención del delito comenzó a tomar cuerpo con el establecimiento de unos *Lineamientos de la política de prevención social de la violencia, la delincuencia y la participación ciudadana* (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2011) que fueron determinados por el *Consejo Nacional de Seguridad Pública*. Estos lineamientos, que constituyen la base de la política pública de prevención, fundamentan los principios generales de la política. Se concibe el objetivo de la prevención social como “la disminución de la incidencia de la violencia en espacios territoriales definidos, por medio de intervenciones públicas (gubernamentales, privadas y comunitarias) de carácter preventivo e integral que, en el corto y mediano plazo, permitan recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y con todo ello, fortalecer la cohesión social” (Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2011, p. 2). Este documento de principios fundamenta la prevención como un enfoque integral de política pública que reconoce la multidimensionalidad del fenómeno de la violencia y de la delincuencia, que moviliza los actores comunitarios y sociales y que se basa en un conocimiento profundo de la realidad local. Este enfoque pretende crear una política que permita identificar los factores de riesgo en el territorio y desarrollar unas estrategias coordinadas de

acción entre los actores y los diversos órganos de gobierno. La política enuncia entre sus principios el monitoreo y la evaluación constante de las acciones y de los programas que permitan su adaptación a los cambios y medir su efectividad en el corto, mediano y largo plazo. Este enunciado de principios es solo el primer paso en la formulación de la política.

Durante la administración de Felipe Calderón (2006-2012), las acciones de policía estuvieron principalmente orientadas hacia el restablecimiento del control militar del Estado sobre el territorio controlado por el crimen organizado. En ese sentido, la confrontación militar con los carteles era el objetivo principal y de forma subsidiaria se emprendieron acciones de prevención. La elaboración del *Programa Nacional de Seguridad Pública* (2008-2012) marca un hito en México, al ser el primer programa integral de prevención de la criminalidad. Este programa basa su filosofía en la reforma de la actuación policial, la participación comunitaria y la recuperación de la confianza en las instituciones. El Programa contó con 6 objetivos y 14 estrategias que se articulan con el Plan Nacional de Desarrollo. La mayoría de estos objetivos están ligados a la estrategia de cambio de la policía y al control territorial en las zonas ocupadas por el narcotráfico. Sin embargo hay que advertir que el plan coordina y financia acciones de prevención del delito a través del aumento de los recursos transferidos a los estados y a las municipalidades mediante dos fondos previstos a este fin. A nivel territorial, el plan prioriza 135 demarcaciones que concentran el 70 por ciento de la incidencia delictiva nacional (PNSP, 2008). Las acciones de prevención del delito derivadas del plan estuvieron principalmente enfocadas en los programas: *Escuela segura*, *Recuperación de espacios públicos para la convivencia social* y *Salud sin drogas* (México Evalúa, 2014, p. 8). A nivel institucional, el avance más significativo en la prevención de la criminalidad de esta administración fue la promulgación de *la Ley general para la prevención de la violencia social y el delito* en 2012. Esta ley creó el *Centro Nacional de Prevención del Delito* (art. 15), definió las competencias del *Consejo Nacional de Seguridad Pública* (art. 13) y estableció las bases de la coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, todo bajo el marco institucional del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* (art. 1). El *Centro Nacional de Prevención del Delito y de la Participación Ciudadana* se encarga de apoyar los planes nacionales de prevención de la violencia y el delito y de nutrir la discusión sobre la política de prevención a partir de la recopilación y el análisis de datos sobre la criminalidad. Además, el centro se encarga de la evaluación y puesta en marcha de proyectos de prevención social y situacional del delito por medio de la cofinanciación entre el nivel federal y el nivel estatal. Estas instancias participan a partes iguales de los proyectos. Por último, vale la pena mencionar que el proyecto más importante en materia de prevención de la criminalidad puesto en marcha durante esta administración fue el programa *"Todos somos Juárez"* con una inversión de 5 000 millones de pesos mexicanos. Esta experiencia será analizada en la tercera parte de este capítulo.

El gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) replanteó la estrategia de prevención de la criminalidad. La primera decisión presidencial fue encargar a cuatro secretarías federales la elaboración de un programa nacional de prevención del delito. En abril de 2014 el Gobierno federal mexicano puso en marcha el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018* (PNPSVD). Este programa es el resultado de los esfuerzos realizados a lo largo de los últimos años y está dirigido a la puesta en marcha de una política pública nacional de prevención de la criminalidad (Contreras, 2014).

3.1.1 El programa nacional para la prevención de la violencia y la delincuencia 2014-2018 y su aplicación territorial

En 2014, con la creación del *Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*, se dio un paso adelante en la ejecución de la política de prevención del delito. El programa recalca el trabajo conjunto entre los diferentes órdenes del gobierno y la participación de la sociedad civil y de organismos internacionales en la política de prevención. La política es, en términos generales, un intento de coordinación institucional entre los diferentes actores involucrados en la prevención en el nivel local y nacional. Este esfuerzo se basa en la aplicación de diferentes enfoques teóricos del delito (epidemiológico, ecológico y de eficacia colectiva) que buscan prevenir eficientemente la actividad criminal mediante la solución de sus causas. El programa nace de la preocupación creciente de las instituciones y de los ciudadanos mexicanos por los problemas de seguridad pública que vive el país. La inseguridad es la principal preocupación de la ciudadanía en México (Gobierno de México, 2014, p. 19). El aumento de la actividad criminal y del crimen organizado en los últimos años ha afectado severamente el sentimiento de seguridad de las personas. De esa forma, la población ha dejado de realizar actividades por considerar amenazada su seguridad en la vida cotidiana. Esto se traduce en un desmejoramiento de la calidad de vida y en una pérdida importante de la vida comunitaria y social de las personas. A esto se suma la desconfianza que la gente tiene en sus instituciones de policía y en las autoridades locales (Gobierno de México, 2014, p. 21) debido a la corrupción y a la influencia que el crimen organizado tiene en algunos estados de la federación.

El PNPSVD pretende influenciar los principales factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia (individuales, familiares, grupales, educativos, comunitarios, sociales y culturales) entre ellos: el embarazo temprano, el consumo de drogas, los ambientes familiares deteriorados, la deserción escolar, la falta de oportunidades laborales, la participación ciudadana incipiente, los entornos de ilegalidad, los espacios públicos deteriorados y la marginación y la exclusión social mediante la puesta en marcha de una serie de proyectos dirigidos a las poblaciones más vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, población penitenciaria). De este programa se derivan 16 estrategias específicas y 92 líneas de acción, además de un sistema de indicadores que permitiría realizar el seguimiento de las metas del programa.

A nivel territorial, la política se ejecuta mediante la transferencia económica desde el nivel federal a las autoridades locales. De esa manera, no difiere mucho del plan de la administración anterior. Esta transferencia se realiza mediante dos fondos federales que apoyan la puesta en marcha de iniciativas municipales y estatales en este tema. Estos fondos son: el *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de los Municipios* (FASP) y el *Subsidio para la Seguridad de los Municipios* (SUBSEMUN). Estos fondos en concurrencia con fondos estatales y municipales financian las políticas y los proyectos locales de prevención. En ese sentido, los fondos son estímulos (incitativos) para el desarrollo de proyectos de prevención del delito en el nivel local, pero, es cada estado y cada municipio el que se encarga del diseño y la implementación de los proyectos. Los fondos del FASP se utilizan principalmente en el reclutamiento, formación y evaluación del personal dedicado a la seguridad pública, el equipamiento de las policías judiciales, los sistemas de comunicación y las instalaciones de los cuerpos de policía y el seguimiento de los programas. Los fondos del SUBSEMUN están destinados principalmente a los cuerpos de policía y a las políticas de prevención del delito en cada municipio.

A pesar de que el Programa carece en su formulación de una estrategia territorial que permita focalizar su acción, en los documentos complementarios de la estrategia y sobre todo en la evaluación realizada por México Evalúa se citan documentos que permiten inferir algunos criterios de la aplicación territorial de la política. "El PNPSVD seleccionó 57 demarcaciones de intervención prioritaria y 43 demarcaciones clasificadas como parte de un segundo ámbito de intervención" (México Evalúa, 2014, p.13). Las demarcaciones focalizadas como de intervención prioritaria tienen altas tasas delictivas y concentran varios factores de riesgo. Sin embargo, la elección de estas demarcaciones no parece obedecer a criterios claros y no se conocen los indicadores específicos que determinaron la elección de las mismas (Ibídem, p. 16). Lo que sí está claro es la forma como se efectuó la distribución de los recursos a estas demarcaciones. Los recursos fueron asignados como apoyos a las entidades federativas y tuvieron en cuenta la población y las tasas de homicidio y de robo. Los recursos distribuidos fueron invertidos en proyectos relacionados con los ejes rectores del PNPSVD, es decir: 1) seguridad ciudadana, 2) juventud, 3) mujeres, 4) poblaciones vulnerables, 5) convivencia, cohesión comunitaria y participación ciudadana, 6) cultura ciudadana, 7) cultura de paz y, 8) urbanismo social. Es importante advertir que debido a la novedad del programa y la multiplicidad de proyectos y de municipalidades que participan de estos fondos, las evaluaciones que pueden hacerse sobre su efectividad son limitadas y no son objeto de este informe. A continuación intentamos entender la relación entre la evolución de la criminalidad, particularmente los delitos de homicidio, extorsión y micro-tráfico, y el diseño del programa de prevención de la administración de Enrique Peña Nieto.

3.2 La dinámica general de la criminalidad, evolución de los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico y su relación con el programa nacional de prevención de la criminalidad.

El crimen organizado puede entenderse como una asociación de tipo empresarial que no se reduce al tema del narcotráfico, sino que involucra otra serie de actividades ilegales en redes que operan en territorios amplios y con infiltración en las instituciones gubernamentales que garantiza su actuación (Montero, 2012, p. 9-10). En el caso mexicano, el aumento de la criminalidad ha estado determinado por el aumento del crimen organizado en los últimos años. Este es un fenómeno que afecta de manera importante la percepción de seguridad de la población. Entre 2007 y 2012, los crímenes asociados al crimen organizado aumentaron de forma importante. Por ejemplo, la tasa de denuncias por homicidio creció en un 95,3%, la de secuestro en un 114,6% y la de extorsión un 114, 6% (México evalúa, 2014, p. 9). Al mismo tiempo, el robo y el hurto también crecieron durante este periodo poniendo en evidencia la crisis estructural de la seguridad ciudadana en el país.

La relación entre el crimen organizado y la geografía de la criminalidad en México es evidente al observar las diferencias entre las tasas de homicidios de los diferentes estados. Así pues, los estados relacionados con presencia de los carteles tienen una tasa de homicidios muy alta comparada con los estados donde no hay presencia de estas organizaciones.

"Se puede observar que la frontera norte, compuesta por los estados de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas, así como la parte occidental y del sur, constituidas por Sinaloa, Durango, Nayarit, Colima, Guerrero y Oaxaca, fueron las que tuvieron entre 50 y 150 homicidios por cada cien mil habitantes" (Cunjama y García, 2014, p. 108)

Esto contrasta con la realidad de otros estados como Yucatán, Tlaxcala y Baja California sur con tasas de homicidio de 2,4; 3,7 y 5 por cada cien mil habitantes respectivamente (SSP, 2012, p. 17). De manera general, podemos observar que la tasa de homicidios en México aumentó de forma importante entre los años 2007 y 2011 pasando de 9,7 asesinatos por cada cien mil habitantes a 19,5. Este aumento considerable en la tasa de homicidios está directamente asociado al tráfico de drogas y a la estrategia de combate frontal contra los carteles de la droga implementada por el gobierno Calderón y afectó de forma importante la percepción de seguridad de los mexicanos. “El contexto delictivo antes señalado repercute directamente en la percepción de la seguridad (...). La inseguridad se posiciona como la principal preocupación de la ciudadanía, desplazando incluso al desempleo y la pobreza” (Gobierno de México, 2014, p. 18).

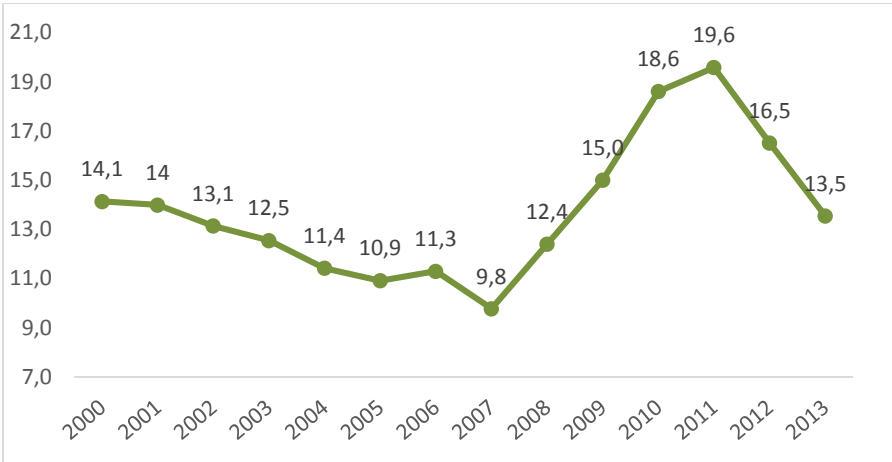


Figura 4. Evolución tasa de homicidios dolosos en México, 2000-2013

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos.

De la misma forma la evolución de la tasa de extorsión por cada cien mil habitantes ha sufrido un incremento importante durante los últimos años pasando de 1,2 a 6,7 entre el año 2000 y el año 2013 respectivamente. La evolución de la extorsión está asociada a la diversificación de las actividades del crimen organizado (Pérez y Vélez, 2014, p. 13). Esta diversificación se pone en evidencia en su generalización y en las diferentes formas que esta asume en México: extorsión telefónica, ciberextorsión y cobro de “derecho de piso” o “impuestos” de seguridad.



Figura 5. Evolución de la tasa de extorsión por cada cien mil habitantes en México, 1997-2013
 Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos.

El micro-tráfico o narcomenudeo como se conoce en México está tipificado en el artículo 194 del código penal federal. Este delito fue incorporado en 2009 a los delitos de fuero federal (Zamudio, 2011). Es por su novedad que las estadísticas al respecto son muy recientes, lo que dificulta observar su evolución y apreciar la importancia del fenómeno. Según los datos de la Secretaría de Gobernación los procesos por micro-tráfico han disminuido durante los últimos años de forma importante pasando de 14 casos a la mitad en un año. A pesar de que esta actividad tiene consecuencias relevantes en las dinámicas urbanas mexicanas (Vilalta, 2009) las medidas de control implementadas han sido sobre todo policiales y debido a la novedad en la implementación del PNPSVD no existen datos sobre los efectos de los proyectos de intervención con jóvenes en la reducción de la criminalidad. El combate de este delito es una prioridad para el gobierno mexicano y es un elemento cada vez más presente dentro del discurso gubernamental. Los estudios de la Ciudad de México (Ibídem) señalan la concentración del delito en algunos puntos calientes y recomiendan la aplicación de monitoreo constante de la policía sobre estos lugares.

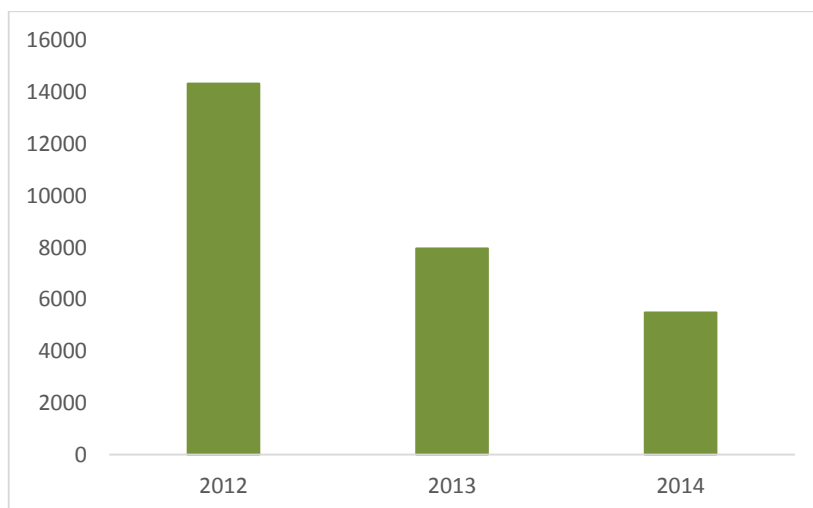


Figura 6. Evolución del narcomenudeo a nivel federal en México, 2012-2013
 Fuente: Datos de la Secretaría de Gobernación, 2015.

A nivel de la puesta en marcha de estrategias relacionadas específicamente con estos delitos el PNSP y el PSPSVD a pesar de mencionar el consumo de drogas como un factor de riesgo, no incluyen ningún diseño específico para el tratamiento de estos delitos. Lo mismo para los llamados entornos de ilegalidad. Esto se debe a los límites de intervención que tiene el gobierno federal respecto a los gobiernos estatales y municipales, su función es de coordinación y de creación de estímulos. Para entender la lógica territorial en el nivel local recurrimos a un estudio de caso, el programa *Todos Somos Juárez*. Quizás el principal proyecto de recuperación territorial mediante la implementación de estrategias múltiples de intervención en la prevención del delito tanto por la magnitud de los recursos invertidos, como por la importancia estratégica del caso en el combate contra el narcotráfico. A continuación, analizamos este caso poniendo énfasis en los límites y en los aciertos del mismo y en los efectos de su implementación sobre los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico.

3.3 Iniciativas locales en materia de prevención de la criminalidad en México, el caso del programa Todos Somos Juárez (TSJ).

Entre el año 2010 y 2011, el gobierno del presidente Felipe Calderón invirtió cerca de 380 millones de dólares en la iniciativa *Todos Somos Juárez* (International Crisis Group, 2015). Esta iniciativa tenía como fin financiar una serie importante de programas sociales para prevenir que las comunidades y, particularmente, los jóvenes se involucraran en crímenes violentos. Los recursos financiaron y ampliaron los programas sociales existentes en la ciudad además de modernizar la infraestructura de los servicios sociales en su territorio. A pesar del aparente éxito del programa en la reducción de los crímenes, las iniciativas no tuvieron continuidad ni una evaluación que permitiera demostrar sus efectos reales. La administración de Enrique Peña Nieto cambió el enfoque de prevención mediante la aplicación del PNPSVD, bajo esta iniciativa se continuaron invirtiendo recursos en la ciudad particularmente mediante proyectos de "acupuntura socio urbana"¹². En esta parte del artículo queremos observar la evolución del caso y sus efectos sobre la actividad criminal en los últimos años.

3.3.1 El contexto

El caso de Ciudad Juárez es importante en el análisis de la violencia en México, la ciudad pasó entre 2007 y 2010 de tener 200 a 3000 asesinatos, además, el secuestro, la extorsión y los robos aumentaron de forma dramática durante este mismo período debido a la guerra entre el cartel de Sinaloa y el Cartel de Juárez por el control territorial de las rutas de tráfico (Ibídem, p. 6). A este episodio puntual de violencia se suman unas condiciones históricas de segregación y de violencia. Ciudad Juárez es una ciudad industrial (ciudad maquila) que se encuentra en el norte de México, en el estado de Coahuila en la frontera con los Estados Unidos. Ciudad Juárez tiene un millón trescientos mil habitantes. La ciudad ha sido históricamente importante como punto de tránsito del comercio de cocaína y ha estado signada por el enfrentamiento entre los carteles y su militarización creciente durante la primera década del siglo XXI (Valdés, 2013). Esto se ha traducido en un aumento, no solo de los crímenes, sino también de las violaciones de derechos humanos por parte del Estado (Meyer, 2014)

¹² Este modelo de intervención se basa en el modelo de intervención de Marco Casagrande (1971) un arquitecto que pretende combinar el urbanismo y la acupuntura. Según el documento "Bases del Programa nacional para la prevención social de la violencia y de la delincuencia" (2013, p. 24): "La intervención en estos municipios se orientará mediante la estrategia de Acupuntura Socio-Urbana, que tiene por objetivo generar un equilibrio en la ciudad, mediante efectos positivos que se expresan en el equipamiento de edificios, proyectos urbanos y nuevas pautas y hábitos de convivencia, cooperación y solidaridad."

El plan fue el resultado de una coyuntura que permitió articular el esfuerzo de las organizaciones locales, el trabajo del gobierno federal y la cooperación de los Estados Unidos para una intervención puntual de gran escala. El 30 de enero de 2010 una masacre en Villas de Salvárcar en la que fueron asesinadas 15 personas fue el detonante de una serie de protestas y de movilizaciones en la ciudad y en el estado que pedían una intervención no militar del gobierno federal para paliar la crisis de seguridad derivada de la guerra entre los carteles. Esta intervención debía tener un enfoque integrado que permitiera superar los problemas estructurales de la ciudad para prevenir la criminalidad. En las protestas participaron una serie de organizaciones sociales locales con una historia larga de movilización y de denuncia de la criminalidad como el Comité médico ciudadano, los fundadores del Plan Estratégico de Juárez, la organización Juarenses por la paz y la Universidad Autónoma de Juárez. Estas organizaciones habían recorrido un largo camino reclamando el diseño de un plan de rescate para la ciudad que tuviera en cuenta aspectos de seguridad y de política social para conjurar la crisis. Al mismo tiempo, el gobierno federal y el *Centro Nacional de Prevención del Delito* trabajaban en la elaboración de un plan de rescate basado en el mejoramiento de los espacios públicos y de los servicios sociales (salud, educación y prevención de uso de drogas) en la ciudad que pudiera prevenir la acción criminal. Este plan debería ser multisectorial, participativo y debería coordinar la intervención de los diferentes niveles gubernamentales. Además, Estados Unidos apoyó con recursos financieros de la iniciativa Mérida proyectos comunitarios de prevención del delito en la ciudad. La coyuntura de la masacre agilizó la acción del gobierno para materializar el Plan de Intervención.

3.3.2 El modelo de intervención

El plan *Todos Somos Juárez* fue un programa realizado y coordinado por el gobierno federal con la colaboración del gobierno del estado y el municipal además de varias organizaciones de la sociedad civil. Esta estrategia fue un programa de acción integral sin antecedentes en México basado en una intervención múltiple para disminuir la criminalidad y la inseguridad y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Para lograr los objetivos se trabajó en seis programas: seguridad, trabajo, educación, salud, desarrollo social y economía. De estas acciones se derivaron 160 acciones puntuales que fueron concertadas con las comunidades.

El modelo posee tres características principales: 1) **la participación ciudadana**, que se realiza mediante la creación de mesas de trabajo ciudadanas que proponen y desarrollan las estrategias de intervención. Estas están conformadas por organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. A partir de estas se crearon unos Consejos ciudadanos encargados de la vigilancia en la implementación de las propuestas, 2) **la integralidad de la propuesta**, es decir, la propuesta debería enfrentar la inseguridad en sus diversas causas, para esto se interviene en la economía, el empleo, la salud, la educación y las desigualdades sociales, 3) **la corresponsabilidad** de los diferentes niveles de gobierno en la ejecución del programa, lo que implica un alto nivel de coordinación entre los diferentes organismos.

Tema de la intervención	Presupuesto del año 2010 (en millones de dólares)	Número de intervenciones
Seguridad	56,5	12
Economía	13,96	11
Empleo	5,98	5
Salud	45,85	40
Educación, cultura y deportes	51,96	72
Desarrollo social	45,46	20
TOTAL	219,71	160

Tabla 1 Presupuestos, áreas de intervención y número de intervenciones plan "Todos Somos Juárez"

Fuente: Gobierno de México, 2010a, p.2.

Para la ejecución y seguimiento de la estrategia se crearon Consejos ciudadanos encargados de vigilar la evolución de las intervenciones en el nivel local por sectores de trabajo. Es necesario advertir que el volumen de la inversión y el corto tiempo en el que fue implementada y ejecutada, sumadas al cambio de administración federal y al fin del proyecto no permitieron realizar una evaluación integral de la iniciativa, sin embargo hay que advertir que a partir de la implementación de la estrategia hubo un cambio importante en los indicadores y que Ciudad Juárez es hoy en día citada como un paradigma en la transformación urbana de la criminalidad pero la falta de indicadores y de evaluaciones y el carácter único de la intervención impiden su reproducción.

3.3.3 Los resultados y los éxitos del plan

El plan *Todos Somos Juárez* es un programa *sui generis* de intervención urbana en un contexto de crisis de seguridad. La voluntad política del gobierno Calderón para ponerlo en marcha y la conjunción de elementos aleatorios como la fuerte organización de la sociedad y la creación de instancias gubernamentales dedicadas al tema de la prevención permitieron realizar un experimento de intervención en el que la transversalidad y la participación eran elementos fundamentales. Sin embargo, la improvisación propia del contexto impide tener elementos para su reproducción en otros contextos. En la siguiente gráfica observamos la evolución de los homicidios, de la extorsión y del robo desde la implementación del programa en la ciudad. A pesar de la disminución dramática de los homicidios, observamos un aumento en los robos a los negocios en el último año.

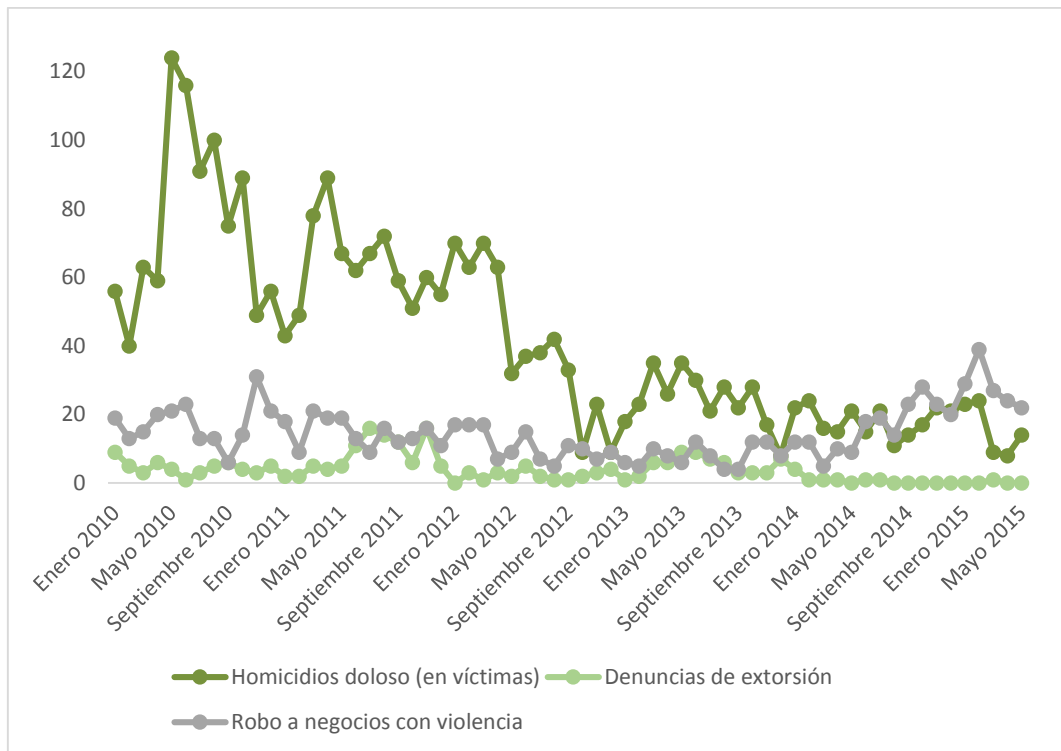


Figura 7. Evolución de homicidios, de extorsión y de robos en Ciudad Juárez, 2010-2015

Fuente: Fiscalía General del Estado, 2015.

3.4 El programa Convive Feliz y la construcción de la línea verde de Aguascalientes, una intervención de acupuntura socio-urbana en materia de prevención de la criminalidad.

En un contexto de aumento de la violencia urbana, la administración municipal de Aguascalientes, estado de Aguascalientes, encabezada por la licenciada Lorena Martínez Rodríguez decidió intervenir un espacio público, planteando un nuevo modelo de apropiación y de participación ciudadana para el mismo. Esta administración tuvo la inteligencia y la voluntad política para hacer de un problema una oportunidad e involucrar en el tema de la seguridad ciudadana elementos más complejos que la simple represión policial, como el espacio y la participación. La adaptación de un modelo espacial, como el modelo de la línea verde de Curitiba y de un modelo de prevención situacional del delito, como el de acupuntura socio-urbana del espacio, creó una dinámica de cambio interesante y prometedora en este municipio. A continuación analizamos los antecedentes y el contexto del caso, el método de implementación de la iniciativa y, por último, los resultados.

3.4.1 El contexto

El municipio de Aguascalientes tiene 797 mil habitantes, es la capital del estado de su mismo nombre y está situado en el centro del país. La ciudad representa por sí sola el 67% del total de la población del estado que tiene 1 184 996 habitantes. En un contexto de aumento de la violencia y de crisis de seguridad generalizado en el país, el tema de la seguridad pública se convirtió en bandera de esta administración. Entre el año 2010 y 2013, el gobierno municipal de Aguascalientes decidió realizar una

intervención urbana de gran envergadura intentado reapropiar un espacio abandonado de la ciudad. Este está atravesado por un gasoducto de la empresa estatal de petróleo, Pemex. Esta área de 12 kilómetros lineales atraviesa 90 comunas e influencia directamente alrededor de 300 mil habitantes (CAPSI, 2013, p. 9). Este espacio deprimido representaba un desafío en materia de seguridad y de urbanismo para el municipio. El espacio constituía una frontera de ruptura de la ciudad y un lugar de alta concentración de la criminalidad y del micro-tráfico. El gobierno municipal decidió intervenir este terreno, en colaboración y coordinación con otras agencias gubernamentales para integrarlo a la dinámica urbana y generar así un espacio de apropiación y participación para las comunidades allí localizadas. Esta fue la primera vez, en México, que se le permitió a una ciudad intervenir sobre espacios restringidos dedicados a los ductos de una empresa petrolera (Guerra, 2012, p. 140).

El proyecto de intervención se desarrolló en el marco de la *Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, tema estratégico de esta administración. La idea era involucrar activamente a la población en el tema de la seguridad, un eje estratégico de esta administración. Esta política fue conocida popularmente bajo el nombre **Convive** Feliz y buscó realizar un ejercicio de prevención de la criminalidad a partir de la participación ciudadana, promoviendo una cultura de paz y legalidad. El método aplicado fue el de la acupuntura social y urbana, método que describimos a continuación.

3.4.2 El método de intervención

El método aplicado en la línea verde parte de dos estrategias diferenciadas: la acupuntura urbana y la acupuntura social. La acupuntura urbana es el proceso de identificación, programación y realización de la infraestructura pública necesaria para la convivencia social y la movilidad urbana. Este modo de intervención se basa en la creación de espacios públicos apropiados que incidan activamente en el cambio de conductas sociales y que sean propicias para la prevención de conductas de riesgo, violencia y marginación (Guerra, 2011). La acupuntura social, en contraste, es la aplicación de programas de apoyo para mejorar la calidad de vida de los habitantes del sector intervenido. Lo interesante de la estrategia aplicada es la complementariedad de las intervenciones. Uno de los factores claves en este propósito fue la elaboración de los diagnósticos participativos con las comunidades involucradas previa formación de los comités de integración social y convivencia ciudadana. Este ejercicio exploratorio brindó las herramientas sociales para que las comunidades intervenidas pudieran organizarse, apropiarse del proyecto e influir en su implementación.

De otro lado, el proyecto se fundamentó en una coordinación estrecha entre los diferentes actores locales, los empresarios, la iglesia, los medios de comunicación y las instituciones educativas participaron activamente en el proyecto contribuyendo a la elaboración de las estrategias de intervención.

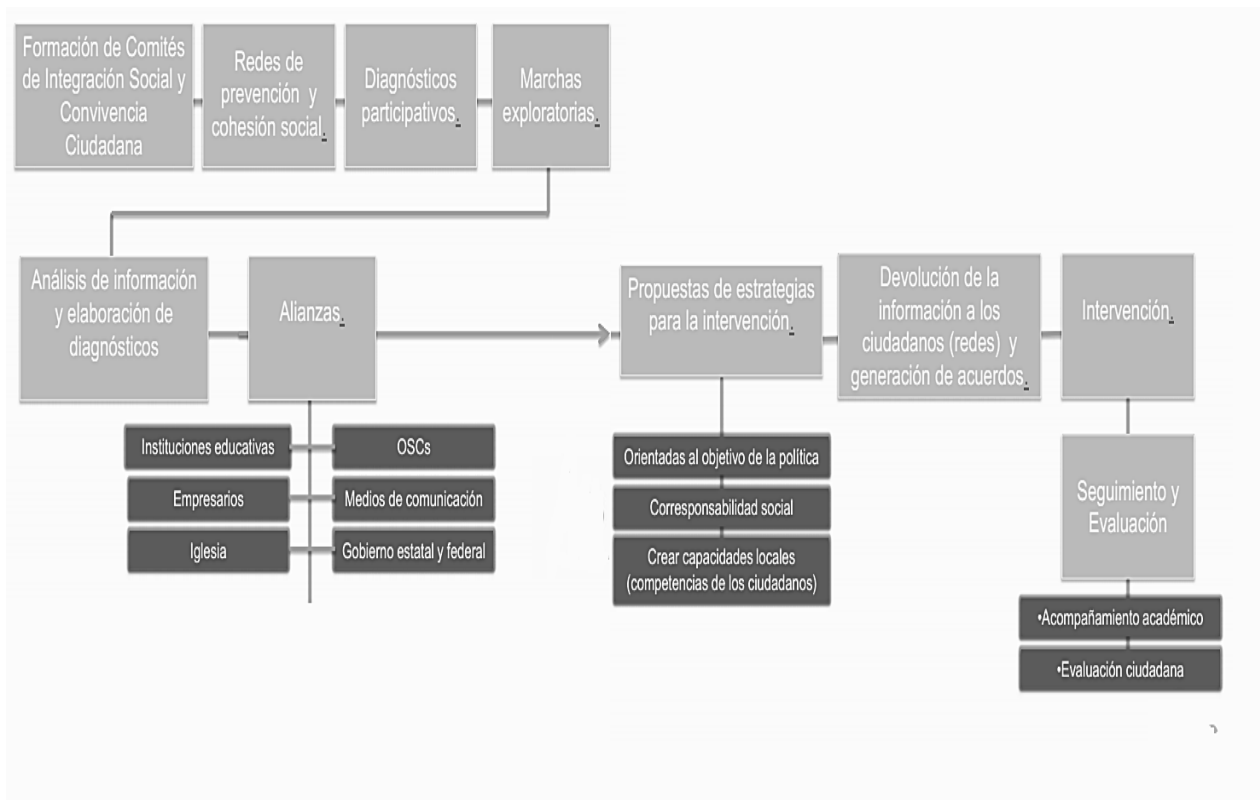


Figura 8 Metodología de acupuntura social y urbana en Aguascalientes

Fuente: Ayuntamiento de Aguascalientes, 2013

3.4.3 Los resultados

El proyecto construyó un parque lineal de 12 kilómetros que recuperó espacios abandonados y que incorporó una serie de espacios culturales, deportivos y recreativos, además de completar la infraestructura vial e hidráulica de la ciudad. Pero lo más importante es que este espacio creó una nueva dinámica social, integrando esa área deprimida en la ciudad y con ella, a la gente que es ahora participe de la vida ciudadana del municipio. En ese sentido, el proyecto contribuyó a visibilizar una parte de la ciudad y de los ciudadanos que se encontraban ocultos (Guangzhou, 2012, p. 144). Esta apropiación se expresa en el hecho de la defensa del nombre y del proyecto que han hecho los ciudadanos frente al cambio de administración (Entrevista a Lucila Guerra). Al mismo tiempo, el sentido de apropiación del espacio implicó un descenso importante de la actividad criminal. Por ejemplo, los robos y asaltos se redujeron en un 50% para el año 2011, luego de la construcción del proyecto (Ibídem, p. 144). Esta disminución en la criminalidad obedece a múltiples variables que hay que tener en cuenta a la hora de analizar el impacto del caso. La primera de ellas es la vigilancia natural que los habitantes realizan de estos espacios. La otra es el cambio físico que representa la intervención con el aumento en la iluminación, la limpieza de los espacios y el tránsito permanente de personas lo que disuade la actividad criminal. El espacio es ahora un espacio vivo usado permanentemente por la comunidad y habitado por sus usuarios que lo defienden y lo quieren (Ortega, 2013, p. 17). La participación de la comunidad aumentó y eso se nota en las brigadas comunitarias que contribuyen activamente a limpiar los parques y a hacer el mantenimiento de las infraestructuras deportivas y comunitarias a lo largo de sus 60 hectáreas.

Los beneficios no estuvieron solamente relacionados con la reducción de la criminalidad, sino que también fueron económicos y ambientales. Los precios de las casas que circundan el parque tuvieron un aumento del 20% de su valor inmobiliario. Asimismo, el consumo de energía se redujo al instalar luminarias más eficientes y, con la construcción de una ciclo ruta, se redujo el tránsito automotor y se favoreció el uso del transporte público (ECCO, 2013). A pesar del impacto del proyecto, no encontramos evaluaciones que nos permitieran observar estadísticamente la incidencia del mismo en la reducción de la actividad criminal en el largo plazo. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta este tipo de proyectos es la poca continuidad que tienen debido a los cambios de administración y a la falta de continuidad en la evaluación.

4. LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN CHILE, UNA CORTA PERO FRUCTÍFERA HISTORIA DE INTERVENCIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Chile es el país de América Latina que tiene la tasa de homicidios más baja¹³ de la región con 3,1 casos por cada cien mil habitantes. Al mismo tiempo, el país es uno de los más avanzados en América Latina en cuanto la discusión, creación y puesta en marcha de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y, específicamente, de prevención del delito. Para implementar y poner en marcha estas políticas, este país ha creado instancias dedicadas específicamente a orientar, evaluar y proponer modificaciones a estas políticas. Además de las instancias públicas, Chile cuenta también con actores de la sociedad civil especializados en el tema de la prevención del delito que contribuyen activamente en el debate y la formulación de la política de seguridad ciudadana. **Este capítulo examina la relación entre las políticas territoriales de prevención del delito y la dinámica criminal en Chile.** Este se divide en tres partes. En la primera, contextualizamos el caso chileno realizando unas observaciones generales sobre las políticas adoptadas por el país en los últimos años, concentrándonos en la relación entre las políticas nacionales y su aplicación local. En la segunda parte, analizamos la dinámica general de la criminalidad, concentrándonos particularmente en la evolución de los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico y sus implicaciones en la formulación de las políticas de seguridad ciudadana. En la tercera, y última parte, identificamos una práctica destacada en materia de prevención del delito, enfocándonos en su descripción y análisis.

4.1 Contextualización del caso chileno, observaciones generales en relación con las políticas de seguridad y la prevención del delito.

En el año 2003 el gobierno chileno conformó un comité de expertos en seguridad ciudadana con el fin de realizar recomendaciones al Ministerio del Interior para la implementación de una política nacional de seguridad ciudadana. En el contexto de la transición a la democracia y en los gobiernos sucesivos de la concertación, el tema de la seguridad pública fue adquiriendo mayor importancia en la opinión pública chilena, lo que obligó a crear una política pública específicamente orientada al tratamiento de esta problemática. Dicha política fue adoptada formalmente por primera vez en el año 2004 y ha sido actualizada y revisada en tres ocasiones por las diferentes administraciones nacionales. La primera vez en 2006 con la adopción de la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010* del primer gobierno Bachelet. La segunda vez en el año 2010 con la adopción del *Plan Nacional de Seguridad Pública, Chile Seguro 2010-2014* del gobierno Piñera. Y la tercera vez con el *Plan Nacional de Seguridad Pública 2014-2018* del segundo gobierno Bachelet. Es importante resaltar que a partir de 2011 con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.502, cada administración está obligada a presentar una política nacional en materia de seguridad pública. Esta ley creó además una estructura institucional encargada de la seguridad ciudadana y de la prevención del delito al interior del Ministerio del Interior, la *Subsecretaría de Prevención del Delito*. Esta es la instancia encargada de orientar la política pública en esta materia,

¹³ Es importante advertir que la tasa media de homicidios por cada cien mil habitantes en América Latina es de 16 y que la media mundial es de 6,2.

hacer el seguimiento de los datos y proponer modificaciones para mejorar su eficacia y eficiencia en el corto y largo plazo.

Además de contar con instituciones encargadas de la orientación y formulación de políticas públicas y con un marco legislativo en materia de seguridad ciudadana, Chile cuenta además con una serie de organizaciones de origen académico y de la sociedad civil que han trabajado y trabajan activamente el tema de prevención de la criminalidad. Entre ellas podemos destacar el trabajo del *Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana* (CESC) de la Universidad de Chile y la fundación *Paz ciudadana*. Estos dos centros se han convertido en referencia obligada en América Latina en materia de prevención del delito y prestan su experticia tanto en la formulación de la política como en la transferencia de conocimientos y de experiencias exitosas en la región. En ese sentido, es de destacar el concurso *Evaluación de buenas prácticas, aprendizajes y desafíos para la prevención del delito en América Latina*, realizado por el CESC, la Open Society Foundations y el BID. Este se ha convertido en un proceso interesante de intercambio y transferencia de conocimientos y de prácticas relacionadas con la criminalidad en el conjunto de la región. El proceso de comparación, propio del concurso, ha permitido también una buena definición de indicadores de evaluación con respecto a estas prácticas y la creación de un interesante banco de proyectos y de buenas prácticas en esta materia en América Latina.

La conformación institucional chilena es importante en la configuración específica de las políticas en materia de seguridad ciudadana. El régimen presidencial chileno ha influenciado la estructuración de las políticas de seguridad dándoles unidad y coherencia en la aplicación en el territorio nacional. El estado chileno es centralizado, unitario y con un régimen presidencialista fuerte. Estas características implican que la toma de decisión y la elaboración de políticas públicas y, en particular, las políticas en materia de seguridad se concentran en el presidente de la república, quien delega esta función al Ministerio del Interior. Igualmente hay que destacar que del Ministerio del Interior depende directamente el servicio de Carabineros¹⁴ y por tanto la política policial de Chile. La concentración de la decisión en el presidente de la república se evidencia en el enfoque *Top-Down* que tiene la planificación e implementación de las políticas de seguridad ciudadana y de policía en el país. Así, la política, una vez formulada por la administración central, se implementa en todo el territorio nacional bajo los mismos parámetros. En ese orden de ideas, los municipios, las comunas y los barrios tienen un reducido margen de acción en cuanto a la formulación de la política. Sin embargo, tal como lo advierten los planes, la participación de las administraciones locales y regionales es muy importante en su puesta en marcha. Estas administraciones colaboran activamente entregando información, apoyando la logística de seguridad e incentivando la participación y la organización eficiente de la ciudadanía en esta materia (Galilea et al., 2011). Esta participación se hace evidente en los diversos programas implementados para mejorar los servicios de policía y en los planes de seguridad ciudadana adoptados en el país. Esto implica una colaboración abierta entre las dirigencias vecinales y los Carabineros en materia de seguridad, pero también acciones preventivas en los colegios y en las comunidades dirigidas principalmente a los jóvenes que constituyen una parte fundamental de la estrategia de prevención consignada en los diferentes planes de seguridad ciudadana. El conjunto de las acciones preventivas dirigidas a la intervención temprana del delito han demostrado ser muy efectivas en su prevención y esto es evidente en la configuración de las políticas de seguridad ciudadana en Chile basadas en un enfoque multicausal y transversal de la prevención de la criminalidad.

¹⁴ Ley orgánica constitucional de carabineros de Chile 18.961 de 2014.

El caso chileno es un caso excepcional en América Latina, no solamente por la reducida tasa de homicidios y las bajas tasas de criminalidad de las que goza el país (Dammert et al. 2004, p. 29), sino también por el respeto y la aceptación que tiene la institución policial (los Carabineros) en el conjunto de la sociedad (Fruhling, 2003, p. 53). Los esfuerzos recientes por reforzar la labor de los carabineros a nivel barrial y por mejorar las relaciones con las comunidades han sido evidentes. Quizás el método de intervención policial más importante y la más exitosa haya sido el *Plan Cuadrante* implementado desde 1998 en Santiago y que ha sido progresivamente difundido a todo el país. Este plan busca atender de mejor manera los sectores urbanos mediante una asignación más efectiva de recursos sobre el territorio de acuerdo a los datos poblacionales y delictivos. Este esfuerzo de intervención policial se ha conjugado con otros programas de prevención en los barrios y con la organización de comités vecinales de seguridad (Ibídem), cómo por ejemplo: *Comuna segura, compromiso 100*. Este programa, desarrollado por el Ministerio del Interior y que se implementa desde el año 2000, buscaba “generar y fortalecer las capacidades locales para la implementación de una estrategia de prevención y control en materia de seguridad ciudadana”. La lógica de los planes de seguridad sigue siendo privilegiar una intervención multimodal que haga más eficiente la intervención policial y que, al mismo tiempo, prevenga las causas del delito interviniendo de forma temprana en las comunidades, en las escuelas y en los espacios públicos. Así pues, las estrategias de intervención y los planes tienen diferentes orientaciones, pero los objetivos son complementarios en cuanto a la disminución de la criminalidad.

4.1.1 Los planes de seguridad ciudadana y su aplicación territorial.

En Chile, el tema de la seguridad ciudadana ha sido un tema importante de la agenda pública desde la década de 1990. A pesar de las bajas tasas de criminalidad, la percepción de la misma por parte de la población y el aumento sostenido de algunos delitos como el robo con violencia y los delitos contra la propiedad en los últimos años han dado importancia al tema (Dammert et al., 2004). Esto se ha traducido en la urgencia por parte de los tomadores de decisiones por crear políticas públicas en relación con la criminalidad que sean efectivas y eficientes. Desde el gobierno de Lagos, en 1994, se han implementado estrategias y medidas relacionadas con la seguridad ciudadana. Progresivamente se fueron creando bases de datos y herramientas de seguimiento de la criminalidad, se adoptaron encuestas nacionales de victimización y se adelantaron estudios en lo que tiene que ver con la percepción que la población tenía sobre la policía (Fruhling, 2011). Sin embargo, fue solo hasta el año 2004 que se creó una política nacional en este sentido. Las subsecuentes políticas nacionales de seguridad ciudadana han estado constituidas por una serie de orientaciones generales que involucran las diferentes estrategias, líneas de acción y proyectos con el objetivo de combatir la delincuencia y prevenir el delito. Estos planes se basan en un enfoque multicausal del delito en el que la prevención, la participación comunitaria y la perspectiva local son fundamentales. Para entender la estructura general de estas iniciativas analizamos a continuación rápidamente los elementos de prevención planteados por los dos últimos planes de seguridad, el del gobierno Piñera (2010) y el del segundo gobierno Bachelet (2014).

El plan de seguridad pública *Chile seguro 2010-2014*, presentado por la administración Piñera, propuso un enfoque transversal que conjuga la prevención social, la prevención situacional y la disuasión por la vía penal y de justicia (Gobierno de Chile, 2010, p. 17). Este plan implicaba un conjunto de estrategias, en materia de prevención, dirigidas a reducir los factores de riesgo, principalmente: la prevención del consumo de drogas y alcohol en los jóvenes, la deserción escolar, el manejo del tiempo libre y la creación de un laboratorio de programas de prevención que financiaba las iniciativas comunitarias. Además de estos programas dirigidos a la prevención social, el plan integraba también importantes medidas de

prevención situacional como: 1) el mejoramiento y expansión del Plan Cuadrante con dotaciones, aumento del pie de fuerza y la creación de un programa piloto de integración Carabineros-comunidad y 2) la adecuación, mejoramiento y recuperación de espacios públicos. La ejecución territorial del plan se llevó a cabo mediante la puesta en marcha del programa "*Barrio en Paz*" y la creación del Fondo de Seguridad ciudadana que administró y distribuyó los recursos a nivel local. La focalización territorial del plan pasó de la comuna al barrio con el objetivo de focalizar mejor la acción y la respuesta del Estado a la delincuencia. El programa *Barrio en paz* concentró su acción en los barrios críticos que centralizan una alta criminalidad y el tráfico de drogas que se han convertido en un problema importante en los centros urbanos chilenos.

El plan nacional de seguridad pública, *Seguridad Para Todos 2014-2018* de la administración Bachelet tiene un enfoque diferente. A pesar de tomar en cuenta los planes y las experiencias precedentes, el plan tiene un nuevo componente principal dentro de su estructura, el *Plan comunal de seguridad pública*. Este busca descentralizar la acción ligada a la seguridad pública y propiciar una activa participación ciudadana en el diseño y la ejecución de la política en el nivel comunal. En materia territorial, el plan tiene dentro de sus pilares, la focalización en los lugares de alto impacto, los barrios cívicos y con alta concentración de servicios, los barrios prioritarios con concentración de violencia e inseguridad y los barrios de alta complejidad, afectados a la vez por la pobreza, la exclusión, la inseguridad, el tráfico de drogas y la delincuencia (p. 13). A pesar del énfasis en la descentralización, el plan parece haber dejado de lado el componente de la prevención social temprana consignada en el plan anterior (Mertz et al., 2015) y haberse concentrado más en los aspectos de intervención policial. De todas formas, este plan contempla una oferta preventiva integral en los barrios (p. 43) dirigida al trabajo con jóvenes, adolescentes, mujeres y niños y al fortalecimiento de las organizaciones sociales. Esto se complementa con la creación de un programa en los barrios llamado *Juntos más seguros* que busca aumentar la cohesión social y realizar programas de prevención social y situacional *in situ*. En cuanto a la prevención del delito, una de las propuestas más interesantes derivadas del plan es la conformación de una comisión para elaborar una ley de prevención de la violencia y el delito que establezca los estándares a seguir en esta materia por parte de las diferentes instancias y dependencias de la administración (p. 82).

Consideramos que uno de los puntos más importantes de los planes es su geografía, su dimensión territorial. Tal como lo advierten los planes aquí descritos, la criminalidad tiene una dinámica de concentración geográfica. Por ejemplo, el 82% de las denuncias por delitos se concentran en solo 74 comunas urbanas en todo el país. Es decir que la actividad criminal se concentra territorialmente en algunos barrios y que es precisamente interviniendo en las condiciones que propician la criminalidad en estos lugares que la acción de una política puede hacerse efectiva. Esta concentración de la criminalidad es el producto de una distribución inequitativa de la población y de los recursos urbanos. Santiago, por ejemplo, es una ciudad "segregada en términos socioeconómicos, con áreas urbanas fragmentadas desde el punto de vista administrativo, con inequidades en la calidad de los servicios públicos, y una creciente percepción de inseguridad de la población" (Rodríguez y Winchester, 2001, p. 18). Esta ciudad, como la mayoría de las ciudades latinoamericanas, se caracteriza por un desarrollo desigual y una concentración de la riqueza y de la pobreza en ciertos polos. La pobreza en Santiago está concentrada en los guetos urbanos que presentan altos niveles de exclusión, vulnerabilidad y estigmatización (Ortega, 2014) dónde los mecanismos de sociabilización propios de las dinámicas de exclusión y las condiciones materiales de los jóvenes habitantes de estos barrios propician su involucramiento en la criminalidad. En ese contexto, las políticas implementadas buscan influir directamente sobre estos barrios como unidades geográficas para hacer más efectiva su acción y creemos que en esto radica el

éxito territorial de las iniciativas. Los planes tienen un carácter territorial focalizado en el que los barrios afectados por esta dinámica se convierten en el espacio a intervenir.

4.2 La dinámica general de la criminalidad, evolución de los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico y su relación con los planes de seguridad.

A pesar de que la tasa de homicidios en Chile es baja y de que estos se han reducido de forma importante durante esta década, tal como lo muestra la gráfica siguiente, otros delitos han aumentado significativamente, afectando de forma importante la percepción de seguridad de los ciudadanos. Por ejemplo, los delitos contra la propiedad se han incrementado entre 2004 y 2013 en un 25%, los delitos relacionados con la ley de drogas han crecido en un 111% y las incivildades en un 70% (p. 25). Así pues, los delitos en Chile se caracterizan por estar principalmente relacionados con los delitos contra la propiedad y por la existencia de barrios críticos donde estos delitos se concentran.

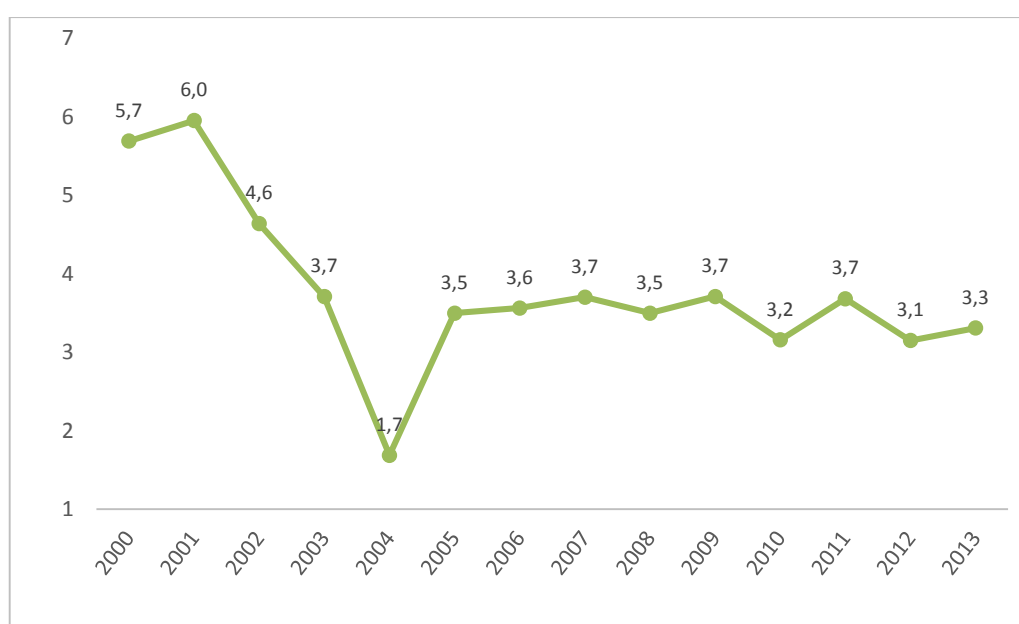


Figura 9. Evolución de la tasa de homicidios en Chile, 2000-2013

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos.

En relación con la extorsión es importante advertir que el código penal chileno describe este delito en el artículo 438 caracterizándolo como un delito contra la propiedad. A pesar de estar consagrado, la prevalencia del mismo parece irrelevante. Para este delito no encontramos estadísticas, ni estudios desagregados que nos permitieran inferir su evolución durante los últimos años. Sin embargo, los delitos contra la propiedad han aumentado durante los últimos años pasando de 397 982 en 2005 a 498 362 en 2013. La prevalencia de los mismos en el conjunto de los crímenes es del 83% y el hurto y el robo¹⁵ constituyen el tipo de delitos más comunes contra la propiedad y, al mismo tiempo, son lo que tienen más influencia en la percepción de seguridad de la población. A pesar de que la tasa de victimización ha disminuido durante los últimos años pasando de 38,3% a 24,8 % entre el año 2005 y 2013, los chilenos siguen considerando que uno de los puntos de acción más importantes del gobierno debe ser la lucha contra la criminalidad y particularmente el control sobre este tipo de delitos.

¹⁵ Hay que aclarar que el hurto y el robo corresponden a tipos penales diferentes. La diferencia entre los dos radica en el uso de la violencia que requiere el hurto para su configuración.

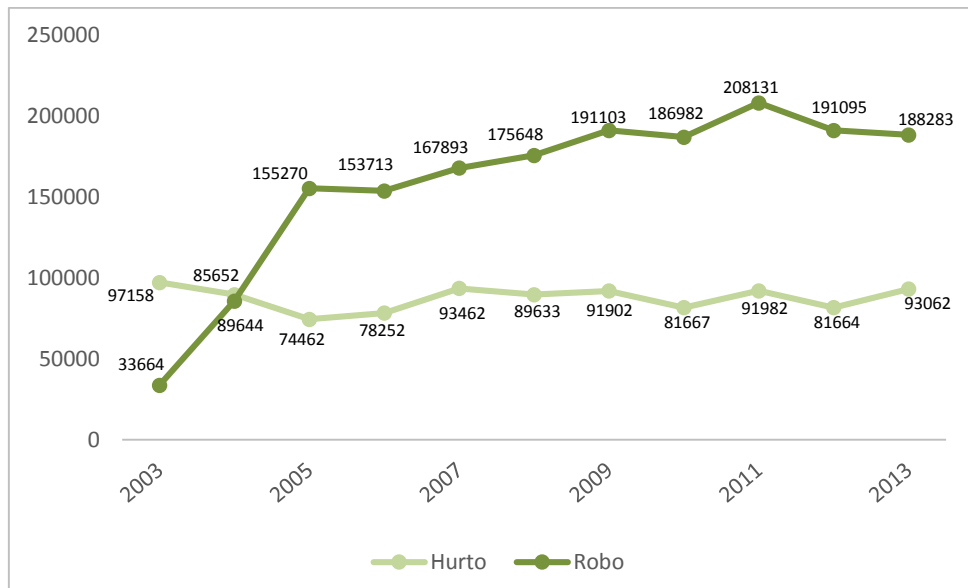


Figura 10. Evolución del hurto y del robo total en Chile, 2003-2013

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos.

Otro de los problemas más importantes que se evidencia en la configuración de los planes tiene que ver con los delitos asociados a la ley de drogas. Estos se concentran de forma importante en los barrios más pobres de los centros urbanos. Hay que advertir que el micro-tráfico en Chile se penalizó a partir de 2005 con la promulgación de la ley 20 000 o ley de drogas. Esta ley diferenció los delitos de tráfico y micro-tráfico con el fin de asignar penas menos graves a este último. El aumento en los delitos asociados a la ley de drogas y el aumento de los decomisos de cocaína, pasta de base y de marihuana durante los últimos años son una preocupación importante en la formulación de las políticas de seguridad. El decomiso de marihuana pasó de 10,8 toneladas en 2008 a 23,3 toneladas en 2013 y la pasta base de cocaína de 6,5 toneladas a 10,7 en el mismo período.

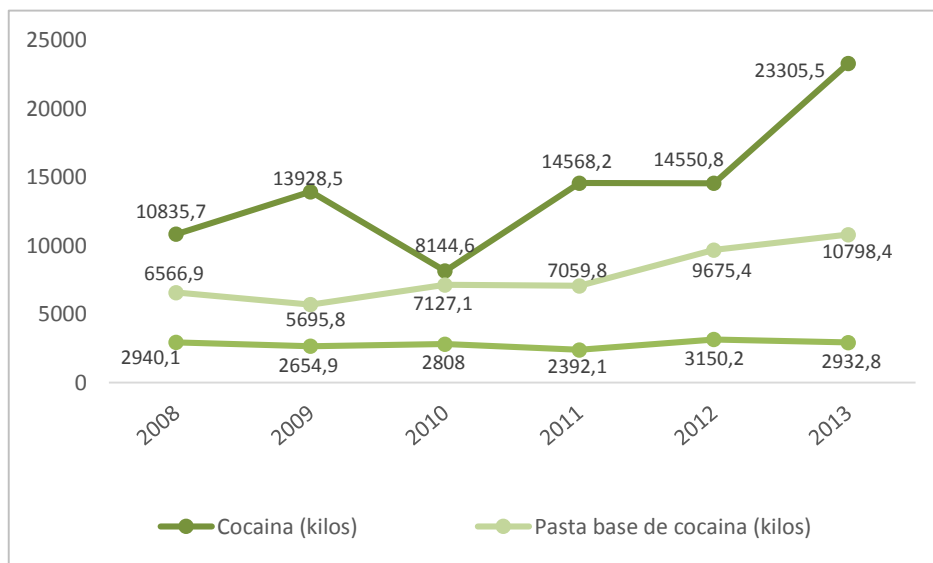


Figura 11. Decomiso de cocaína, pasta base de cocaína y marihuana procesada (kilos), 2008-2013

Inspirado de: Plan Nacional de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, p. 25, 2014.

Respecto al tema de micro-tráfico el enfoque aplicado es policial. Las políticas reconocen que este es uno de los principales problemas en los barrios y buscan realizar operaciones efectivas para desarticular las bandas dedicadas a este delito y reducir al máximo la incidencia del mismo en el nivel local. El último plan de seguridad desarrolla un programa de lucha contra el micro-tráfico llamado *Microtráfico cero*, cuyo objetivo es la desarticulación de las redes y de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas mediante la intervención policial y la detección temprana del problema. Hay que advertir que el micro-tráfico implica en todos los casos la conformación de una estructura criminal que vincula la producción, la distribución y las cadenas de consumo.

Los planes han tenido muy en cuenta estas circunstancias. Los diseños territoriales de los componentes de prevención están ligados al trabajo en sectores focalizados donde la incidencia del delito es importante. En los dos últimos planes la referencia a los barrios es constante. En el último plan, la inversión en materia de seguridad pública se focaliza en las comunas de mayor complejidad (74 comunas) y en los barrios en los que la criminalidad es más importante (25 barrios). Esta focalización es posible gracias a los sistemas de georreferenciación con los que cuenta la policía y a la fiabilidad y cantidad de datos suministrados por la policía. En el área de prevención, el fondo de seguridad pública prevé la puesta en marcha de proyectos en las comunas y en los barrios focalizados donde los problemas son mayores. Estos proyectos son evaluados constantemente y son implementados por los gobiernos locales o instituciones que trabajan en el nivel barrial. Para observar la aplicación local de estos casos procedemos a la descripción y análisis del caso de la comuna Peñalolén, uno de los casos citados como exitoso en la literatura.

4.3 Las iniciativas locales en materia de prevención de la criminalidad en Chile y las buenas prácticas. El caso de Peñalolén.

En el caso chileno existe toda una literatura y un desarrollo en el tema de evaluación de políticas y de prácticas exitosas o buenas prácticas. Estas experiencias, en general, se enmarcan dentro de la filosofía de los planes nacionales y son desarrolladas a nivel local por diversos actores (municipios, organizaciones locales, comunitarias y colegios entre otros). De entre las experiencias reseñadas nos gustaría citar el caso de Peñalolén y, particularmente, su *Plan Integral de Barrios Seguros*. Este desarrolla una estrategia de prevención del delito en cinco barrios focalizados y se ha articulado, durante su implementación, con los diferentes planes nacionales de seguridad. Esta estrategia presenta varias características que consideramos importantes para el éxito de un proyecto en materia de prevención del delito: 1) el plan está estructurado sobre una base empírica y parte por lo tanto de un profundo conocimiento del contexto territorial, 2) el plan tiene en cuenta las variantes nacionales y locales en su implementación y articula en su génesis e implementación a los diferentes niveles del gobierno para su puesta en marcha, 3) el plan es transversal, es decir que pretende incidir sobre factores variados en la prevención de la criminalidad y considera el origen de la violencia como multicausal, 4) existe un claro liderazgo del nivel comunal en relación con la seguridad ciudadana asumido por el Alcalde de la comuna, 5) las orientaciones conceptuales de la estrategia son claras, lo que hace del caso una experiencia interesante de análisis, 6) existe continuidad en la aplicación de la estrategia durante diferentes administraciones. La estrategia es citada como referencia en materia de seguridad ciudadana en Chile y sobre la misma se han publicado varios informes y artículos que constituyen la base de este escrito y que han alimentado nuestra reflexión al respecto.

4.3.1 El contexto

La comuna de Peñalolén se encuentra al oriente de la ciudad de Santiago y albergaba, para el censo de 2002, a 216 060 habitantes. De estos, el 10% se encuentra en situación de pobreza y cinco de sus barrios son considerados como barrios críticos para la aplicación de las estrategias de seguridad. A partir del año 2005, y con la llegada de un nuevo gobierno comunal encabezado por el Alcalde Claudio Orrego, se implementaron una serie de acciones dirigidas específicamente a la seguridad ciudadana de la comuna. El *Plan Integral de Barrios Seguros* busca el fortalecimiento del capital social y el diseño y la implementación de un modelo de participación comunal para incrementar la seguridad (objetiva y subjetiva) en su territorio. Para realizar este plan, el gobierno local partió de tres premisas conceptuales básicas que guiarían sus ejercicios de intervención y las diferentes acciones incluidas en su estrategia de largo plazo: 1) la concepción de la seguridad pública como un derecho humano siguiendo los lineamientos de los instrumentos internacionales, 2) la multicausalidad del fenómeno, 3) el rol inexcusable del gobierno local. Estas premisas estuvieron apoyadas por la búsqueda inicial de experiencias internacionales exitosas en materia de seguridad ciudadana y un análisis diagnóstico que guiaron la puesta en marcha de la política. Esta tuvo en cuenta la especificidad territorial de Peñalolén, la transversalidad y la integralidad de sus componentes y la participación de las comunidades en su implementación. A continuación reproducimos el modelo de fortalecimiento barrial (Peñalolén, 2014, p. 77) que traza en líneas generales su modelo de intervención con el objetivo de transformar la seguridad pública en su territorio.

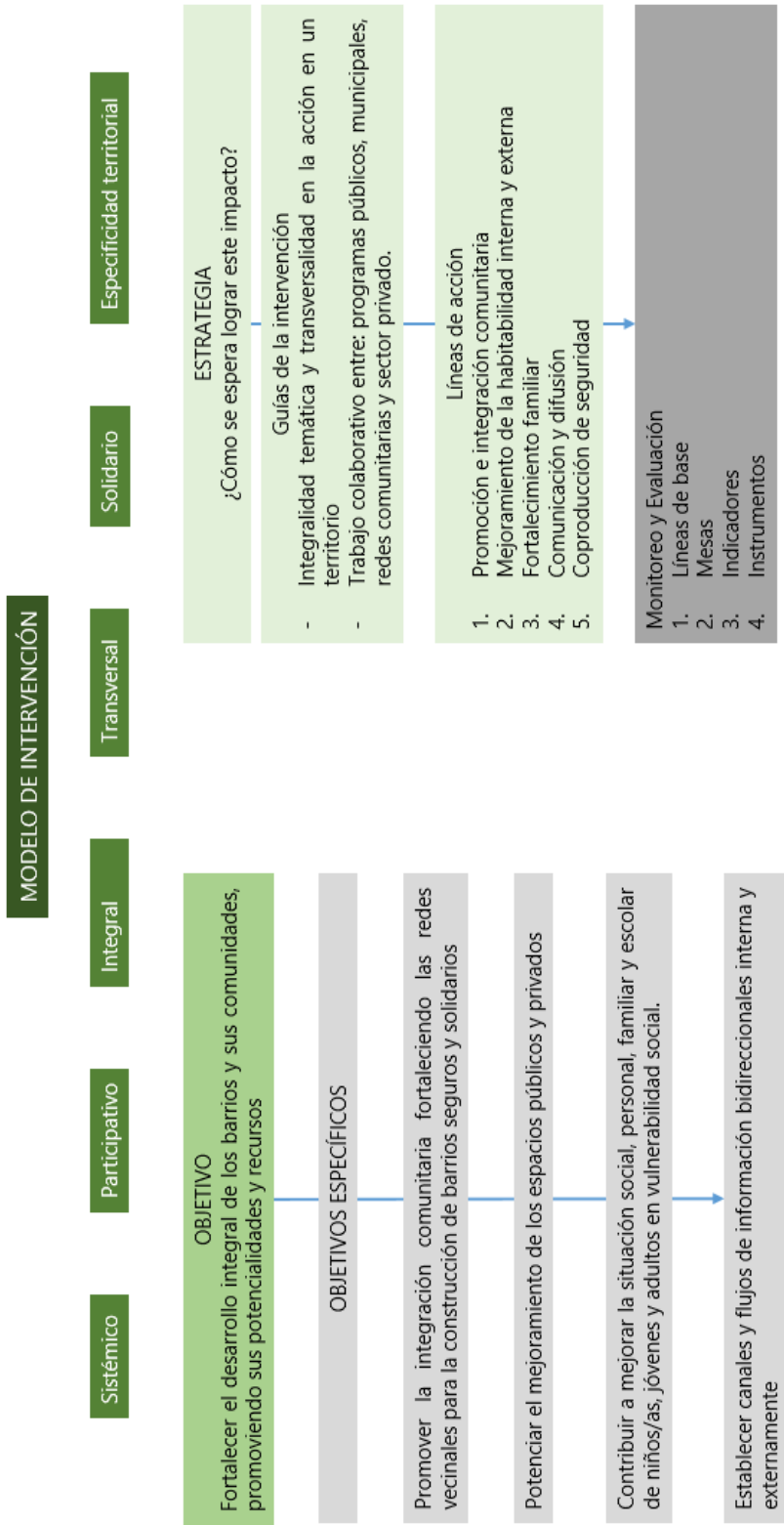


Figura 12. Modelo de fortalecimiento barrial de Peñalolén
 Tomado de: *De la Inseguridad Ciudadana a la Cultura de la Prevención: Perspectivas y Desafíos Actuales*, Dirección de Seguridad Ciudadana de la
 Municipalidad de Peñalolén, p.77, 2014.

4.3.2 El modelo de intervención

Bajo este modelo se diseñaron una serie de intervenciones y de programas que fueron implementados durante dos administraciones consecutivas (2005-2009 y 2009-2012). Analizamos particularmente lo que tiene que ver con la prevención social y situacional del delito que hacen parte de sus componentes principales. En cuanto a la prevención social se orientó el trabajo en los ámbitos de **promoción comunitaria** e **intervención psicosocial**. En la prevención comunitaria se crearon los comités vecinales de seguridad, se implementó el programa *Barrio seguro* y se crearon instancias de mediación vecinal para la resolución de conflictos. En la línea psicosocial se intervino de forma prioritaria en los colegios para prevenir el consumo de drogas y la delincuencia juvenil de forma temprana mediante los proyectos, *Construyendo a tiempo*, *Colegio seguro* y *Bandas juveniles*. En cuanto a la prevención situacional, la alcaldía emprendió bajo la perspectiva de CPTED (*Crime Prevention Through Enviromental Desing*) una serie de intervenciones en los espacios públicos bajo un enfoque participativo que vinculaba a las comunidades con las instituciones locales en su construcción y preservación.

En lo que tiene que ver con la metodología de intervención del plan, es necesario señalar que la unidad territorial son los barrios. En ese sentido, el fin de la intervención es el desarrollo de barrios seguros y solidarios que cuenten con coaliciones fuertes y que integren a los actores locales, regionales y centrales. Dentro de estos barrios, el plan busca y promueve: la integración social de los vecinos como estrategia preventiva del delito, la reducción de factores de riesgo situacional vinculados a la seguridad ciudadana y la focalización de la población infantil y juvenil. La intervención socio espacial en los barrios vulnerables implicó un proceso de identificación de los lugares con una alta concentración delictual y con una vulnerabilidad socioespacial manifiesta que favorezca la acción criminal. El desarrollo del plan implicó la movilización de actores diversos y el establecimiento de alianzas estratégicas con universidades y empresas que participaron del plan y que fueron socios estratégicos a lo largo de la implementación del programa. Estos socios prestaron su experticia al desarrollo de los programas y dieron asesoría técnica al desarrollo de las estrategias.

4.2.3 Los aprendizajes y los éxitos de la política

Dentro de los aprendizajes derivados del proceso complejo de puesta en marcha de una política de seguridad ciudadana local podemos notar: 1) el desarrollo de alternativas innovadoras que incorporan la participación y la gestión de aliados estratégicos para incidir sobre la dinámica de la comuna y transformar la forma en que se concebía la seguridad ciudadana en la comuna (Peñalolén, 2014, p. 77), 2) el mayor involucramiento de las comunidades en la gestión de recursos y de proyectos que es uno de los puntos más importantes del plan. Esto es particularmente evidente en el caso de los espacios públicos participativos que han producido un cambio en la forma cómo las comunidades perciben el espacio y se apropian de él en el sector, 3) el establecimiento de medidas y de evaluaciones constantes que permiten monitorear de forma permanente los resultados obtenidos por los proyectos y la incidencia de los mismos. Este es un elemento estructurante de la política y permite realizar modificaciones sobre la marcha y observar los cambios en las variables más importantes para el proyecto.

Dentro de los logros más importantes del plan señalados por la administración podemos citar: 1) el cambio de enfoque desde el asistencialismo hacia la promoción y el empoderamiento comunitario, 2)

la disminución de las condiciones sociales y económicas que favorecen la desigualdad, 3) la intervención específica en los factores de riesgo, 4) la creación de lazos de solidaridad entre los actores participantes, 5) además, el plan logró una buena integración de los servicios sociales en los barrios y una inversión importante en la formación de recurso humano y capital social. Estos puntos permitieron una transformación importante en la forma en que se ejecutan las intervenciones dirigidas a la prevención criminal y en los recursos que se han puesto a disposición de las comunidades. El cambio se hace notable en la percepción de la seguridad y en el volumen de las intervenciones y de los recursos financieros en el tiempo como lo demuestran las siguientes gráficas. En la primera observamos el aumento sostenido de las intervenciones en materia de prevención del delito llevadas a cabo por los programas y en la segunda, la evolución de la percepción de la exposición al delito y de victimización, además de la creación de comités de seguridad y la instalación de alarmas comunitarias.

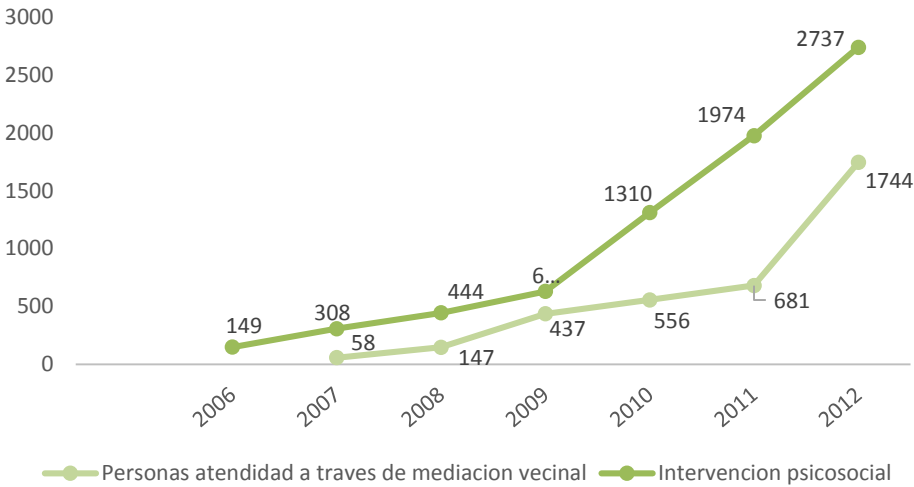
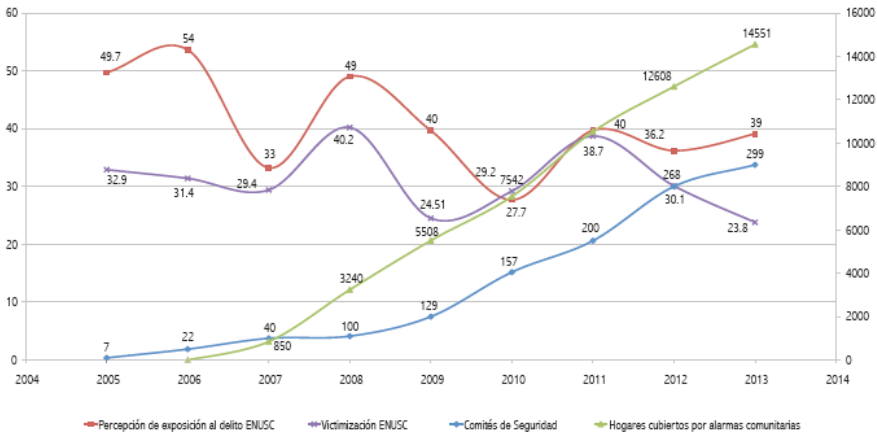


Figura 13. Evolución comparativa de intervenciones en prevención social en Peñalolén, 2006-2012
 Inspirado de: *De la Inseguridad Ciudadana a la Cultura de la Prevención: Perspectivas y Desafíos Actuales*, Dirección de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Peñalolén, p.84, 2014.

Gráfico N° 5: Innovación en prevención del delito y victimización Peñalolén 2005-2013



Fuente: Dirección Seguridad Ciudadana. Municipalidad de Peñalolén.

Figure 14. Innovación en prevención del delito y victimización en Peñalolén, 2005-2013
 Fuente: *De la Inseguridad Ciudadana a la Cultura de la Prevención: Perspectivas y Desafíos Actuales*, Dirección de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Peñalolén, p.85, 2014.

4.4 Conclusiones generales del caso

En el caso de Chile, el éxito de las políticas de seguridad ciudadana está asociado a la seriedad en la aplicación y la estructuración de las políticas públicas en el largo plazo garantizadas por el marco normativo adoptado y por la preocupación de la sociedad civil por este tema. La continuidad en la estructuración de estas políticas y la focalización territorial de su aplicación en los barrios más afectados por las dinámicas criminales son elementos importantes a tener en cuenta en la formulación de políticas de seguridad ciudadana en América Latina.

A nivel territorial la relación entre las dinámicas nacional y local en el caso chileno están influenciados por la fuerte centralización en la formulación de las políticas y por una descentralización en la implementación territorial de las mismas. El componente de participación, fundamental en la puesta en marcha de este tipo de iniciativas es tenido en cuenta en la fase de implementación. La participación comunitaria es un elemento esencial a tener en cuenta en el éxito en la aplicación de políticas, programas y proyectos de prevención del delito ya que permite aumentar su efectividad y disminuir los costos de los proyectos.

La transversalidad y la concepción multifocal en la prevención de delito expresadas en el contenido de los planes hacen que estas políticas se concentren, de forma general, en las inequidades socioterritoriales y en el trabajo con población vulnerable, lo que aumenta la efectividad de la prevención en el largo plazo.

El caso de Peñalolén nos permitió observar el desarrollo específico de estas políticas en el contexto local y reflexionar sobre los aciertos en un contexto local. La articulación entre los procesos y los actores locales y nacionales permite una buena sinergia y aumentan los efectos de las políticas. Para finalizar quisiéramos señalar los factores de éxito de la iniciativa señalados por Norma Garay, gerente de seguridad ciudadana en el municipio, y que consideramos describen bien las enseñanzas que podemos derivar del proceso:

- i. **El liderazgo del alcalde:** Sí no hubiera habido un liderazgo importante donde él asumiera como una tarea propia la seguridad, no habría nada que hacer. El alcalde debe estar comprometido.
- ii. **El equipo técnico:** Se requiere un equipo para realizar la tarea. Eso significa reclutar y formar gente, además de establecer convenios para poder capacitarla en el tema de seguridad.
- iii. **Trabajar sobre las brechas económicas y sociales que permiten la aparición del delito:** La seguridad debe trabajarse de la mano con la dirección de desarrollo económico, los colegios de la comuna y el acceso a la salud.
- iv. **Instaurar la seguridad ciudadana como un tema ciudadano:** El ciudadano debe estar comprometido.
- v. **Participación de la comunidad:** Esto significó instalar programas participativos importantes en todas las áreas.
- vi. **Corresponsabilidad ciudadana e institucional:** La idea es, "yo pongo lo mío y tú pones lo tuyo".

5. EL SALVADOR, EL LARGO CAMINO DE LA MANO DURA A LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DELITO

Las circunstancias de la violencia en El Salvador hacen de este un caso particular. La influencia del crimen organizado y el contexto de transición posconflicto nacido de los acuerdos de paz firmados en Chapultepec en enero de 1992 hacen de este un caso *sui generis* en la implementación de políticas de seguridad ciudadana. En primer lugar, los acuerdos implicaron un proceso de transformación importante de la policía nacional. Esta pasó de depender del Ministerio de Defensa y de ser regida por la legislación militar a convertirse en una organización dependiente del Ministerio del Interior y, hoy en día, del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Esta nueva perspectiva de la policía, desde entonces la Policía Nacional Civil (PNC), tuvo implicaciones importantes en el diseño de la política de seguridad pública en el país.

Otro elemento importante es la presencia y la importancia en el país del fenómeno de las pandillas (maras) que han alcanzado a tener control territorial sobre los sectores donde se concentra la actividad criminal en el país. Estos son, al mismo tiempo, sectores donde la exclusión social es más fuerte. Frente a la explosión de la delincuencia después de los acuerdos de paz, propiciada principalmente por la cantidad de armas en circulación dejadas por los grupos en disputa y la llegada masiva de deportados desde los Estados Unidos, pertenecientes en su mayoría a las pandillas juveniles de Los Ángeles, las organizaciones criminales hacen su aparición y toman el control de las zonas periféricas urbanas. Esto implicó un aumento importante de las actividades delictivas y un choque con las autoridades policiales que derivó en la implementación sistemática de políticas represivas y de mano dura. Los cambios en los códigos penales y el aumento de las penas son una muestra de ello.

Un elemento adicional a tomar en cuenta en el análisis del caso es el que tiene que ver con la dependencia de la política de prevención criminal de las ayudas internacionales. El Salvador no ha tenido continuidad en la implementación de políticas de seguridad ciudadana y la improvisación en este tema es una práctica corriente de las administraciones presidenciales. Los fondos de seguridad pública y de prevención del delito dependen de aportes de la ayuda internacional. **En los siguientes párrafos analizamos la evolución reciente en materia de política de seguridad ciudadana y, particularmente, las políticas de prevención del delito en El Salvador.** En la primera parte presentamos los hitos en materia de política pública y de legislación de seguridad ciudadana en el país, particularmente el *Plan El Salvador Seguro* y la *Política Nacional de Justicia Seguridad Pública y Convivencia*. Hacemos énfasis en los aspectos territoriales de su implementación y en la relación entre los municipios y el nivel central nacional. En la segunda parte, estudiamos la evolución de los delitos de homicidio, extorsión y micro-tráfico y su influencia en la configuración de los planes nacionales de seguridad pública. En la última parte, analizamos el caso de la reducción de homicidios en el municipio de Santa Tecla en el departamento de La Libertad como un caso exitoso en materia de políticas de prevención.

5.1 Contextualización del caso de El Salvador, observaciones generales sobre la evolución de las políticas de seguridad y de prevención del delito.

El sistema político de El Salvador se caracteriza por ser un régimen presidencial centralizado. Sin embargo, se vienen realizando esfuerzos de descentralización recientes por parte de las administraciones nacionales (Torres, Torres, 2007) tendientes a aumentar el poder y el financiamiento de los municipios. A pesar de estos cambios, el régimen político sigue concentrando las decisiones en materia de seguridad pública en cabeza del ejecutivo nacional. De esa manera, las políticas de seguridad ciudadana han estado determinadas por un enfoque *Top-Down* en su aplicación y el papel de los municipios ha sido limitado. A pesar de que los municipios cuentan con una relativa autonomía, no tienen suficientes recursos ni influencia sobre las unidades policiales para implementar una verdadera política local.

5.1.1 De los acuerdos de paz a la mano dura.

A nivel histórico, los planes de seguridad ciudadana han estado marcados por las políticas de “mano dura” (2003) y de “súper mano dura” (2004). En el año 1999, el gobierno de la Nueva Alianza encabezada por Francisco Flores incluyó, dentro de su estrategia de seguridad ciudadana, un componente importante de prevención del crimen y la violencia. En 1999, dentro del plan de gobierno se propone la Alianza por la Seguridad. Una alianza que “contribuye a la disminución de los niveles de inseguridad y delincuencia en todo el país, por medio de reformas, programas y acciones orientadas a prevenir, contrarrestar y controlar el crimen y la violencia, fortaleciendo la capacidad de aplicación de la ley e impulsando una política de cero tolerancia” (Ortiz et al. 2010, p. 58). Dentro de estas acciones se incluyó el tema de la prevención del delito como parte estructurante del plan. Este plan intentó también sentar las bases para el funcionamiento de las primeras patrullas de intervención policial comunitaria, pero su implementación fracasó en el intento debido a la coyuntura de aumento de la violencia en el país y a la ausencia de vínculos estrechos con las comunidades locales. El modelo de policía comunitaria fue aplicado con el apoyo directo del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y fue llamado PIP-COM (Aguilar, 2004). La falta de continuidad y de seguimiento de estos cuerpos de policía los transformó en cuerpos de choque contra los grupos de pandillas (Ibidem), transformando por completo su vocación inicial. En el año 2000 se implementó el *Programa Paz Social*, un programa de prevención del delito fundamentado en la diferenciación entre violencia social y violencia delincencial. Este programa intentó la integración institucional de los diferentes sectores del gobierno en el tratamiento de la violencia y, de nuevo, establecer vínculos entre la *Policía Nacional Civil* (PNC) y la población de los sectores más afectados por la violencia. Los objetivos del programa no fueron alcanzados y la violencia se recrudeció en el país debido principalmente al aumento de las pandillas.

En el contexto de aumento de la violencia en el país, el gobierno decidió plantear una estrategia de choque frontal contra las maras. Esta estrategia combinaba la acción policial con el recrudecimiento de las penas y la creación de nuevos delitos asociados con las maras (artículos 345 y 348 del código penal). A mediados del 2003, la *Policía Nacional Civil* lanzó su Plan de mano dura y lucha frontal contra las maras. Al mismo tiempo, se presentó en la Asamblea Nacional el proyecto de ley conocido como Ley Antimaras (decreto 158 de 2003). Esta tenía por objeto establecer un régimen especial y temporal para atacar el fenómeno de las pandillas, definió las pandillas y las faltas susceptibles de penas de prisión. La definición amplia de las faltas y el poco control en su aplicación dio lugar a abusos por parte de la Policía, que practicó una política de represión contra los jóvenes basados simplemente en su apariencia, sin

tener las bases probatorias para imputarlos de cargos criminales. La implementación de este plan no tuvo en cuenta su constitucionalidad ni los efectos sobre el hacinamiento carcelario. Esto provocó tensiones entre el aparato judicial y el ejecutivo. En 2004, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la ley aprobada por la Asamblea debido a las violaciones de derechos que esta implicaba. Durante el período de vigencia de la ley (23 de julio de 2003 a 30 de agosto de 2004) se reportó la captura de 19 275 personas acusadas de delitos relacionados con pandillas (FESPAD, 2004). De estas, el 84% fueron absueltas posteriormente.

En el año 2004 fue elegido Elías Antonio Saca, su administración se caracterizó por la profundización del discurso de lucha contra las maras en una versión más radical. En el contexto de aumento generalizado de la violencia, el discurso de lucha antimara y de la represión punitiva fue el que se instaló en la sociedad salvadoreña. Dentro de su plan de gobierno, *País Seguro*, se impulsó el Plan Súper Mano Dura. Un plan de transformación represiva contra las pandillas, particularmente la Mara Salvatrucha (MS) y la Mara Barrio 18, que controlaban territorialmente algunas zonas urbanas del país y estaban relacionadas con el aumento de las economías ilegales, la extorsión, el secuestro y el micro-tráfico. Este control represivo se realizó mediante nuevas modificaciones al código penal, al código de procedimiento penal, a la ley del menor infractor y a la ley de ejecución de medidas al menor infractor (Decretos 393, 394, 395 y 396 de 2004). Estas modificaciones legislativas contaron con el pleno apoyo de la Asamblea Nacional. A pesar de que estos planes fueron eminentemente represivos tuvieron una expresión de prevención social del delito mediante la formulación de algunos planes sociales que los complementaron. Estos planes fueron: el *Plan Mano Amiga*, dirigido a los jóvenes en riesgo de integrarse en las pandillas, y el *Plan Mano extendida*, dirigido a la rehabilitación e integración los jóvenes que habían sido procesados por crímenes ligados a las pandillas. Además de estos planes se implementó un tercer plan adicional, El *Plan Nacional de Prevención y Paz Social* que intentó por primera vez crear una política pública de prevención y articular los diferentes niveles territoriales en su implementación (Jiménez, Villalobos, 2010, p. 18). Este planteaba una intervención focalizada en 22 municipios con una alta incidencia de la criminalidad. A pesar de las buenas intenciones el plan nunca fue implementado.

5.1.2 Recomendaciones para la implementación de una política de prevención, la Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social, y formulación de un primer proyecto exitoso, PROJOVENES.

Un hito en materia institucional en materia de prevención de la criminalidad en El Salvador es la conformación de la *Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social* que redactó un documento importante en materia de prevención de la criminalidad, "*Seguridad y Paz: Un reto de país, recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*" (2007). Este se constituye en una hoja de ruta en materia de prevención y se funda en un enfoque radicalmente opuesto a la mano dura implementada en el país durante los años anteriores. Las recomendaciones critican los resultados de la aplicación de programas y de políticas de carácter represivo. El documento desarrolla 75 recomendaciones en total agrupadas en 7 líneas de acción principales. A nivel institucional, se plantea la necesidad de crear una política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana buscando el apoyo de todas las fuerzas sociales para convertirla en una política de estado (CSCPS, 2007, p. 64). Esta política tiene que ser integral y comprender iniciativas de amplio espectro. Para apoyarla es necesario crear un Sistema Nacional de Seguridad y Convivencia que ayude en su aplicación. Este sistema debería coordinar a los diversos organismos del Estado encargados de materias relacionadas con este tema (Fiscalía, Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, Procuraduría, Ministerio de Educación, Policía Nacional, etcétera) y crear organismos de apoyo para la implementación de la misma. El

documento recomienda la creación de un *Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* y, a nivel local, la creación de *Consejos Municipales de Seguridad Ciudadana*. Este documento constituye un avance importante en cuanto a la evaluación y a la formulación de una política pública en la materia. Sin embargo, dicha política jamás fue puesta en marcha. Los sucesivos gobiernos han reconocido la importancia del documento y han incorporado algunas partes del mismo a la formulación de sus planes de seguridad, pero el componente principal de prevención ha sido dejado de lado.

Quizás el proyecto más exitoso implementado en este país, en relación con la prevención de la criminalidad, haya sido el programa *PROJOVENES*. Un programa cuyo objetivo era generar oportunidades para el desarrollo integral de niños y jóvenes en situación de riesgo. Este proyecto contó con dos fases diferenciadas de implementación. La primera desarrollada entre el año 2003 y el año 2008 y la segunda desarrollada entre 2009 y el 2014. En la primera fase, el proyecto se implementó en la ciudad de San Salvador y fue realizado en su mayor parte con recursos provenientes de la cooperación de la Unión Europea¹⁶ y ejecutado por el *Consejo Nacional de Seguridad Pública*, adscrito a la *Presidencia de la República*. El proyecto estuvo dirigido a niños y jóvenes de entre 10 y 25 años habitantes de 57 comunidades de alto riesgo en 13 municipios del área metropolitana de San Salvador (Ibídem, p. 23). Se quería, mediante el proyecto, estimular el protagonismo juvenil y la sostenibilidad de la intervención. Para hacerlo, se trabajó en los principales sectores de socialización de los jóvenes: la escuela, la familia y la comunidad. El proyecto se ejecutó mediante diferentes estrategias de apoyo, se incentivaron las actividades deportivas, artísticas, culturales, de formación, de empleo y de participación comunitaria. Además, se financió la construcción de infraestructura en los barrios dirigida a promover estas actividades. La segunda fase del proyecto se contrató durante la administración de Mauricio Funes y se centró en la expansión del proyecto a otros municipios de El Salvador. Para esta fase, se destinaron 11,3 millones de euros de la cooperación europea y 2,8 como contrapartida del gobierno nacional del Salvador.

5.1.3 La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia y su dimensión territorial

En el año 2009 fue elegido en el gobierno nacional el candidato del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), después de varias administraciones de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). La política adoptada por este gobierno iba en continuidad con las políticas de mano dura implementadas por los gobiernos anteriores. En efecto, el gobierno de Mauricio Funes aprobó una ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal (decreto 258 de 2010). Además, durante esta administración, se dieron facultades de patrullaje a tropas del ejército para el control de zonas dominadas por las maras, lo que les permitía entrar a domicilios, requisar sospechosos y poner puntos de control en las carreteras.

A nivel de política pública, el gobierno de Mauricio Funes implementó la *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia* (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública et al. 2010), un documento que revisa los antecedentes en materia de seguridad pública, establece las bases normativas para su formulación y determina los principios rectores de la política y los ejes de intervención de la misma. La Política estudia la situación de la violencia y de la inseguridad y explica el impacto de las organizaciones criminales en las dinámicas delictivas del país en los últimos años. Es notorio el incremento de la extorsión y del narcotráfico a partir del año 2006 con el control territorial que han adquirido las pandillas.

¹⁶ Según Jiménez y Villalobos (2010) el proyecto invirtió un total de 12.8 millones de euros, de los cuales el 72% provino de fondos de la Unión Europea.

A nivel institucional, el documento realiza una descripción del estado de las instituciones públicas al inicio de la administración. Por ejemplo, sabemos que el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública fue creado a finales de 2006 pero comenzó a operar solamente en el año 2007. Debido al carácter politizado de la gestión de este Ministerio, no se logró realizar la formulación e implementación de una política de seguridad pública sino hasta 2010. En 2007 se creó la *Dirección General de Seguridad Ciudadana* (DGSC), una instancia encargada de orientar a la organización comunitaria en esta materia y de planificar las intervenciones en el nivel local. Esta institución tiene presencia en gran parte del territorio nacional. Sin embargo, la ausencia de directrices en materia de prevención social y la poca formación del personal que trabaja en el área implicó que las acciones fueran desarticuladas y carecieran de sentido estratégico. La DGSC fue transformada, en 2009, en la *Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz* (PREPAZ), entidad ejecutiva que depende del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. *Estricto sensu*, compete al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública la elaboración del Plan Integral de Seguridad que debe incluir, dentro de sus aspectos, la prevención de la violencia y del delito, la rehabilitación y reinserción del delincuente y las medidas de represión para contrarrestar la actividad criminal (artículo 35 del reglamento interno del órgano ejecutivo). El plan, formulado por la administración Funes, incorporaba en su eje 2 la prevención social de la violencia y el delito a partir de un análisis multicausal. La prevención debe identificar los factores de protección que van más allá de la seguridad policial y cuyo fin debe ser alejar a la sociedad de la violencia y del crimen (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2010, p. 43). Las acciones de prevención implican una fuerte coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y, por supuesto, la participación de la sociedad civil en el proceso. A nivel local, el plan establece la coordinación entre el nivel central y los *Consejos Municipales de Prevención de la Violencia* que deberán ser liderados por los gobiernos locales para apoyar la formulación y ejecución de los planes municipales de prevención. Además, busca reducir los factores de riesgo como el porte de armas y el consumo de alcohol y de drogas, desarrollar iniciativas de atención al sector juvenil para evitar su ingreso a las pandillas y articular programas de disminución de la violencia intrafamiliar.

Los aspectos de aplicación de la Política nacional a nivel territorial son muy interesantes. En 2012 se publicó la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (ENPV, 2012) que establece el marco de implementación de la política nacional. El aspecto más relevante de esta estrategia es su dimensión territorial. De esa forma, el documento se articula sobre la implementación en el nivel local (municipal) de los Consejos Municipales de Prevención (Ibídem p. 6) y el papel de los municipios en la implementación de la estrategia. En ese sentido, el viceministro de seguridad Juan Javier Martínez afirmó en la entrevista para el informe:

“El Consejo Nacional de Seguridad Pública estaba vinculado a los territorios, donde operaban proyectos de Projovenes. La articulación con los municipios se daba con la policía y los alcaldes, creando los Comités de Seguridad Pública en el nivel local. Pero aparte de la policía y el Ministerio de Justicia, había que involucrar a otros actores. Para hacerlo, se creó un Gabinete de seguridad, que pretendía unir a unas ocho instancias del gobierno para trabajar en coordinación con los territorios. Con el Gabinete, se realizan los trabajos de análisis y se creó la primera Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia. Este es un instrumento de base que define los roles de la articulación de una estrategia de prevención que incluya lo nacional, lo departamental y lo municipal. En eso hemos venido trabajando, ya no solo con ideas de un solo Ministerio; el Gabinete tiene un comité técnico con un delegado de cada una de las instituciones que lo conforman: Ministerio de Gobernación, de Educación, de Salud, Secretaria de Cultura, Instituto de la juventud, del Deporte, Instituto

Nacional de la Mujer, Consejo Nacional de niñez y adolescentes. Con ellos empezamos a trabajar en los territorios, con los alcaldes, y creamos los Comités Municipales para la Prevención de la Violencia en un centenar de municipios, hicimos unos diagnósticos rápidos para ver por dónde podían actuar”.

El nivel nacional ha entendido la importancia de los municipios en la implementación de las estrategias de seguridad ciudadana. Esto es un paso fundamental en la consolidación de las estrategias territoriales y en la puesta en marcha de las políticas locales. Es necesario advertir que la nueva administración ha tenido cierta continuidad en relación con la política de seguridad de la administración de Mauricio Funes. Esto se manifiesta en la permanencia que han tenido figuras como el viceministro Martínez al interior de la nueva administración y en la formulación de los nuevos planes de seguridad. El nuevo Plan de Seguridad Ciudadana llamado *El Salvador Seguro* se basa en los cinco ejes de acción de la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia del gobierno Funes. Sin embargo, el Plan incorpora elementos adicionales y pone en el centro de sus preocupaciones el tema de la prevención del delito. Este plan tiene también un componente de gastos detallados, lo que permite realizar un mejor seguimiento a las acciones. De los 2 100 millones de dólares proyectados para su ejecución, más del 73% se destinarán a la prevención (CNCC, 2015, p. 20). Este plan constituye una antítesis de las políticas de mano dura aplicadas en el pasado por las administraciones presidenciales. Este Plan se dio a conocer en el mes de enero de 2015 y su ejecución e implementación empezó en el mes de julio del año en curso. A nivel territorial, se plantea en una implementación dirigida específicamente a los 50 municipios más violentos del país. Para su ejecución se prevé la creación de un fondo para dirigir y financiar su aplicación, y los aspectos financieros están todavía en la fase de evaluación. Este es un plan ambicioso que, debido a su novedad, no nos permite realizar un análisis sobre su aplicación.

El tema de las políticas de seguridad pública en El Salvador ha sido importante desde la década de 1990. Cada administración ha planteado estrategias distintas que han estado influenciadas por la dinámica criminal, de un lado, y por la cooperación internacional en la formulación de estas políticas por el otro. Estas han variado desde la mano dura hasta un discurso que privilegia la necesidad de realizar cambios sociales y de aplicar dinámicas participativas que involucren a los niveles locales en los procesos de prevención del delito. La variedad de políticas y la complejidad de los entramados institucionales hacen difícil una comprensión profunda de la evolución de las políticas de seguridad pública en el país. En ese sentido, este documento intenta realizar una síntesis de las principales tendencias encontradas en la literatura y en nuestras entrevistas. En el caso de El Salvador, la influencia criminal y el control territorial de las maras en las principales ciudades es un punto de diferenciación con los otros casos analizados. A continuación, realizamos una descripción de la evolución de las estadísticas criminales en relación con los tres delitos de estudio de nuestro informe, el homicidio, el micro-tráfico y la extorsión e intentamos comprender la influencia de estos tres delitos en la estructuración de las políticas de seguridad ciudadana.

5.2 La dinámica general de la criminalidad en El Salvador, evolución de los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico.

La tasa de homicidios del Salvador es una de las más altas en América Latina. En el año 2013 esta se situó en 39,7 (PNUD, 2013) por cada cien mil habitantes. Entre los años 2009-2011, El Salvador fue el país más violento del mundo sobrepasado solamente por Honduras (BM, 2012, p. 5). A pesar de que, durante los últimos años, ha habido una reducción significativa de los mismos, las tasas de otros delitos de alto impacto social como la extorsión y el robo continúan siendo altas. En términos generales, la situación de violencia que vive El Salvador está íntimamente ligada a la descomposición del tejido social generado por la delincuencia organizada y por el profundo impacto que esta ha tenido en el país. Como lo observamos en la parte anterior, las políticas de seguridad puestas en marcha por el gobierno han estado ligadas a la lucha contra el crimen organizado, básicamente contra las maras. En todos los planes implementados, el tema de las maras y del control territorial que estas ejercen es constante y central en la discusión sobre el delito en el contexto salvadoreño. Las maras se han convertido en un fenómeno tan importante que determinan la agenda pública de seguridad. El crimen organizado es explicativo de la evolución de la tasa de homicidios. Eso queda demostrado en la reducción significativa de los homicidios que implicó la tregua de la guerra entre las pandillas entre los años 2012 y 2014. Tal como lo observa Fundaungo (2014, p. 13), "A partir de 2012 se evidencia una disminución importante en el marco de la denominada "tregua entre pandillas", llegando a niveles de 2 576 en 2012 y 2 499 en 2013. Es decir, entre 2012 y 2013 se produce una reducción de 40,9% (de los homicidios)".

Las estadísticas sobre homicidios evidencian otro aspecto importante para entender la evolución de las políticas de seguridad: el fracaso del manodurismo. La siguiente gráfica muestra el aumento de los homicidios a partir del año 2003, año de la puesta en marcha del Plan Mano Dura y de lucha frontal contra las maras. La intensificación del manodurismo, tiene su pico en el año 2009, año en el que la tasa de homicidios tiene su pico más alto.



Figura 15 Evolución Homicidios en El Salvador 2000-2012

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos

La lógica territorial del homicidio está muy ligada al control del espacio llevado a cabo por las maras (Andrade, 2015). El arraigo a un territorio se traduce en un factor de cohesión primordial por considerar el barrio como parte de su identidad y propiedad, el lugar donde vive la familia, lo inmediato. Este sentido de pertenencia implica la disputa hasta la muerte por su control simbólico y material (ibídem, p. 111). Este dominio implica el control de las economías informales e ilícitas que alimentan el fenómeno. Las maras controlan no solamente el territorio, sino también la extorsión, la trata de personas y el tráfico. El fenómeno de la delincuencia asociada al crimen organizado se encuentra territorialmente circunscrito. Por ejemplo, de los 262 municipios con los que cuenta El Salvador, 46 concentran el 71,1% de los homicidios (CNCS, 2014, p. 4). El 85% de los asentamientos urbanos de precariedad extrema y alta pertenecen a estos municipios (Ibídem, p. 5).

La extorsión es considerada como un tributo, un impuesto por la seguridad que las maras “garantizan” en su zona. Paradójicamente, el manodurismo y la entrada en prisión de los pandilleros fortalecieron la capacidad organizativa de las maras, que fueron capaces de sistematizar las operaciones extorsivas desde las cárceles (Andrade, 2015, p. 116). Se calcula que el 60% de las extorsiones se planifican y ejecutan desde las prisiones (BM, 2012, p. 24). La dinámica de la extorsión en el país, parece seguir lógicas diferentes que en el resto de América Central dónde existe una disminución importante de este delito (Ibídem). En el caso de El Salvador, la tendencia es de un aumento entre los años 2006 y 2009. A pesar del declive en los últimos años de las extorsiones reportadas, el fenómeno sigue siendo significativo y representa una parte importante de los delitos en el país. En el año 2013, las extorsiones constituyeron el 10% del total de los delitos según las cifras de la Policía Nacional civil (CNCS, 2015). La medidas adoptadas para paliar este tipo de crimen han sido consignadas en los planes de seguridad ciudadana del país y se refieren específicamente al control de los celulares mediante la instalación de bloqueadores de la señal en las prisiones (CNCC, 2015, p. 35). El tema de la extorsión ha sobrepasado los límites nacionales y se ha convertido en una lucrativa industria ilegal. Según Andrade (2015, p. 116): “Todo lo anterior condujo a una mutación de las pandillas, pasando de pequeñas exigencias económicas y no sistemáticas en ámbitos territoriales y localizados, a considerar la extorsión como la principal fuente de financiamiento y sobrevivencia para estos grupos, expandiendo las escalas de su accionar”.

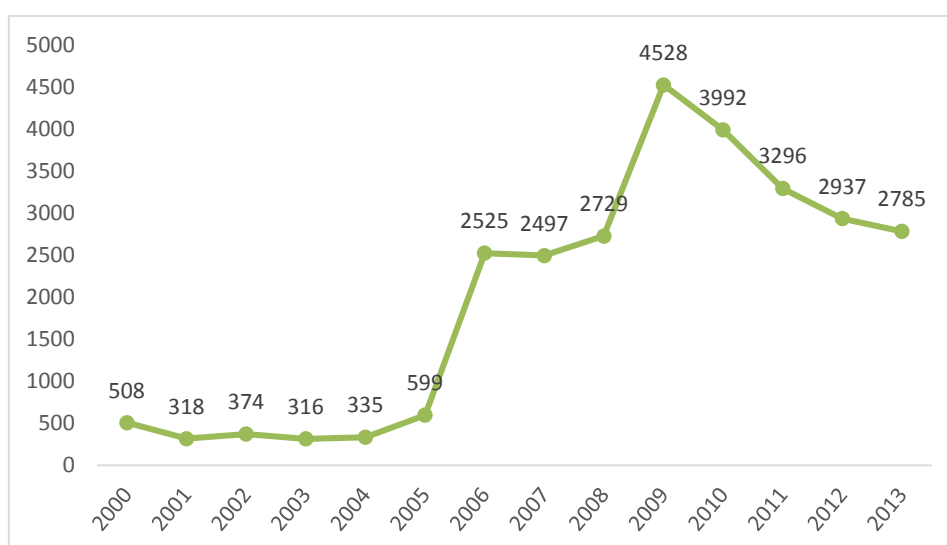


Figura 16 Comportamiento del delito de extorsión en El Salvador, 2000 – 2013.

Fuente: Consejo Nacional de Seguridad Pública (2014, p. 16)

En lo que se refiere al micro-tráfico, no existen estudios ni datos sobre el tema para el país a los que hayamos podido tener acceso. En la mayoría de los documentos consultados, el tema del tráfico resulta marginal. Sin embargo, durante los últimos años el país se ha convertido en un territorio de paso para el tráfico entre Suramérica y los Estados Unidos (BM, 2012, p. 27). El Salvador es un mercado relativamente pequeño y no existen estudios sobre la incidencia de este crimen (Garzón, 2014).

5.3 La experiencia de Santa Tecla, un modelo de cambio en materia de seguridad

5.3.1 Contextualización

Santa Tecla es la capital del departamento de La Libertad y forma parte del área metropolitana de San Salvador. El municipio, llamado hasta hace poco Nueva San Salvador, tenía, de acuerdo con la información censal del año 2007, una población de 121 908 habitantes. A nivel administrativo, el municipio cuenta con 90 colonias (barrios), 11 cantones y 25 comunidades (Rodríguez, 2010, p. 2). Es importante advertir que Santa Tecla es una municipalidad con una relativamente baja incidencia de la pobreza extrema, teniendo en cuenta el contexto nacional de El Salvador. Según un informe del PNUD, en el año 2005 Santa Tecla fue el quinto municipio con la tasa más baja de pobreza extrema (Arévalo, 2009, p. 42) y es uno de los 50 municipios con la tasa más baja de analfabetismo. Esto no implica que no existan en el municipio grandes problemas sociales, y una concentración espacial de la pobreza. Tal como lo explica el informe de Interpeace (2014), existen lugares de concentración importante de la pobreza y de la criminalidad como la colonia San José del Pino y la Comunidad San Rafael. Sitios donde la ausencia del Estado se ha hecho notar y donde la presencia de las maras es más fuerte.

Durante la década de 1990 y durante toda la primera década del siglo XXI, Santa Tecla estuvo marcada directamente por la transformación de los conflictos socio territoriales derivados de la aparición, consolidación y lucha por el control territorial de las pandillas (Ibidem). En ese contexto, las comunidades antes citadas fueron el escenario de disputas entre seis diferentes pandillas rivales. Principalmente la MS y la Barrio 18. Este conflicto territorial marcó la historia reciente de la municipalidad, que quedó finalmente bajo el control de la MS. El triunfo de una de las pandillas implicó una reducción de la violencia que se acompañó de otra serie de cambios positivos que permitieron una reducción de la violencia local. Esta estuvo principalmente asociada a la puesta en marcha de una *Política Pública de Seguridad Ciudadana* que implicó una transformación importante en la forma en la que la municipalidad trataba el tema de la criminalidad. Santa Tecla se ha convertido, durante los últimos años, en un ejemplo en la aplicación de estrategias exitosas de reducción de la criminalidad en el contexto violento que experimenta el país. Esto se ha realizado mediante el uso de estrategias de participación comunitaria en la gestión y la seguridad. Cabe resaltar que Santa Tecla cuenta con un nivel de organización comunal muy alto. Existen allí 45 organizaciones de desarrollo comunal con personería jurídica y una serie de experiencias en materia participativa que merecen destacarse en este informe. La creación de una política de convivencia y seguridad ciudadana ha sido la confluencia de una serie de elementos endógenos y exógenos que han sido canalizados políticamente por la administración municipal durante los últimos años. La continuidad en el poder de varios gobiernos de la misma tendencia política ha sido indispensable para consolidar el proceso de cambio en la municipalidad. El compromiso del Alcalde Oscar Ortiz por la transformación de la seguridad ciudadana en el municipio empezó en el año 2001 con una serie de reformas participativas y con la asesoría de varios organismos internacionales que han contribuido a la consolidación de la estrategia. Desde el año 2002, la municipalidad comenzó a implementar una serie de reformas dirigidas a la consolidación de una política de seguridad ciudadana

en su territorio. Estos esfuerzos se tradujeron en la producción de una serie de ordenanzas municipales tendientes a la implementación de esta iniciativa. En ese año, se formuló una ordenanza contravencional dirigida a fortalecer la seguridad de los habitantes. En el año 2004 se formuló una ordenanza que reglamentó la participación ciudadana y la transparencia en el municipio. En el año 2005 se formuló la primera política de convivencia y seguridad ciudadana. En el año 2006 se estableció un acuerdo para la prohibición de porte de armas en espacios públicos. En el año 2008 se creó, mediante acuerdo, el *Observatorio Municipal del Delito* y, mediante ordenanza, el *Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia*. En la siguiente parte, desarrollamos específicamente el método y las estrategias derivadas del mismo que llevaron a la reducción significativa de la criminalidad en este territorio.

5.3.2 El método utilizado

La estrategia general de la política de seguridad del municipio de Santa Tecla se basa en la participación, la coordinación de los actores locales y en el establecimiento de fuentes que permitan observar la evolución y la incidencia del delito en el municipio. Esta estrategia ha tenido una continuidad en relación con los aspectos macro, pero ha sabido adaptarse a las necesidades cambiantes en materia de seguridad local. Desde que fue implementada por primera vez en 2005, la *Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana* se ha actualizado periódicamente teniendo en cuenta el contexto y la participación. Sin embargo la continuidad radica en el objetivo y los ejes de la política que continúan siendo los mismos. El objetivo general es el de “fortalecer la convivencia armónica y la seguridad ciudadana” en el municipio mediante tres ejes objetivos específicos: 1) el de fomentar la participación y la movilización ciudadana, 2) el de fortalecer la coordinación y la articulación interinstitucional y 3) el de fortalecer la institucionalidad local.

Estos objetivos fueron implementados mediante la puesta en marcha de siete ejes que plantean diferentes estrategias y acciones para cumplir con el objetivo general. Estos ejes son los siguientes: 1) construir una cultura de participación ciudadana, lo que implica involucrar a la ciudadanía en la convivencia, prevención de la violencia y buenas prácticas comunitarias mediante una serie de acciones de empoderamiento comunitario y de creación de espacios y procesos participativos, 2) fomentar oportunidades para la prevención, lo que se traduce en la recuperación y promoción de los espacios públicos para fortalecer los lazos vecinales y la cohesión, además de prácticas comunitarias y deportivas, 3) crear espacios públicos de calidad, lo que tiene que ver con la consolidación del eje anterior, 4) promover una cultura de paz, mediante programas de interiorización de las normas de convivencia y pactos ciudadanos, además de la generación de espacios para la mediación y resolución de conflictos vecinales, 5) aumentar los procesos de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles e instancias que participan y trabajan en los temas de seguridad. Esto implica la creación de un consejo de seguridad y de procesos de coordinación entre la policía municipal y nacional civil por medio de patrullajes conjuntos, 6) modernizar y fortalecer la institucionalidad mediante la dotación de herramientas tecnológicas y equipos, la formación y cualificación del personal y la mejora de la confianza a las instituciones municipales, 7) mejorar la gestión y el financiamiento, mediante la búsqueda de aumento de la capacidad financiera del municipio y un mayor involucramiento del sector privado en la estrategia de prevención. Lo que podemos observar en estos ejes es la transversalidad y multisectorialidad de la política y el intento de, mediante su implementación, intervenir sobre un universo social, institucional y económicamente complejo. Esto refleja una concepción de la prevención criminal basada en la complejidad de la intervención, y en la multiplicidad de factores que la causan y

que intervienen decisivamente en las causas y no sólo en las consecuencias. La multiplicidad de actores implica también una coordinación compleja entre los mismos.

Desde que se asumió como un reto para la administración municipal la reducción de la violencia, se crearon las instancias que garantizarían la implementación de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana (el Observatorio y el Consejo anteriormente nombrados). La cooperación técnica en materia de formación de capital humano para el tema de la seguridad, brindada por organismos internacionales, estableció las condiciones institucionales para un verdadero acercamiento a la comunidad y la constitución de espacios de diálogo y participación efectivos a nivel local. En ese sentido, la formación derivada de esta cooperación no solo incluyó a los empleados municipales, sino también a ciudadanos vinculados a las organizaciones comunales. Un ejemplo de las implicaciones de esta participación fue el *Plan de Inversión Participativo*. Mediante este se determinó la inversión social y pública del municipio, se identificaron las necesidades y se priorizaron los proyectos con base en consultas locales. Este plan se realizó en conjunto entre el gobierno municipal, por medio del Consejo Municipal, y la población, por medio del *Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local*.

En el 2008 se suscribieron acuerdos con el sector privado de la zona para mejorar la iluminación en las paradas de buses, el estado de las calles y recuperar espacios públicos y verdes. Dentro de los lugares recuperados se encontraban parques, un estadio y lo que es hoy el Museo Municipal. Estas transformaciones se empezaron a dar en las zonas céntricas del municipio y un año más tarde se extendió la tarea a zonas marginales y tradicionalmente abandonadas por el Estado, entre las que se encuentran la colonia San José del Pino y la Comunidad San Rafael. La recuperación de zonas públicas le devolvió la confianza a los residentes del municipio, lo que se ve reflejado en las encuestas de percepción de inseguridad de la época. Antes de que se empezara a desarrollarse este proceso de transformación, varias zonas del municipio se encontraban bajo el mando de la MS, de quienes dependía el control del territorio y su ordenamiento. La prevención situacional, el ordenamiento del territorio, la instalación de alumbrados y el rescate del espacio público fueron elementos transversales tenidos en cuenta en la puesta en marcha de un programa de gobierno centrado en la seguridad y la participación ciudadana.

5.3.3 Resultados

La administración municipal ha insistido en el proceso de aprendizaje derivado de la experiencia como un aprendizaje colectivo. Hay que subrayar el empoderamiento local y la existencia y desarrollo de una policía comunitaria como puntos claves que se han traducido en resultados importantes (Interpeace, 2014. p. 13). Entre los aprendizajes más significativos cabe resaltar, en primer lugar, la buena coordinación entre los actores internacionales, nacionales y locales. Esta ha permitido superar la dispersión de esfuerzos, lo que ha sido muy importante para el éxito y financiamiento de la iniciativa. En segundo lugar hay que mencionar la importancia de una planificación sistemática con un alto nivel de participación, lo que ha permitido un empoderamiento de las comunidades que garantiza la sostenibilidad del proyecto en el largo plazo. En tercer lugar, el uso y constante flujo de la información en materia de seguridad que proporciona el observatorio ha contribuido a crear herramientas para la toma de decisiones. Por último cabe destacar la continuidad en la administración, lo que ha garantizado la permanencia y consolidación de la política. En cuanto a los resultados, es particularmente evidente la reducción de homicidios durante los últimos años. Entre el año 2005 y el año 2013 el número de homicidios pasó de 92 al año a 17. Esto significó una reducción significativa de este delito que se explica

por 1) la aplicación de una política coherente de seguridad ciudadana en el nivel local, 2) la reducción del conflicto entre pandillas debido al triunfo de una de ellas y, 3) la tregua que se declaró entre las principales pandillas del país entre el año 2012 y 2014.

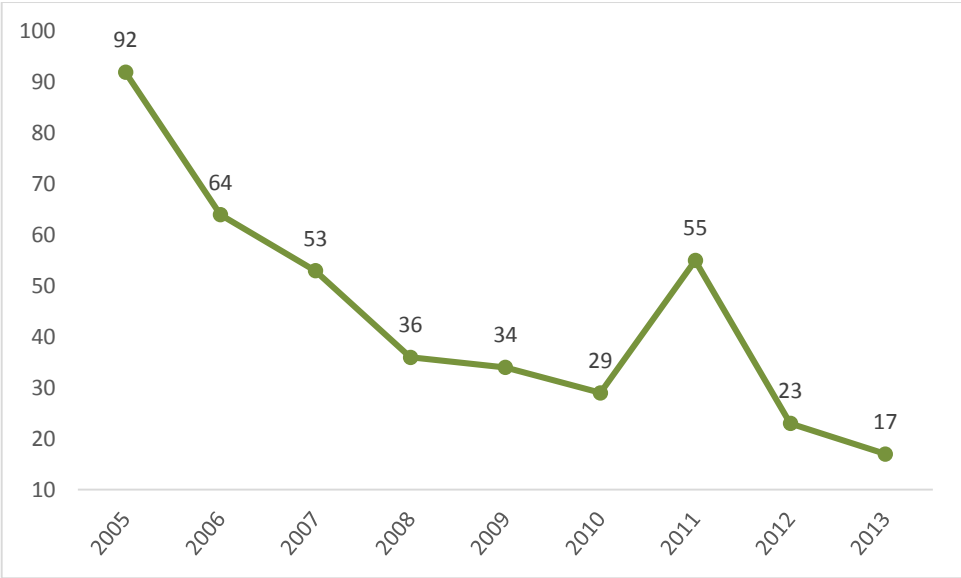


Figura 17 Homicidios en Santa Tecla 2000 – 2014.
Fuente Interpeace (2014, p. 5)

6. EL CASO DEL PERÚ. ENTRE EL CENTRALISMO Y EL PROTAGONISMO MUNICIPAL EN LA SEGURIDAD

Quizás el peruano sea el caso más atípico en América Latina debido a la tensión institucional entre las autoridades nacionales y municipales por el tema de la seguridad ciudadana. A pesar de ser un país con un fuerte régimen presidencial y, por ende, con instituciones centralistas fuertes, la aplicación de la política de seguridad pública no ha sido del tipo Top-Down característico de los otros países centralistas analizados. De hecho, la excepcionalidad del caso radica en la toma *de facto* por parte de los municipios peruanos del tema de la seguridad ciudadana y de la prevención del delito y su protagonismo a través de la puesta en marcha de los serenazgos. Una institución *sui generis* de seguridad municipal que se ha expandido en el país en respuesta a la criminalidad callejera en el nivel local y a la falta de confianza en la Policía Nacional en cuanto al manejo de la seguridad local. En los últimos años, el país ha hecho esfuerzos importantes por institucionalizar políticas de seguridad ciudadana. Estos empezaron a dar frutos en el año 2003 con la creación del *Sistema de Seguridad Ciudadana* y se concretaron en el año 2013 con la formulación del *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018* bajo la administración de Ollanta Humala. A pesar de este esfuerzo y de la implicación de diversos estamentos de la sociedad en el tema de la seguridad ciudadana, el tema es todavía un tema en discusión y ha sido poco desarrollado en lo que tiene que ver con su implementación. Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales han tomado en sus manos la discusión y el desarrollo de estrategias dirigidas a la prevención del delito y han logrado inscribirlo dentro de la agenda pública.

El caso de Perú tiene también otras características que resaltan su especificidad en lo que tiene que ver con la criminalidad. Por ejemplo, aunque la tasa de homicidios en el país es relativamente baja (para 2013 la tasa de homicidios fue de 6,7 por cada cien mil habitantes), considerando el conjunto de la región, la tasa de victimización es muy alta, llegando al 41% en el 2013 (INEI, CNPC, 2014). A la incidencia de la criminalidad común en el país, hay que agregar problemas históricos como la presencia del narcotráfico en la selva peruana y la presencia de grupos armados irregulares como el Túpac Amaru y Sendero Luminoso. **En este capítulo examinamos las políticas de prevención del delito implementadas durante los últimos años en el Perú teniendo en cuenta sus aspectos territoriales y la influencia de la dinámica del homicidio, el micro-tráfico y la extorsión en su formulación y un caso exitoso en materia de prevención.** En la primera parte analizamos la evolución de la Política de Seguridad Ciudadana y sus aspectos territoriales. Particularmente analizamos la ley No 27 933 de 2003 que creó el *Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana* (SINASEC), el decreto legislativo No 1135 de 2012 que reorganizó el Ministerio del Interior y que dotó de una nueva estructura al SINASEC, el *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018* y, finalmente, la puesta en marcha y expansión de los serenazgos por parte de los municipios. En la segunda parte examinamos la evolución reciente de la criminalidad en los tres delitos objeto de este informe y su influencia en la implementación de las políticas. En la última parte analizamos el caso de la puesta en marcha de las políticas de seguridad ciudadana del distrito de Miraflores como una experiencia exitosa en esta materia en el Perú.

6.1 Contextualización del caso peruano. Las instituciones de la seguridad ciudadana en el Perú, entre la ley y la realidad. Observaciones generales sobre la territorialidad de la seguridad ciudadana.

A nivel institucional, el primer esfuerzo de creación de una política nacional de seguridad pública derivó del Acuerdo nacional del año 2002 convocado por el presidente Alejandro Toledo. Este acuerdo se constituyó como un ejercicio de planificación para la creación de políticas de estado que sirvieran de hoja de ruta para el desarrollo del país. Derivado de este acuerdo se planteó la creación de una política encaminada específicamente a “la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana” en el Perú. En septiembre de 2002 se creó una comisión encargada de evaluar el estado de la seguridad ciudadana en el país y dar recomendaciones sobre este tema. Dicha comisión señaló la necesidad de establecer una política nacional de seguridad ciudadana y de crear un cuadro normativo para su implementación. Con ese objetivo se promulgó la Ley No 27 933 de 2003, ley que creó *el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del Perú (SINASEC)* y fijó las responsabilidades de los niveles nacional y local en dicho sistema. Ese mismo año se publicó el decreto legislativo 012-2003-IN que reglamentó la ley y señaló la estructura funcional del sistema al interior del Ministerio del Interior. Esta estructura se presenta de forma didáctica en la siguiente gráfica.



Figura 18. Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en el Perú.
Inspirado del Ministerio del Interior Perú et al. 2013, p.52

Así pues, el sistema está integrado, en el nivel nacional, por el *Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana* (CONASEC) y, a nivel territorial, por los Comités de Seguridad Ciudadana regionales, provinciales y distritales. Estos comités están encargados de formular los planes en su respectivo territorio y realizar el seguimiento de su ejecución teniendo en cuenta el marco consignado en la política nacional diseñada por el CONASEC. La presidencia de cada comité es asumida por la cabeza de cada una de las autoridades regionales (presidentes de los gobiernos regionales y alcaldes provinciales y distritales). De cada comité participan las diferentes instancias relacionadas con la seguridad ciudadana, entre ellos: representantes de la policía, del sector salud, educación, poder judicial, ministerio público y defensoría del pueblo (Ministerio del Interior Perú et al., 2013, p.8)

A pesar de que esta ley se fundamenta en la buena y fluida coordinación entre el Consejo Nacional y los Comités Locales (Comités regionales, los Comités provinciales y los Comités distritales de seguridad ciudadana), esta se convirtió en una formalidad. En la práctica, los comités no funcionaron. Estos operaban, en la mayoría de los casos, solo formalmente y no tuvieron los resultados deseados. Esto se atribuye principalmente al Ministerio del Interior, cargado con un pasado militarista (Costa, 2012, p. 82), y a las relaciones tensas entre el nivel local y el nacional que han dificultado la implementación de la política.

“Los mecanismos de coordinación del gobierno nacional no se daban en la práctica y el sistema no operaba eficientemente, debido a que dependía de la buena voluntad y disposición de las autoridades regionales y locales, y en la mayoría de los casos no se alcanzaba [SIC] los niveles de consenso necesarios para poder establecer líneas de acción conjunta en materia de seguridad ciudadana”. (Ministerio del Interior Perú. 2013 p 52)

La distancia entre el nivel local y el nivel nacional ha implicado, en el caso peruano, una relativa independencia de las municipalidades respecto de la política nacional. Los municipios han tenido que enfrentar el tema de la inseguridad a nivel local con sus propios medios y han implementado ejercicios innovadores en materia de seguridad pública. En este punto, hay que advertir que uno de los temas más importantes en relación con la seguridad ciudadana en el Perú tiene que ver con las competencias atribuidas por la Constitución a los municipios. A partir de la modificación del articulado sobre la descentralización de la Constitución de 1993, realizada mediante la ley 27680 de 2002, las municipalidades han adquirido un rol protagónico en el tema. Mediante esta reforma constitucional se asignaron competencias de seguridad ciudadana a los municipios, autorizándolos a prestar servicios en esta materia. Esta modificación institucional fue la aceptación legal de los serenazgos, una institución municipal que revivió la figura colonial de los serenos y que tomó de facto el tema de la seguridad ciudadana en los distritos.

El contexto del nacimiento de los serenazgos es complejo, los primeros distritos que los implementaron fueron los distritos limeños de San Isidro y de Miraflores en inicios de la década de 1990. Los serenazgos surgen frente al repliegue policial provocado por el terrorismo y el abandono por parte de la policía de sus funciones de prevención (Costa, 2012, p. 78). Esto creó una ventana de oportunidad para los municipios que los implementaron para garantizar el cumplimiento de la normatividad municipal, como realizar funciones básicas de patrullaje y vigilancia y atender los llamados del público en relación con problemas de convivencia y los accidentes de tránsito. Los serenazgos, dirigidos por el alcalde municipal, se extendieron rápidamente en el Perú y se convirtieron en el fenómeno institucional más importante en relación con la prevención de la criminalidad. Basta decir solamente que entre 2003 y 2009 los serenazgos pasaron de 122 a 481 y de cinco mil a dieciséis mil efectivos en todo el territorio nacional (Ibídem, p. 82). Es necesario advertir que estos no substituyen a la policía, por el contrario su acción es subsidiaria en el caso de las acciones criminales en las que los serenos están obligados a recurrir a ella. En materia de prevención criminal, en cambio, los serenos se han convertido en la institución más importante en el nivel local debido a su relación directa con los ciudadanos, su capacidad logística y su velocidad de respuesta. Ellos son la materialización del servicio público de seguridad ciudadana municipal.

Así pues, en la práctica, cada municipalidad decide la formulación y puesta en marcha de su política en materia de seguridad y decide también las formas de intervención en materia de prevención. Además

de los serenazgos, las municipalidades han instaurado otras prácticas relacionadas con la prevención criminal como defensorías para niños y adolescentes, programas de reinserción de jóvenes pandilleros, programas de prevención del consumo de drogas para estudiantes, etcétera. Tenemos que resaltar de la experiencia peruana el papel asumido por las municipalidades en la prevención criminal en un contexto de centralización muy fuerte, lo que implica una apropiación *de facto* del problema y un papel activo en el nivel local que es el más cercano a los ciudadanos. Esta emergencia de lo local en el tema de la seguridad contrasta con las dificultades en los procesos de coordinación nacionales de las estrategias de seguridad ciudadana. El CONASEC es el encargado de realizar el ejercicio de coordinación nacional de los diferentes comités para la formulación de la política y las orientaciones estratégicas a nivel nacional. Producto de esta coordinación, el CONASEC publicó anualmente entre 2003 y 2011 los planes anuales de seguridad pública. Estos presentan el estado de la cuestión de la seguridad y plantean los lineamientos generales de la política a nivel nacional. En la mayoría de los casos, los informes dan una descripción sumaria del marco legal de la seguridad ciudadana en el país y proponen un diagnóstico de la situación y una propuesta de intervención. A pesar de que los planes plantean un análisis de la situación y trazan las orientaciones políticas año a año, los medios para su ejecución no son claros y tampoco lo son los recursos destinados para su ejecución. Esto ha tratado de subsanarse mediante una serie de reformas dirigidas a dotar de una infraestructura administrativa al sistema y de fortalecer la implementación mediante la elaboración de planes plurianuales.

6.1.1 La infraestructura administrativa del SINASEC y la elaboración del primer plan plurianual

Fue solo en 2012, con la promulgación del decreto legislativo 1135, que se determinó la estructura organizacional del Ministerio del Interior y que se creó finalmente una estructura institucional para el *Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Este decreto asignó al SINASEC el nivel de sistema funcional, dándole herramientas de funcionamiento y la capacidad para orientar las políticas públicas en esa materia. El decreto determinó que el Ministerio del Interior fuera el ente rector del *Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana* y dotó a este Ministerio de una estructura técnico-administrativa para la elaboración de las políticas nacionales de seguridad. El decreto creó el *Observatorio de Seguridad Ciudadana* y el *Centro Nacional de Radio Vigilancia y Radio Comunicación*, ambos centros de recursos para el direccionamiento de la política nacional que proveen de información y estadísticas al ministerio. El decreto determinó también la interoperabilidad (intercambio de la información entre diferentes instancias) en materia de seguridad ciudadana (Ministerio del Interior Perú et al. 2013, p. 56). Esto implica un nivel de coordinación entre las diferentes fuentes de coordinación para la orientación de la acción en el largo plazo y una respuesta más oportuna para las demandas ciudadanas. Entre las experiencias más interesantes y con más perspectivas está la de compartir información entre la policía y los serenazgos para poder coordinar las acciones en el nivel local, aumentando la efectividad de las intervenciones. En ese sentido, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior establece la obligación para las entidades públicas de relacionarse, a nivel de la información, mediante una plataforma de interoperabilidad electrónica. Esto requiere el desarrollo de un plan tecnológico que permita avanzar en este propósito y que mejore la respuesta de los organismos de policía y los serenazgos en relación con la actividad criminal y las demandas de los ciudadanos. El mejoramiento de las técnicas de análisis y tratamiento de datos, orientados a crear un sistema de ayuda a las decisiones, será un paso necesario en este sentido y permitirá realizar modificaciones al trabajo policial.

El contexto de emergencia del Plan 2013-2018 estuvo marcado por las denuncias sobre la ausencia de una política clara con respecto al tratamiento del delito por parte del gobierno nacional proveniente de algunos miembros de la oposición. Se denunciaba particularmente la implicación de la Policía Nacional del Perú en prácticas de espionaje a los líderes de la oposición (Seguridad Ciudadana, 2013 p. 37). El gobierno respondió a estos señalamientos con cambios en las cabezas del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional. En julio de ese año se presentaron públicamente los elementos principales del plan relacionados principalmente con la reforma policial, los recursos para la implementación de proyectos a nivel local, la recuperación de espacios públicos, la lucha contra la corrupción al interior de la policía y el impulso en el uso de tecnología en la prevención y tratamiento del delito (Ibídem, p. 41). El trabajo de formulación del plan se realizó dentro del *Sistema de Seguridad Ciudadana* y fue formulado en su totalidad por el CONASEC, teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante los últimos años en la materia. El plan formulado pareció no contar con una aceptación unánime por parte de los miembros del gobierno que veían en el SINASEC una prolongación de los problemas estructurales de la seguridad pública en el Perú. Sin embargo, este plan resultaba novedoso en varios aspectos. En primer lugar, por primera vez, se planteaban objetivos a largo plazo diferentes de los planes anuales formulados con anterioridad. En segundo lugar, el plan intentó consolidar la puesta en marcha del sistema mediante la formulación de sus herramientas de aplicación a nivel legislativo. En tercer lugar, el plan se articulaba de manera eficiente con el *Plan Nacional de Desarrollo* y con las estructuras institucionales encargadas de los temas relacionados con la política de seguridad pública del país. El plan contiene seis objetivos estratégicos: 1) el fortalecimiento del SINASEC, 2) la implementación de espacios públicos seguros, 3) la reducción de los factores de riesgo, 4) la participación de la sociedad civil, 5) el fortalecimiento de la Policía Nacional y 6) el mejoramiento de la administración de justicia. Estos objetivos se descomponen, para su aplicación, en una serie de estrategias compuestas de diversas actividades (238) para los que se asignan indicadores, metas y responsables específicos para cada uno de los temas.

A pesar de las buenas intenciones del plan y tal como lo señalan las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el documento¹⁷ y los comentarios al mismo realizados por la ONG Seguridad ciudadana (2013), este es demasiado general y deja de lado elementos importantes en la formulación de la política de seguridad pública. El carácter general, implica la ausencia de un cronograma de ejecución que permita seguir la realización de las actividades y de un plan financiero que permita determinar y hacer seguimiento a los fondos dedicados para el mismo. Los elementos importantes dejados de lado tienen que ver principalmente con: el carácter específico que debería asumir la reforma policial en el país y la búsqueda de continuidad de la política de seguridad como política de estado y no de gobierno. Otro elemento problemático, y tal vez el más notable en relación con este informe, tiene que ver con la ausencia de un desarrollo puntual en el tema de la prevención del delito. Este tema es enunciado en el informe, pero está ausente en los objetivos estratégicos. Aunque el eje de reducción de factores de riesgo social está atravesado por la prevención, particularmente en lo que tiene que ver con la reducción de la violencia, la prevención del consumo y el fortalecimiento de capacidades sociales y productivas de los grupos en riesgo, el plan carece de un desarrollo conceptual del tema y falta de unidad y de propósito en su formulación.

En el año 2013 se adoptó, mediante la ley No 27 933, el reglamento de la ley del SINASEC. Con esta modificación legislativa se profundizó el desarrollo del SINASEC, dotando de funciones específicas a las

¹⁷ Ver <http://ciddh.com/2013/04/19/ciddh-peru-comentarios-al-plan-nacional-de-seguridad-ciudadana-2013-2018/>

diferentes instancias que lo conforman. Así, la ley suple algunas lagunas del plan y especifica las relaciones entre los diferentes niveles en términos de cooperación y de planificación. Esta ley intenta subsanar los problemas de coordinación existentes en el sistema. En ese sentido, se establecieron las instancias de coordinación interinstitucional del mismo, modificando la forma en la que estas funcionaban para darles una mejor operatividad. El nuevo reglamento implica la participación del sector privado y de los medios de comunicación en el sistema, además de la creación de un sistema de consulta pública ciudadana para los comités. Esta ley asigna funciones al Observatorio Nacional de Seguridad ciudadana y crea los observatorios regionales y distritales. Quizás el elemento más interesante sea el desarrollo de un marco normativo para las relaciones entre el nivel local y nacional en los diferentes elementos que conforman el sistema. La ley busca una mejor cooperación entre la Policía Nacional y las municipalidades que permita integrar los patrullajes con los serenazgos, además de asistir a nivel de formación y de asistencia técnica a los cuerpos de serenos. Estos elementos son importantes a la hora de entender la dinámica de aplicación territorial del plan. La aplicación práctica del mismo depende del fortalecimiento de estos procesos de coordinación entre las diferentes instancias territoriales.

Con posterioridad a la formulación del plan, el ministerio del interior ha realizado algunas evaluaciones sobre su desarrollo (Ministerio del Interior, 2015). Estas permiten observar la ejecución general de las acciones derivadas del mismo y la implicación de los diferentes ministerios y dependencias. En ese sentido, y para concluir esta parte del capítulo, nos parece necesario destacar un punto que consideramos clave en la evolución de la política durante el último año, la creación del Sistema Nacional de Información para la Seguridad Ciudadana. Este sistema funcionará bajo la rectoría del Instituto Nacional de Estadística (INEI) y su creación fue aprobada por el decreto No 011 de 2014. Este sistema permitirá hacer seguimiento a los resultados de las entidades involucradas en el tema y centralizar la información para cuantificar los efectos de las intervenciones sobre la dinámica criminal lo que representa una herramienta interesante para la consolidación de la política. En la próxima parte analizamos la evolución de la dinámica criminal en el Perú y la influencia de los tres delitos objeto de este informe en la configuración de la política de seguridad ciudadana.

6.2 La dinámica general de la criminalidad en el Perú en los últimos años, evolución de los homicidios, la extorsión y el micro tráfico y su influencia en las estrategias de seguridad.

La dinámica criminal del Perú ha estado marcada en las dos últimas décadas por dos fenómenos complejos. En primer lugar, la producción de drogas y, en segundo lugar, la lucha contra las guerrillas. En cuanto a la producción de droga, desde el año 2011 el país se convirtió en el máximo productor mundial de cocaína (Insight Crime, 2014; ONUDC, 2013). En lo que tiene que ver con la lucha contra el terrorismo, a pesar de haber vencido a la guerrilla del Sendero Luminoso y del MRTL durante la década de 1990, conatos de estas guerrillas han reaparecido en los últimos años. Esto plantea un reto a la seguridad en algunas zonas selváticas del país. Este año, por ejemplo, se registraron enfrentamientos en la provincia de Huanta que dejaron 5 militares muertos¹⁸ y se encontraron campamentos con personas secuestradas por este grupo guerrillero¹⁹. Estos dos problemas, uno de orden geopolítico basado en la posición y en las condiciones del país que facilitan el comercio de drogas hacia los mercados de Brasil y de Argentina y, el otro, de orden histórico asociado a la historia de las guerrillas en el país concentran

¹⁸ <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/03/55e7bf64ca47411e2b8b456c.html>

¹⁹ http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/01/actualidad/1438448019_938177.html

una parte importante de los esfuerzos de seguridad. Sin embargo, la lógica de la criminalidad urbana en el país parece obedecer a otros factores. En estos resultan menos importante el tráfico y la guerrilla y más la victimización por los delitos comunes, que es el tema más importante en materia de criminalidad y de seguridad ciudadana en el país. Tal como lo resalta Costa y Romero (2015, p. 36) el Perú es y ha sido, durante los últimos años (2006-2012), el país con la mayor tasa de victimización del hemisferio. Para dar una idea, en 2012 esta fue del 28,1% y en 2010 de 31,1%. Esto implica que cerca de un tercio de la población ha sido víctima de un delito durante estos años. Además, La tasa de delitos ha aumentado pasando de 506 a 879 por cada cien mil habitantes entre 2007 y 2013 (Ibídem, p. 31). Al mismo tiempo que ha aumentado la cantidad de delitos, su composición ha variado. Los delitos han aumentado en su violencia y la presencia de armas para su comisión es cada vez más fuerte en el país. Según el PNSC (Ministerio del Interior Perú et al., 2013, p. 22) los robos con armas pasaron del 2,8% al 17% entre 2006 y 2012. Esto puede indicar la presencia del crimen organizado en el país y se puede notar en el aumento, de forma significativa, de la extorsión durante los últimos años. Esta ha pasado a representar el 7,2% del total de los delitos (Costa y Romero, 2014, p. 33). Estos cambios en las estadísticas criminales sugieren modificaciones importantes en la lógica y en los factores de producción del delito que deberían estar acompañados de cambios en las políticas criminales que permitan afrontarlos.

En materia de homicidios, el Perú tiene una baja tasa en el contexto regional. Los cambios en las dinámicas criminales parecen haber impactado menos este tipo de delitos cuya tasa parece constante desde el año 2005, año en el cual la tasa de homicidios aumentó, pasando de 5,6 por cada cien mil habitantes en 2004 a 11. Dentro de los documentos consultados, no se da ninguna explicación a esta variación. Sin embargo, el *Consejo Nacional de Política Criminal* (INEI, CNPC, 2014) realizó un estudio que demostró errores en la cuantificación de la tasa debidos a diferentes tipos de duplicidades en la información. Este informe llamado *Homicidios en el Perú, contándolos de uno a uno*, concluye que las tasas reales para los años 2011, 2012 y 2013 fueron respectivamente de 5,4 6,5 y 6,6 por cada cien mil habitantes, lo que implicaría que el aumento durante estos años se debe a un error metodológico. Es importante resaltar que existen diferencias significativas a nivel regional y urbano en la tasa de homicidios. Por ejemplo, en el año 2013 las ciudades de Barranca, Trujillo y Tumbes tuvieron una tasa de homicidios de 36,2; 25,0; y 24,8 respectivamente mientras Lima metropolitana tuvo una tasa de 5,7 (Ibídem, p. 31). A pesar de encontrar varios estudios relacionados con el homicidio, el análisis de los mismos y las diferencias interregionales no son explicados suficientemente dentro de estos y no se plantean hipótesis que permitan desarrollar una explicación. Lo mismo ocurre con las extorsiones y el micro-tráfico cómo lo vemos en las gráficas más adelante.

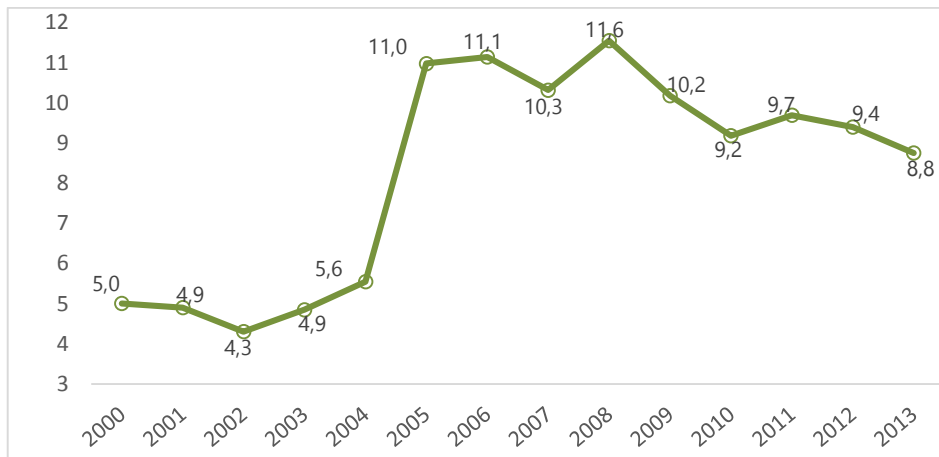


Figura 19 Tasa de Homicidio en el Perú, 2000 – 2013.

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos

A pesar de las continuas referencias sobre el crimen organizado en los documentos analizados, no encontramos ningún estudio empírico que nos permitiera entender la extensión y la evolución del fenómeno en el Perú en los últimos años. En el 2011, la ONUDC publicó un informe sobre la influencia del crimen organizado que establece una relación entre el narcotráfico, el crimen organizado y los cambios en las dinámicas criminales pero cuyos resultados son una descripción de los cambios estadísticos en diferentes tipos de delitos sin un análisis de las causas. Parece ser que la influencia del narcotráfico tiene una relación con el surgimiento y avance de otras economías ilegales que han hecho presencia en zonas periféricas en el país y que se han convertido en bandas sofisticadas con presencia territorial en las ciudades desde la década de 1990 (Saldarriaga, 2009, p. 16). Estas controlan el tráfico y la comercialización internacional de la droga producida en la selva amazónica peruana. Las organizaciones ilegales a pesar de no tener la fuerza que tienen en otros países, han empezado a controlar las extorsiones y el tráfico de droga en las ciudades. En la siguiente gráfica observamos, a partir de los datos del Observatorio de la Criminalidad de la Fiscalía, el aumento progresivo de las denuncias por extorsión entre el año 2006 y el año 2013. De la misma forma, la microcomercialización de droga ha aumentado en los últimos años, pero tuvo un descenso durante el año 2013. A pesar de contar con la información en relación con estos delitos, encontramos, en el contexto del caso, una falta de análisis que permitan entender la dinámica territorial y entender las causas de los cambios en estas actividades criminales durante los últimos años.

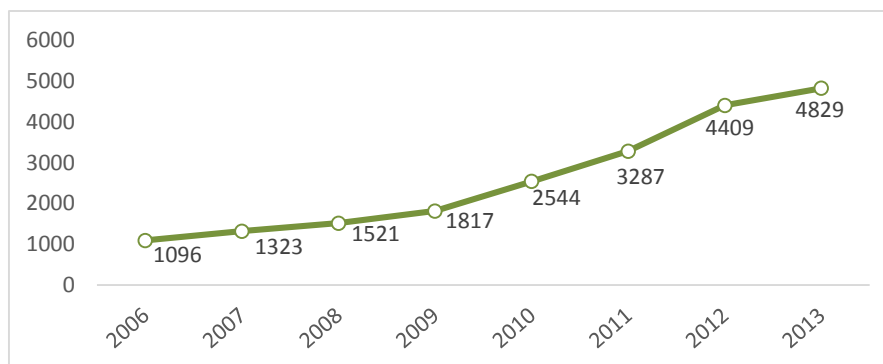


Figura 20. Denuncias por recepción, usurpación y extorsión en el Perú, 2007-2013

Fuente: Ministerio del Interior - Dirección de Gestión en Tecnología de la Información y Comunicaciones.:

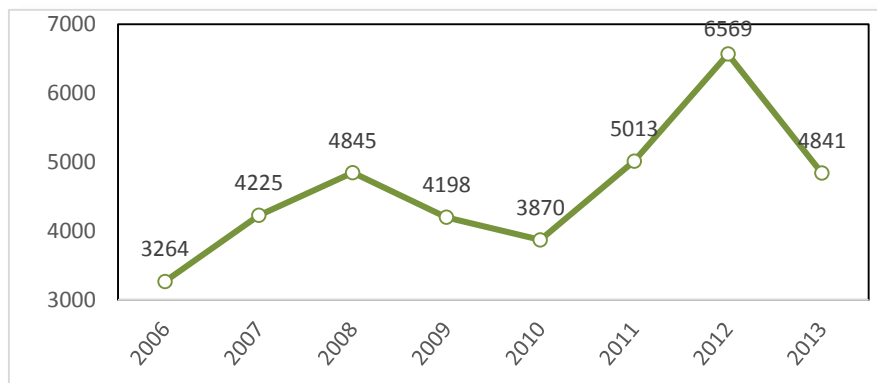


Figure 21. Denuncias por microcomercialización en el Perú, 2006-2013
Fuente: Estadística del INEI. Anuario Estadístico Policial año 2014

Perú está construyendo las bases estadísticas para entender mejor la dinámica criminal, sin embargo, se requieren análisis más exhaustivos que permitan entender las dinámicas territoriales de estos crímenes para implementar cambios en la política de seguridad que incidan sobre una actuación más eficaz frente a ellos. A pesar de que el PNSC (2013) realiza un diagnóstico en relación con la dinámica criminal del Perú, no propone soluciones ni herramientas específicas en relación con los tres delitos estudiados.

A continuación analizamos un caso paradigmático en el Perú en relación con el desarrollo de una política de Seguridad ciudadana. Se trata de la experiencia de la Municipalidad de Miraflores.

6.3 La experiencia de Miraflores en materia de seguridad ciudadana, el programa 360 grados. Contexto y particularidades del método de Miraflores en el tratamiento de la seguridad pública

El distrito de Miraflores hace parte de la provincia de Lima, la capital del Perú. Está ubicado en el centro sur de la ciudad con una extensión de 9,62 km² y tiene una población de 85 065 personas según el censo de 2007 (INEI, 2007). Este distrito es el segundo con el índice de desarrollo humano más alto del Perú y el tercero con menos influencia de la pobreza. Esta municipalidad ha estado en el centro de la innovación institucional en materia de prevención criminal. En la década de 1990, durante la administración de Alberto Andrade (1990-1996), la municipalidad fue una de las primeras en implementar los serenazgos apropiándose *de facto* del tema de la seguridad ciudadana. Esta implementación implicó un conflicto institucional entre el nivel local y el nivel nacional, particularmente durante la administración de Alberto Fujimori (1990-2000). En los últimos años, bajo sucesivas administraciones la municipalidad ha desarrollado una serie de cambios dirigidos a la creación, consolidación y aplicación sistemática y coherente de un Plan de Seguridad Ciudadana que involucre varias estrategias y herramientas de prevención de la criminalidad a través de los serenazgos y, además, varios proyectos de intervención dirigidos a la reducción de la misma en su territorio. Estos ejercicios han dado resultados positivos reduciendo de forma importante las estadísticas criminales, pero sobre todo han innovado las herramientas de prevención y las iniciativas en esta materia. Miraflores ha sabido disponer de las herramientas de información de los serenazgos y ha utilizado las nuevas tecnologías para responder oportunamente a las solicitudes de sus ciudadanos. Esto ha potenciado el trabajo del comité distrital de seguridad pública instituyéndolo como el ente de coordinación de la estrategia.

Los esfuerzos en materia de seguridad pública por parte de la municipalidad de Miraflores se remontan a la década de 1990. Durante estos años, el alcalde Alberto Andrade implementó la figura de los serenazgos para hacer frente a los problemas de seguridad del municipio. Desde esos años, la figura de los serenos ha ido evolucionado y tomando más protagonismo en la vida del municipio, aumentando su pie de fuerza. En 2013 contaban con 670 efectivos, y las herramientas con las que cuentan los serenos para enfrentar la inseguridad. Miraflores es la cuarta municipalidad con mayor inversión en serenazgos del Perú (Costa y Romero, 2011) y una de las avanzadas en procesos para compartir información entre serenazgos y Policía. Durante la primera década del siglo XXI, el tema de la seguridad siguió siendo importante. En ese sentido, se fortalecieron los serenazgos y se implementaron estrategias novedosas en su actuación como: el patrullaje por cuadrantes de forma permanentes, el desarrollo de centros de atención de denuncias telefónicas (Alerta Miraflores) y la implementación de sistemas de monitoreo mediante cámaras que apoyan la labor de los serenos. Durante la administración de Manuel Masías (2007-2011) se dobló el número de cámaras de seguridad instaladas en la municipalidad, llegando a 42, y se unificó el procesamiento de la información de las centrales telefónicas y las de video vigilancia con una empresa privada (VOXIVA) que rendía informes quincenales sobre la evolución cuantitativa de los delitos, de las incivildades y de su localización (Bénsus, 2012, p. 96) a la Gerencia de Seguridad Ciudadana. Dichas informaciones eran discutidas en el *Comité Distrital de Seguridad (CODISEC)* cada dos meses y permitían elaborar mapas del delito y de otros problemas sociales para orientar las acciones de la administración en materia de seguridad. Estos mecanismos daban resultados y permitían tener información consolidada sobre los avances en la aplicación de la política y una retroalimentación permanente entre las fuentes de la información (los ciudadanos), el observatorio y los decisores (el gobierno local). A pesar de los logros y de los alcances realizados, la municipalidad necesitaba un plan a largo plazo que pudiera sostener la política, institucionalizarla y profundizar los cambios en materia de seguridad ciudadana alcanzados.

La administración de Jorge Muñoz Wells, elegido en 2011, ha continuado y profundizado los esfuerzos en este sentido. En 2013, la municipalidad se dotó de un *Plan Estratégico de Seguridad* que estableció las directivas en la materia para los próximos años. Este plan estratégico ha adoptado la política llamada *Miraflores 360°* tendiente a mejorar la seguridad. La adopción del plan ha contribuido de forma notable a la reducción de los delitos y ha sido acreedor a varios premios en innovación de la gestión pública. Este Plan se centra en los patrullajes integrados entre los serenazgos y la Policía Nacional, el apoyo a las Juntas Vecinales formadas en el municipio sobre este tema, el fortalecimiento de la información realizada por la Central Alerta Miraflores y la puesta en servicio de varias herramientas complementarias como una aplicación para teléfonos móviles inteligentes para denunciar peligros y la utilización de alarmas silenciosas en los comercios instaladas en las unidades de pago electrónico.

6.3.1 El método de trabajo

El elemento clave a la hora de entender el éxito de la experiencia de Miraflores es el compromiso político en el largo plazo con el tema de la seguridad y el desarrollo de un marco de implementación que permite avanzar en el objetivo de mejorar la seguridad en el nivel local. Cabe destacar que la estructura del Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana potencia las herramientas existentes en la materia y la coordinación con otros niveles de gobierno. Los cuatro ejes estratégicos del plan son el compromiso institucional, una ciudadanía activa y responsable, una información integrada y sistematizada y la prevención situacional. El Plan es transversal, concibe la seguridad cómo un todo y busca actuar desde diferentes perspectivas.

A continuación presentamos de manera esquemática, a partir de nuestra comprensión del caso, los que consideramos los ejes fundamentales de la política implementada en Miraflores.

En primer lugar, reproducimos en la gráfica aquí abajo la visión del plan Miraflores 360° que muestra esquemáticamente la participación de los diferentes actores en la configuración de la política de seguridad en el nivel local.



Figura 22. Visión Plan Miraflores 360°

Fuente: Informe de postulación, buenas prácticas en gestión pública, p. 6.

El Plan centra su acción en el trabajo del *Comité Distrital de Seguridad Ciudadana* que se constituye como la herramienta de discusión y de toma de decisión en la materia. Este Comité está presidido por el alcalde y las reuniones son transmitidas vía internet. En estas reuniones se discuten la evolución de los logros y de las dificultades en materia de seguridad, principalmente el tema de los patrullajes conjuntos entre la Policía Nacional del Perú y el serenazgo; los datos recogidos por la Central de Alerta Miraflores, que es la encargada de recopilar y consolidar la información estadística en materia criminal y las informaciones aportadas por las Juntas Vecinales. Esta discusión sirve para mejorar las estrategias de seguridad y la implementación del Plan (PEDSC, 2013, p. 8).

Una parte importante del Plan Estratégico consiste en la elaboración de estadísticas distritales integradas entre la Policía Nacional y el serenazgo. En este punto es trascendente la información que aporta la municipalidad mediante todos los sistemas que se han integrado a la Central Alerta Miraflores. El sistema de atención de llamadas, el sistema de alerta silenciosa (instalado en los comercios) y una Plataforma de Video Vigilancia generan la información sobre los hechos criminales o que amenazan la seguridad. Esta información es procesada mediante programas informáticos que permiten crear mapas de los delitos y su evolución que funcionan como herramientas de toma de decisión para el comité.

El método de Miraflores hace hincapié en la participación de la comunidad en materia de seguridad. Nos parece importante destacar la aplicación creada por la municipalidad y el énfasis en el uso de la

tecnología como una herramienta de prevención de la criminalidad, lo que se evidencia en el uso de las redes sociales y de las herramientas tecnológicas disponibles no sólo para la prevención criminal sino para el desarrollo del gobierno virtual. En la gráfica siguiente observamos los ejes estratégicos y los objetivos de la política. En ese sentido hay que notar la claridad del objetivo principal del plan referido a la reducción de número de incidencias delictivas.

1. EJES ESTRATÉGICOS Y OBJETIVOS



Figura 23. Ejes estratégicos del Plan, Miraflores
Fuente: Plan Estratégico de Seguridad y Convivencia Social 2015, p. 35

6.3.2 Cambios en los indicadores de avance de la estrategia de seguridad, la demostración del éxito en la implementación de las iniciativas.

Quizás lo más significativo de la experiencia de Miraflores sea la capacidad para demostrar en cifras el éxito de la implementación de su plan de seguridad. Los éxitos de la municipalidad en el tema de la seguridad están ligados a una serie de reformas aplicadas con sentido común que desbordan el tema de la seguridad. Miraflores ha implementado políticas de buen gobierno que se fundamentan en la participación y el control de resultados por parte de la ciudadanía. La municipalidad cuenta con una base de información y sistemas de indicadores que permiten hacer seguimiento de una gestión orientada a resultados y ha pensado en el tema de la replicabilidad de la experiencia. Esto se evidencia en los documentos que ha presentado para los programas de buenas prácticas y en la entrevista que sostuvimos con el alcalde Muñoz Wells para quién el secreto del éxito de la iniciativa está en la voluntad

política de la administración con el tema de la seguridad, en el empleo de los datos en la toma de decisiones y el uso del sentido común en el gobierno. El alcalde participa y dirige el CODISEC, utiliza las estadísticas integradas de la Policía Nacional y de los serenazgos y creó, junto con su equipo, herramientas novedosas para recibir las denuncias de la ciudadanía en materia de seguridad lo que se ha traducido en un gasto eficiente de los recursos y en una incidencia evidente en la comisión de delitos en su territorio. Lo más interesante de esta reducción es su constancia y la capacidad del municipio para innovar y tomar decisiones a partir de sus competencias específicas. A continuación y para concluir, presentamos una tabla que muestra la evolución de los delitos en el municipio durante los últimos tres años.

COMPARATIVAS POR TIPOS DE CASOS

I CUATRIMESTRE 2012 – I CUATRIMESTRE 2013 – I CUATRIMESTRE 2014 – I TRIMESTRE 2015

Tipo Delito	I CUATRIMESTRE 2012	I CUATRIMESTRE 2013	I CUATRIMESTRE 2014	I CUATRIMESTRE 2015	VAR	VAR%
Hecho en local Comercial	155	176	136	165	29	21.32%
Hecho a Trans. Dentro de local comercial	393	275	275	183	-92	-33.45%
Hecho a Trans. En la Vía Publica	1,349	771	575	361	-214	-37.22%
Robo Autopartes / Accesorios	108	91	63	85	22	34.92%
Robo Vehículos	123	84	56	71	15	26.79%
Robo Vehículos Menores	53	48	64	37	-27	-42.19%
Robo Vivienda Multifamiliar	86	64	68	47	-21	-30.88%
Robo Vivienda Unifamiliar	69	36	29	19	-10	-34.48%
TOTAL	2,336	1,545	1266	968	-298	-23.54%

Figura 24. Comparativas por tipos de delitos en Miraflores, 2012-2015
Fuente, Estadísticas integradas de la Municipalidad de Miraflores, mayo de 2015.

7. LA REPÚBLICA ARGENTINA, EL DISEÑO TRUNCADO DE UN PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO.

Argentina es un país que tiene, considerado el conjunto de la región, una baja incidencia de homicidios. La tasa se ha situado, durante la última década, alrededor de siete por cada cien mil habitantes. Sin embargo, el tema de la inseguridad se ha convertido en un tema importante durante los últimos años, debido principalmente al aumento de la criminalidad a nivel urbano, a la novedad de la presencia del crimen organizado internacional y al deterioro de la seguridad en algunas ciudades del país. El caso de Rosario y la lucha reciente contra el fenómeno del narcotráfico en esta ciudad hace parte de los cambios en la dinámica criminal a nivel regional. Como en el resto de América Latina, el debate sobre la seguridad en el país ha girado entre los extremos del populismo punitivo, que pretende el aumento de las penas y la aplicación de la mano dura para enfrentar el crimen organizado, y el enfoque de prevención y la puesta en marcha de políticas sociales que permitan combatir efectivamente las causas de la criminalidad. En Argentina, el tema de la prevención del delito es un tema reciente, solo en el año 2000 se puso en marcha el primer *Plan Nacional de Prevención*. Aunque este plan perdió vigencia en 2008, la implementación posterior de políticas provinciales de seguridad ha estado influenciada de forma importante por el mismo. **En el siguiente capítulo examinamos el caso de Argentina y la dinámica de los delitos en la aplicación del plan de prevención.** En la primera parte analizamos la evolución del tema de la prevención del delito en Argentina, en particular el contexto de nacimiento e implementación del *Plan Nacional de Prevención del Delito* (PNPD) y del programa de *Comunidades Vulnerables*, derivado del plan entre los años 2000 y 2008. En la segunda parte analizamos la evolución de los delitos de homicidio, extorsión y micro-tráfico y la influencia que han tenido sobre las estrategias de prevención a nivel federal. Finalmente, analizamos el caso de la ciudad de Rosario y las políticas aplicadas en materia de prevención en un contexto de conflictividad creciente.

7.1 Contexto de aparición e implementación del Plan Nacional de Prevención del delito.

La historia de las políticas públicas federales en relación con la prevención del delito es corta en Argentina, el único plan de prevención estuvo vigente durante el período 2000-2008 y, después de este, no ha habido, a nivel federal, ningún otro intento por construir una política pública de prevención. De esta forma, este capítulo, a diferencia de los demás desarrollados en este informe es más breve. Presentamos la corta historia de este período y su influencia en la configuración de las políticas provinciales aplicadas con posterioridad. A nivel general podríamos afirmar que la seguridad pública en Argentina, tal y como lo señala el informe de la OEA (2010, p. 5), ha estado marcada por la herencia autoritaria de la dictadura y por la falta de consistencia de los programas y de las políticas públicas implementadas en la materia. Esta herencia autoritaria se manifiesta en la prevalencia de una respuesta de tipo mano dura para el tratamiento de la delincuencia y la falta de consistencia en los cambios constantes en las políticas públicas en lo que se refiere a seguridad durante este tiempo. El factor más importante a tener en cuenta para la comprensión de la dinámica territorial de las políticas de seguridad pública en el país es su carácter federal. Esto implica una gran autonomía de las provincias en el manejo de la seguridad y de la policía y un limitado poder de intervención del gobierno central en este tema, lo que dificulta la puesta en marcha de políticas federales que incidan realmente sobre la dinámica compleja de la institucionalidad provincial. En ese sentido, la rareza en la formulación de planes nacionales y de políticas públicas federales en relación con el tratamiento del delito contrasta con la

diversidad de las iniciativas locales en este tema (Sozzo, 2009, p. 62). Los gobiernos provinciales han implementado una panoplia de programas relacionados con el tratamiento del delito a partir de diferentes paradigmas al respecto y estos han sido aplicados de manera autónoma por los gobiernos locales²⁰.

El tema de la seguridad pública empezó a cobrar fuerza en la década de 1990 con un aumento importante de la inseguridad ligada a la aplicación a tabula rasa del modelo neoliberal llevada a cabo por el gobierno de Carlos Menen durante el período 1989-1999 (OEA, 2010, p. 5). Este proceso implicó a nivel social, un marcado aumento de la inequidad y, a nivel institucional, una reorganización del estado basada en los principios de descentralización, participación y focalización de las políticas públicas. Esta reorganización permeó la lógica de la aplicación de las políticas en materia de seguridad y se tradujo en la puesta en marcha de un *Plan Nacional de Prevención del Delito* fundamentado en estos principios y cuya aplicación ha influenciado la puesta en marcha de las estrategias posteriores de prevención en el país (Pasin, 2008, p. 4). Durante esta década empezó a tener importancia el crimen organizado y nacieron las primeras estructuras dedicadas al tráfico de drogas. Además, las tasas de delito aumentaron de manera sostenida entre los años 1993 y el año 2002. Entre estos años, el total de hechos delictivos pasó de 1650 a 3573 según la OEA (2010, p. 9). Al mismo tiempo, la policía perdía credibilidad ante la opinión pública debido a su implicación en el fenómeno del "gatillo fácil" y las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de la institución. En ese contexto, una respuesta política a las demandas ciudadanas era necesaria. Esta respuesta sería la *Estrategia Nacional de Prevención del Delito*, basada en la aplicación del Plan Nacional y de un programa que constituía su materialización, el *Plan Comunidades Vulnerables*. Estos tuvieron una aplicación entre los años 2000 y 2008, para posteriormente perder fuerza en el nivel federal. A continuación presentamos una temporización que intenta entender la evolución de las iniciativas de prevención del delito en Argentina inspirada de la realizada por Ayo (2012) quien ha desarrollado el estudio más importante sobre este tema en Argentina.

Con anterioridad al *Plan Nacional de Prevención del Delito* en Argentina se habían desarrollado otra serie de iniciativas locales sobre el tema, este era el caso del *Programa de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria* de la provincia de Santa Fe en 1996, los *Consejos de Seguridad y Prevención de la Violencia* de la ciudad de Buenos Aires en 1997, el *Programa de Seguridad Comunitaria* de la ciudad de Santa Fe en 1998 y el *Plan Alerta* de 1998 (Ayo, 2012, p. 217). Todos estos planes tenían en común una perspectiva de prevención social del delito que transcendía el tratamiento criminal del delincuente y las políticas de mano dura prevalentes durante el s. XX en el país. En ese contexto, el PNPD es el producto de una serie de consideraciones críticas sobre el populismo punitivo que intentan intervenir sobre las circunstancias que propician el delito, antes que sobre el delincuente. El primer *Plan Nacional de Prevención del Delito* se formuló en Argentina durante el año 2000 en la administración de Fernando de la Rúa. Este plan se concibió en un contexto de preocupación sobre el aumento de la inseguridad a nivel urbano y enfrentó, a nivel político, a partidarios de la mano dura y de la prevención social. De esa forma, el plan, centrado en la consigna de prevenir antes que reprimir, contrastaba con las medidas de mano dura implementadas en la provincia de Buenos Aires por Carlos Ruckauf (Ibíd, p. 182). Este plan marcó, desde el plano discursivo, una transición importante en el tratamiento del delito que pasó de su histórico tratamiento punitivo y policial a una perspectiva de prevención ex-ante y extra penal (Ibíd, p. 183). Así, el plan incorpora una visión de la seguridad pública de orientación democrática basada en

²⁰ En esa perspectiva, Sozzo (2009) ha realizado una clasificación de estas iniciativas presentado una relación de los programas locales a partir del enfoque priorizado en cada uno.

la participación y en un discurso basado en la primacía de la ley y de los derechos antes que la represión y la penalización. El plan nace de las discusiones en el *Consejo de Seguridad Interior* por la elaboración de una política pública de prevención del delito y fue concebido en conjunto por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia. Tensiones entre estos dos ministerios provocaron finalmente el retiro del Ministerio del Interior, encargado de la policía federal (Sozzo, 2005), y por tanto su ausencia dentro del proceso de implementación de la política, lo que la dejaría sin uno de sus actores más importantes.

El objetivo del plan se centraba en la reducción de la inseguridad objetiva y subjetiva en el país mediante la implementación de una serie de elementos extrapenales. La aplicación del plan se fundaba en la participación y el carácter multiagenciado de las intervenciones que se realizaban. Este carácter multiagenciado tenía que ver con la participación necesaria de los gobiernos provinciales y del gobierno federal en la puesta en marcha de la política. El gobierno federal prestaba un asesoramiento técnico a los gobiernos provinciales para la implementación del plan y para el seguimiento y monitoreo del mismo. Este asesoramiento se prestaba bajo la modalidad de un contrato firmado con los gobiernos (provinciales y municipales) que quisieran desarrollarlo. La primera ciudad en suscribir este contrato fue Buenos Aires en el año 2000 (Pasin, 2015, p. 5). El plan fue dejado finalmente sin efecto por la resolución No 577 de 2008 del *Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos* (Ibídem, p. 6). Sin embargo, las provincias que implementaron el plan siguen teniendo una estructura muy cercana a él en materia de prevención, habiendo creado los *Consejos de Seguridad Urbana y Prevención del Delito* y subsecretarías dedicadas a este tema en las secretarías de seguridad que siguen trabajando sobre el tema.

Además de la elaboración del *Plan Nacional de Prevención del Delito*, a lo largo de la implementación, se fueron desarrollando otras herramientas de política social que permitieron completar las intervenciones en un plano menos discursivo. Como lo señalan Ayos y Pasin (2008, p. 208; 2012, p. 6), la primera implementación del plan se realizó en la ciudad de Buenos Aires y se caracterizó por una perspectiva de intervención basada fundamentalmente en la prevención situacional muy ligada a la adecuación de los espacios públicos. Esta perspectiva afectaba la integralidad de la concepción de la política. Así, la Dirección del Plan Nacional decidió realizar un programa complementario que permitiera enfrentar las causas de la criminalidad en los sectores más vulnerables. Con ese propósito, se creó el *Programa Nacional Comunidades Vulnerables* en el marco del PNPD. Este programa, puesto en marcha en el año 2001, estaba orientado principalmente a la prevención del delito en las comunidades de jóvenes en alto riesgo de delinquir. El Programa se aplicaba mediante una serie de mecanismos destinados a la integración al mercado laboral de estos jóvenes y el fortalecimiento de sus lazos sociales. El programa involucró, durante su vigencia, a cerca de 5000 jóvenes que participaron activamente en el nivel local en formaciones y en prácticas laborales y que se beneficiaron de subsidios gubernamentales. La iniciativa fue implementada, en muchos casos, con el apoyo del Ministerio de Trabajo que asignaba subsidios de su *Programa de Empleo y Capacitación* (PEC) para su realización. El subsidio era de alrededor de 150 pesos. En ese sentido, nos explica Ayos (Entrevista 2015) "La forma que encontraron para darle una orientación social al trabajo de prevención en el territorio, con este grupo de jóvenes, fue ofrecerles, a cambio participar en las actividades, ser beneficiarios del programa de Empleo y Capacitación, un programa de asistencia laboral que otorgaba un subsidio a través de un ejercicio de capacitación laboral". El Programa tuvo pretensiones de aplicación nacional, pero, para efectos prácticos, fue aplicado casi completamente en la ciudad de Buenos Aires. Así, el Programa debe ser entendido como un programa marginal dentro de la política criminal del país. Este tuvo una gran ambición, pero sus posibilidades de éxito eran pocas debido a la falta de recursos financieros para su implementación

y desarrollo. En el año 2008 se crea otro programa con el ánimo de crear las condiciones para implementar una política de prevención en los niveles locales, el "Programa de Intervención Multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local". Este se desarrolló de forma conjunta entre la *Secretaría de Seguridad Interior* y el PNUD y contó con un presupuesto de 272 mil dólares. El programa buscaba intervenir en las comunidades en riesgo de tres ciudades, Neuquén, Santa Fe y Resistencia. Este programa se desarrolló durante 24 meses con el fin de coordinar mejor la acción de los actores implicados en el tema de la Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. De esta iniciativa cabe destacar su enfoque territorial y su visión en relación con la prevención como un ejercicio multiagencial. Sin embargo, su influencia fue limitada y parcial debido a la magnitud de sus recursos.

En general podemos afirmar que, tanto para el *Plan Nacional de Prevención del Delito*, como para los programas derivados del mismo, el límite principal estuvo en la falta de recursos de los que dispusieron estas iniciativas. En la mayoría de países, el esfuerzo de implementación de las políticas de prevención está centrado en la creación de fondos para el desarrollo de los proyectos de intervención. En el caso Argentino, ninguna de estas iniciativas tenía los fondos necesarios para su implementación y ella dependió exclusivamente de la buena voluntad de los gobiernos locales. Tanto el Plan Nacional como la experiencia del *Programa Comunidades Vulnerables* fueron esfuerzos marginales y no se constituyeron como políticas públicas de prevención, o, si lo hicieron, se quedaron en su fase de formulación. A continuación analizamos la evolución del tema de la seguridad ciudadana en Argentina después del año 2010, año de la creación del Ministerio de Seguridad.

El Ministerio de Seguridad fue creado en el año 2010 en un contexto de escándalos en torno a la actuación de la Policía Federal (Sozzo, 2014, p. 3). Este ministerio fue creado con la idea de establecer una política democrática de seguridad y establecer un control político de las fuerzas policiales. Este cambio institucional se realizó en un contexto de crítica a las intervenciones policiales y a la mano dura en las intervenciones sociales (Ayo, 2012, p. 200-2004). En el contexto de esta transformación institucional se creó una unidad especial, al interior del ministerio, encargada de la prevención del delito. A pesar de que intentamos con insistencia contactarnos con su titular para conocer su desarrollo, no tuvimos respuesta de su parte. Los cambios ministeriales tuvieron consecuencias sobre la permanencia de los programas desarrollados hasta ese momento. En efecto, ninguno de estos sobrevivió después del año 2008. A pesar de la retórica de la seguridad democrática puesta en marcha por el Ministerio, los cambios a nivel de la política de seguridad han sido pocos y han estado dirigidos a modificaciones puntuales en relación con las funciones de la Policía Federal y su control político por parte del ministerio. Dos elementos que merecen ser destacados a partir de la creación del ministerio son 1) los despliegues en territorios de la marginalidad social de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval más allá de la ciudad de Buenos Aires y 2) el aumento generalizado de la video vigilancia como método de prevención situacional en el que se han hecho inversiones del orden de los 41 millones de dólares sólo en Buenos Aires (Ibíd., p. 5). Tal y como lo caracteriza Saín (2013), la política de seguridad en Argentina ha estado sometida a los vaivenes de la política. En el caso de los gobiernos Kirchneristas, estos han fluctuado entre un discurso de prevención inicial basado en la prevención social del delito a la puesta en marcha de reformas de tipo conservador en materia criminal dictadas por el contexto político. De esa forma, la política de seguridad en Argentina ha sido fluctuante y la creación de una política de prevención ha sido transitoria, parcial, inacabada y, en ese sentido, no podemos realizar un análisis de la misma, ni de su aplicación territorial. En la siguiente parte de este capítulo abordamos la evolución de la criminalidad en el país durante los últimos años, teniendo en cuenta la evolución de los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico.

7.2 Evolución de los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico en Argentina.

En Argentina, el tema de la criminalidad se ha convertido en un problema importante en términos políticos. Como lo veíamos en la parte anterior, el discurso de la mano fuerte contra la actividad criminal ha estado presente históricamente en la política nacional y local. A diferencia de otros países de la región, Argentina presenta una relativamente baja tasa de homicidios y esta ha estado disminuyendo durante los últimos años. A pesar del contexto de crisis social vivido a finales de la década de 1990 y en los primeros años del siglo XXI cuando la tasa de homicidios tuvo un aumento significativo, los últimos años han estado marcados por un descenso importante de la misma debido principalmente a la mejora sustantiva de la economía y del crecimiento. Sin embargo, en relación con el crimen organizado y la presencia de organizaciones de narcotraficantes, existen casos que revelan un proceso de transición y un cambio en la dinámica criminal en el país, en particular es el caso de la Provincia de Santa Fe que analizamos en la tercera parte de este capítulo. La dinámica criminal se encuentra territorialmente localizada y sus efectos son en el país y al interior mismo de las ciudades que presentan una alta segregación socio espacial a nivel urbano y, por ende, una concentración urbana de la pobreza y la delincuencia.

A pesar de no parecer influenciar la media nacional, la dinámica de los homicidios, en los últimos años, ha estado marcada por el incremento importante en las provincias de Santa Fe y Buenos Aires (Fleitas, 2014. p. 3). Es importante advertir que, entre 2013 y 2014, los homicidios en la provincia de Santa Fe aumentaron en un 29%, pasando de 337 a 438 casos, mientras en la provincia de Buenos Aires estos aumentaron en un 11% durante el mismo período (ibídem, p. 5). Estos homicidios están, en su mayor parte, relacionados con conflictos interpersonales (27%) y robos (21%). Según el informe estadístico de la *Asociación para las Políticas Públicas*, el aumento significativo de los homicidios en estas dos provincias estaría directamente relacionado con el aumento de la actividad criminal ligada al control territorial de bandas armadas y al aumento del robo como modalidad de su financiamiento. Esta relación entre crimen organizado y delito es importante y tiene múltiples variables y manifestaciones (Simone, 2014). A continuación analizamos la extorsión y el micro-tráfico y su evolución e incidencia para este caso.

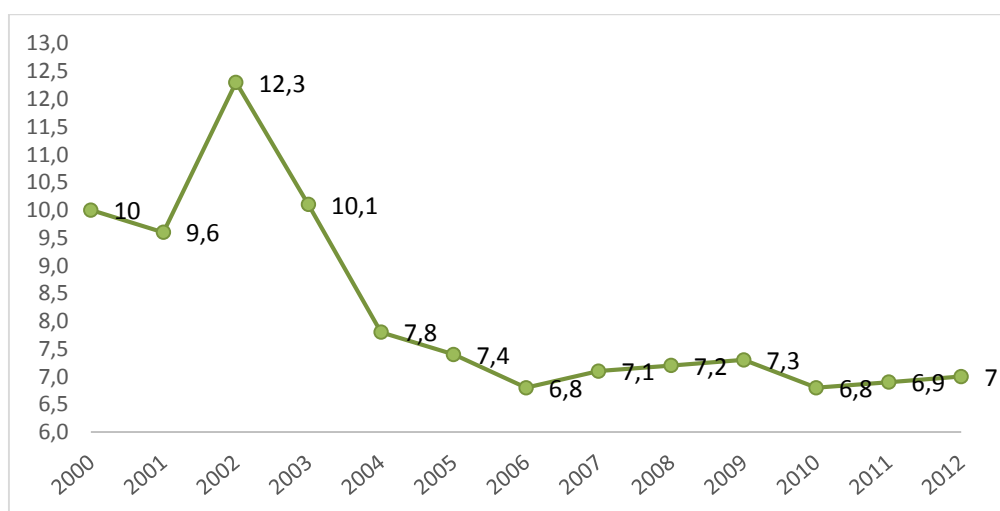


Figura 25. Evolución de la tasa de homicidios en Argentina, 2000-2013

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos

En cuanto a la extorsión, es necesario advertir que no encontramos datos que nos permitieran graficar su evolución. El Código Penal Argentino, en su título VI de los delitos contra la propiedad, capítulo III contempla el tipo penal de la extorsión en el artículo 168. Sin embargo, la incidencia del mismo en el volumen total de la criminalidad parece ser irrelevante. Los datos con que contamos en relación con este delito son pocos. El Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD 2013-2014 indica que el porcentaje de personas retenidas en la Argentina por este delito en el año 2013 fue solo del 0,2%, lo que significa una proporción ínfima del volumen de detenciones. El sistema de alerta temprana de Argentina, entre los años 1995 a 2006, no tiene registros de extorsiones. Sin embargo, a partir del año 2007 se presentan los datos correspondientes 2007 y 2008, estos son de 887 y 1099 respectivamente equivalente a 2.3 extorsiones y 2,8 extorsiones por cada 100.000 habitantes. A partir de 2009 no contamos con información al respecto.

En lo que tiene que ver el micro-tráfico, en Argentina, desde el punto de vista legal, no existe una diferenciación entre el tráfico de grandes o pequeñas cantidades de droga. En ese sentido, la categoría micro-tráfico no existe y tampoco hay datos sobre su evolución y la incidencia del fenómeno en el país. De acuerdo a la Ley 23 737 de 1989, es punible el hecho de la comercialización y la simple posesión de cualquier cantidad de droga. No obstante, en 2009, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el párrafo del artículo 14 de la Ley que penalizaba la posesión para el consumo personal. El tema de la venta en la calle de drogas es un tema sensible y las políticas de intervención policial son un elemento común como lo observaremos en el caso de la ciudad de Rosario. Este año, el barómetro del narcotráfico y las adicciones en la Argentina publicó un estudio llamado, *Aumento del tráfico de drogas en los barrios, problemas de adicciones severas en las familias y poblaciones en riesgo*. En este informe se evidencia la preocupación social por el tema basada en la aplicación de la *Encuesta de la Deuda Social Argentina*. Esta encuesta revela un crecimiento sostenido en la percepción sobre la venta de drogas en los barrios entre 2010 y 2014, siendo el tema particularmente preocupante en las llamadas villas y asentamientos precarios dónde la venta pasó del 53% al 84% durante el mismo período (ODSA, 2015. p, 9-10). En la gráfica siguiente podemos observar la evolución de las incautaciones de marihuana y de cocaína entre los años 2000 y 2011. Como observamos, las variaciones son más importantes en relación con la marihuana y, en los últimos años hay un descenso en los volúmenes incautados.

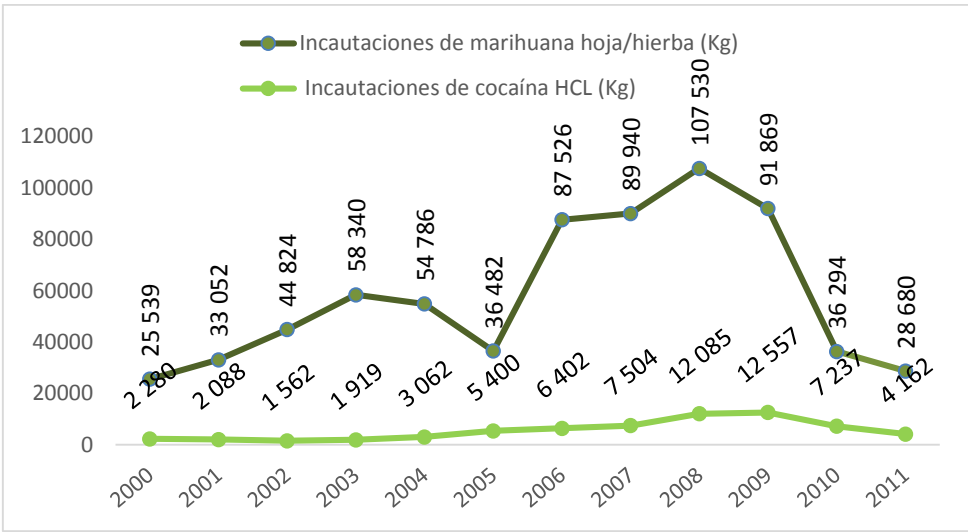


Figura 26. Evolución de las incautaciones de marihuana y cocaína en Argentina, 2000-2013

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos

A continuación queremos analizar el caso de Rosario, su contexto de aumento de la criminalidad y la respuesta estatal frente este problema.

7.3 El caso de la ciudad de Rosario en la provincia de Santa Fe. Contexto de transición y de aumento de la actividad criminal.

La municipalidad de Rosario, Provincia de Santa Fe (capital Santa Fe de la Vera Cruz) es uno de los principales centros urbanos de Argentina, de hecho es la tercera ciudad más poblada del país con una población estimada en 2015 de 985 624 habitantes. Rosario es un puerto importante sobre el río Paraná, el río constituye el punto de partida del 60% del total de las exportaciones argentinas. Este río es navegable desde su desembocadura hasta la ciudad de Rosario, inclusive para barcos de gran calado (UNL, 2013). Así, La importancia comercial de la ciudad está determinada por su relación con el río y por su posición estratégica en el comercio intrarregional entre Paraguay, Brasil y Argentina.

En los últimos años, la municipalidad de Rosario ha sido afectada por un recrudecimiento importante de la violencia y de la criminalidad ligada específicamente al desarrollo del fenómeno del narcotráfico (Cuenca, 2014). Esto ha hecho que las tasas de homicidios de la municipalidad sean muy superiores a la media nacional. De hecho, Argentina en 2013 tuvo una tasa de 5,5 homicidios por cada cien mil habitantes, mientras que Rosario, en el mismo año tuvo 22. El aumento en la tasa de homicidios de la ciudad ha sido dramático. Los asesinatos en Rosario pasaron de 113 en el año 2007 a 265 en el 2013. El problema de la seguridad y los conflictos derivados del narcotráfico pasaron a ser el problema prioritario de la agenda de la administración municipal y provincial. Para enfrentar el problema, las administraciones provincial y local han planteado diferentes estrategias. En este documento analizaremos algunas de estas estrategias y su relativo éxito en el corto plazo como respuesta a la crisis de seguridad que vive la ciudad.

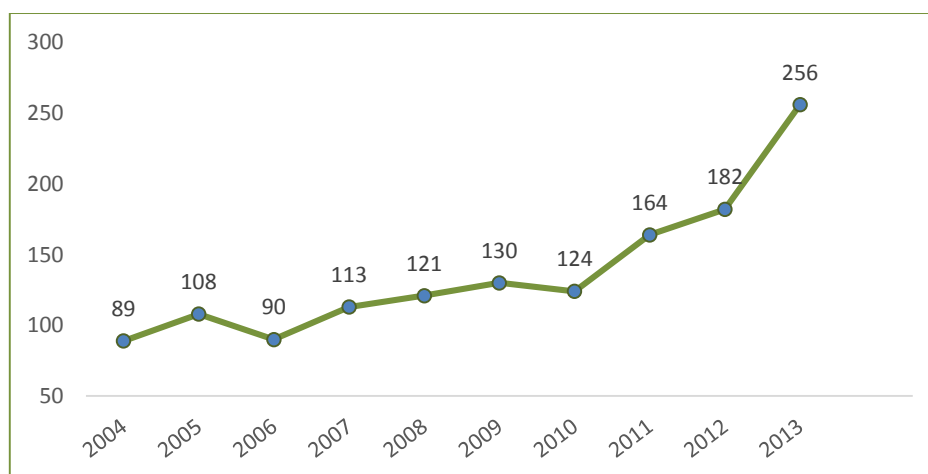


Figura 27. Cantidad de homicidios dolosos, ciudad de Rosario, 2004-2013

Fuente: Emmerich y Rubio, 2014. p. 8.

La situación espacial de Rosario ha permitido que la ciudad se haya convertido un punto partida de la droga desde América hacia Europa. Argentina se ha transformado en una de las tres regiones de origen de la exportación de cocaína más importantes del mundo (ONUDC, 2013, p. viii). A pesar de que en la

Argentina no se produce pasta base de cocaína, el país se ha convertido en un destino para su refinamiento y posterior exportación. Otra fuente de comercio ilegal que alimenta las organizaciones criminales locales es la exportación de efedrina, un precursor para la elaboración de anfetaminas (Emmerich y Rubio, 2014). Las relaciones entre el cartel de Sinaloa y las organizaciones al margen de la ley de la ciudad de Rosario se estrecharon entre el año 2006 y 2008, años en los que el gobierno mexicano restringió radicalmente la importación de este precursor y en el que los carteles mexicanos trasladaron parte de sus operaciones al cono sur. A partir de este momento, la presencia de los carteles mexicanos en la municipalidad de Rosario se hizo más evidente (Ibídem, p.6).

7.3.1 El contexto, la respuesta del Estado frente al problema de la generalización de la violencia en Rosario.

El tráfico de estupefacientes, el contrabando, la evasión fiscal, el lavado de dinero, y otros delitos que afectan a la renta y a la seguridad de la Nación son de competencia federal. Los restantes son considerados delitos comunes y son de conocimiento provincial. Esto dificulta la intervención directa de la provincia en la materia. La ley 23 737 determina que el narcotráfico es una competencia federal por lo que es la justicia federal la que investiga estas infracciones. Sin embargo, son las policías locales quienes hacen las investigaciones. El tema del narcotráfico y el incremento de las actividades ligadas a él han puesto a Rosario en el ojo del huracán y han visibilizado el problema del poder de las organizaciones ilegales en el nivel local. En 2013, por ejemplo el Ministro de Seguridad y el Secretario de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe fueron objeto de amenazas por los avances en las investigaciones sobre este tema. En el mismo año, la casa del gobernador de la provincia fue baleada. De la misma manera, los movimientos sociales que han intentado movilizarse contra la violencia del narcotráfico y contra la presencia de pandillas con fuerte presencia territorial en las "villas" han sido objeto de amenazas y, en algunos casos, han sido asesinados²¹.

No obstante, el gobierno de la provincia ha realizado una serie de modificaciones institucionales dirigidas a afrontar el problema de la seguridad. En el año 2007 se creó el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, dando un paso importante en la institucionalización del problema. Antes, el tema de la seguridad había estado a cargo de secretarías o sub secretarías dependientes de otros ministerios. (Cuenca 2014, pág. 10). También se creó la Secretaría de Control de Seguridad, que busca fortalecer el control y juzgamiento de los agentes policiales, y el Gabinete Social, del que participan varios ministerios para diseñar la política social de la provincia. Así mismo, en 2007, se reformó el Código de Procedimiento Penal de la provincia poniendo en funcionamiento un modelo de corte acusatorio que intenta agilizar los procesos judiciales. También se intentó crear una estructura policial adecuada integrando nuevos agentes y el uso de tecnología en los patrullajes. Adicionalmente, a nivel provincial se creó la Policía de Acción Táctica que tiene 700 agentes destinados a la municipalidad de Rosario. Su creación, tiene como objetivo la intervención en las llamadas zonas urbanas complejas y los agentes están capacitados para adelantar acciones de disuasión y neutralización, articulándose con las dependencias policiales existentes²². A nivel municipal, se creó la Policía Comunitaria, implementada en 2014 en conjunto con el Ministerio de Seguridad Provincial. Esta policía forma parte del "Plan Abre", un esquema de intervención

²¹ En enero de 2012 Jeremías Trasante, Claudio Suárez y Adrián Rodríguez fueron asesinados en Rosario. Estos asesinatos provocaron una movilización significativa en los días posteriores pidiendo el cese de la violencia. (Yates 2014, pág. 4)

²² <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/194879/%28subtema%29/93821>

especial inicialmente en servicio en 10 barrios. La Policía Comunitaria está capacitada en mediación, diálogo y proximidad. El hecho de que conozcan el barrio es un factor importante para establecer buenas relaciones con la comunidad. Estos policías están facultados para recibir denuncias y brindar seguridad. El patrullaje se realiza a pie, en parejas, entre las 6 am y las 12 am. Este modelo de policía ha sido inspirado en las experiencias de Pernambuco en Brasil, Montevideo e Israel.²³

7.3.2 El método del programa vínculos

En el año 2013 el Ministerio de Seguridad de Santa Fe creó el *Programa Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito en gobiernos locales* mediante el decreto 1199 y como parte de su plan estratégico. El programa busca la adopción de políticas que enfrenten las causas de la violencia y el delito bajo la estrategia de capacitaciones y de coproducción de seguridad con la comunidad.

Las estrategias propuestas son: la prevención de la violencia en jóvenes, la prevención de las violencias de género y familiar, la gestión democrática del espacio público y la promoción de la convivencia, además de la promoción de métodos no adversariales de resolución de conflictos para la pacificación social. Este programa fue objeto de reconocimiento por el Banco Interamericano de Desarrollo en la categoría de Gobierno Seguro al considerar que promovía el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de políticas de prevención del delito en 362 municipios y comunas, incluyendo la municipalidad de Rosario. Las estrategias propuestas en el programa están orientadas a: 1) Brindar a la comunidad participante un espacio para reunirse y realizar la gestión participativa de la gestión de la conflictividad social, 2) Elaborar un diagnóstico local de seguridad a fin de establecer de manera conjunta qué problema de seguridad se abordara y 3) Establecer la estrategia a seguir. En ese sentido, se construyen planes locales de seguridad en el que se involucran directamente las comunidades.

7.3.3 Los resultados y éxitos del programa

El programa vínculos está aún en proceso de implementación y hablar de sus resultados es prematuro, teniendo en cuenta su reciente creación. Sin embargo, el modelo propuesto tiene dos elementos destacables: 1) el método de elaboración del diagnóstico local, lo que permite tener en cuenta las características propias de cada territorio; 2) la participación como elemento central de la seguridad ciudadana. El programa se desarrolla en conjunto con otras iniciativas que buscan el mismo objetivo de reducción de la violencia. Es importante destacar la visión integral de los planes propuestos y su complementariedad con otras iniciativas del mismo orden. De esa forma, queremos destacar otras iniciativas que se han desarrollado a nivel local en convenio entre la municipalidad de Rosario y la Provincia de Santa Fe y que complementan al programa objeto de análisis. En mayo de 2014, los dos gobiernos firman un convenio con el fin de poner en marcha el *Plan Abre: Mejores barrios. Mejor ciudad*, cuyo objetivo es llevar infraestructura y mejoramiento a los sectores de la ciudad donde se presentan situaciones de conflicto ligadas a la delincuencia. Los barrios de la municipalidad de Rosario incluidos dentro de este plan son, en principio, los mismos barrios destinatarios del programa vínculos. Igualmente, se ejecutan planes como, *Vuelvo a Estudiar*. Una iniciativa orientada a quienes han desertado de la escuela por diversos factores, la implementación de la jornada ampliada en el nivel primario,

²³ <http://www.rosario.gov.ar/web/servicios/seguridad/policia-comunitaria>

actividades socio-deportivas y trabajos de mejoramiento en barrios FONAVI²⁴, entre otras acciones. Además, la municipalidad de Rosario ha implementado, desde 2013, el programa “Nueva Oportunidad” orientado a jóvenes entre 16 y 30 años en situación de deserción escolar y sin empleo. El plan busca dotar a sus participantes de herramientas para su reinserción laboral y hábitos de convivencia social. La complementariedad de las iniciativas es un elemento a destacar en la comprensión del caso. La violencia provocada por el narcotráfico y el crimen organizado es enfrentada con políticas sociales e intervenciones comunitarias. Es importante resaltar que, para este informe, las prácticas presentadas no son solamente prácticas que tengan un éxito inmediato, sino que valoramos también las que están en proceso de desarrollo y que responden a realidades complejas. En el caso de Rosario, no podemos hablar todavía de una práctica exitosa, sino más bien de una práctica en desarrollo que intenta responder a una dinámica de cambio social importante en relación con la criminalidad pero que cuenta para su ejecución con herramientas interesantes y prometedoras.

²⁴ Este es el acrónimo de Fondo Nacional de Vivienda, bajo el nombre FONAVI se conocen los barrios con edificaciones iguales, construidos como parte de un proyecto de vivienda de una municipalidad, provincia o de la Nación. Estos tienen como objetivo relocalizar la población que habita en sectores marginales, brindándoles servicios como cloacas, agua, entre otros con los que antes no contaban.

8. EL CASO ECUATORIANO, ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL CONTROL DE LOS MUNICIPIOS

8.1 Las políticas de prevención del delito en Ecuador, una difícil relación entre el nivel local y el nivel nacional.

En los años 90, las acciones del estado Ecuatoriano en términos de seguridad estuvieron marcadas por el conflicto con el Perú de 1995 y el aumento de la inseguridad en las ciudades. El conflicto con el Perú influyó en la persistencia de una visión militarista de la policía durante la década de 1990 y 2000 (Pontón, 2008). Al mismo tiempo, el aumento de los problemas de seguridad urbana presionó un cambio en el tratamiento del tema por parte de los municipios. Para darse una idea, entre 1995 y 1999, la tasa de denuncias por delitos contra la propiedad creció en un 47,7%. (Ibídem). El aumento de los problemas de seguridad urbana hizo que los movimientos sociales protestaran demandando un cambio institucional en las respuestas al tema. Es bien conocida, por ejemplo, la movilización llamada, la marcha blanca, emprendida en el año 2002 por miles de ciudadanos de Quito movilizados por este tipo de problemas (Paternain, 2013, p.3). En ese contexto, el alcalde de Quito, Paco Moncayo, implementó una serie de medidas tendientes a reducir y prevenir la criminalidad en la capital del país. Este caso hace parte de nuestro análisis local al final del capítulo pero insistimos en nombrarlo aquí para contextualizar históricamente las iniciativas de prevención del delito en el país. El desarrollo posterior de reformas a la seguridad municipal en Guayaquil y Cuenca permite observar las dinámicas de cambio en las instancias locales frente a la inacción del estado central en esa materia. El año 2006 marcó un giro importante en cuanto al protagonismo del nivel central con respecto al tema. A partir de ese año, se crean oficinas encargadas de la seguridad ciudadana y en los años siguientes, el nivel central irá implantando una serie de reformas que implican un desplazamiento de los niveles locales en la seguridad ciudadana y una concentración de responsabilidades en el nivel central. Ese año se crea la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana adscrita al Ministerio Público. A partir del año 2007, la administración de Rafael Correa empezó a realizar una serie de modificaciones institucionales y conceptuales en relación con el tema. En ese año, se puso en marcha la llamada Revolución Ciudadana, un proyecto político que reconfiguró la estructura institucional del Estado, poniendo en el centro del sistema a la ciudadanía y redefiniendo la lógica de la institucionalidad ecuatoriana. Esta redefinición incluyó el tema de la seguridad que varió no solamente en su sentido práctico e institucional, sino sobre todo en su contenido axiológico. De una doctrina de seguridad, directamente inspirada de la seguridad nacional de la guerra fría, se pasó a una seguridad ciudadana concebida como un derecho colectivo y garantizado a nivel constitucional. En ese orden de ideas, consideramos necesario describir esta evolución institucional tomando en cuenta la evolución de los diferentes planes y de la legislación. En la primera parte de este capítulo realizamos una descripción de las políticas de seguridad a nivel nacional. Para hacerlo, tomamos en cuenta el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, la *Ley de Seguridad Pública y del Estado* de 2009 y los Planes Nacionales de Seguridad 2011-2013 y 2014-2017. En la segunda parte realizamos una descripción de la evolución de los delitos de homicidio, micro-tráfico y extorsión y su relación con el desarrollo de los planes. En la última parte hacemos una relación de las reformas municipales referidas a la seguridad ciudadana en el municipio de Quito entre los años 2000 y 2010 y su incidencia durante los últimos años para finalizar con una reflexión crítica sobre la relación entre el nivel central y el nivel municipal en esta materia.

8.1.1 Evolución de los planes de seguridad, el cambio del paradigma en la concepción de la seguridad del Estado.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* consignó la necesidad de institucionalizar el país y de crear políticas de estado que permitieran alcanzar los objetivos de desarrollo en el largo y mediano plazo. En ese contexto, se promulgó una nueva constitución en el año 2008 que rediseñó las instituciones ecuatorianas. En relación con el tema, esta constitución desarrolló conceptualmente la definición de la seguridad ciudadana. En ese sentido, ella estipuló que la seguridad integral de los ciudadanos es un deber del Estado (artículo 3). Este deber se traduce en la obligación, de parte del estado ecuatoriano, de adoptar políticas integrales en esta materia expresada en el artículo 39 de la nueva constitución. Para desarrollar el artículo en cuestión, en 2009 se adoptó la Ley de Seguridad Pública del Estado. Esta ley creó y definió el *Sistema de Seguridad Pública* determinando que, la *Política de Seguridad Ciudadana* es una política de estado y no de gobierno. Así mismo, esta ley creó los principales órganos de implementación de la política como son: 1) el *Consejo de Seguridad Pública del Estado*, conformado por los representantes de las instituciones encargadas o relacionadas con el tema de la seguridad y 2) el *Ministerio de Coordinación de Seguridad* que se encarga de la elaboración del *Plan Nacional de Seguridad Integral*. El *Consejo de Seguridad Pública* está conformado por el Presidente, el Vicepresidente, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente de la *Corte Nacional de Justicia*, el Ministro de Coordinación de Seguridad, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Gobierno, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Comandante General de la Policía. Este Consejo es la máxima instancia de decisión en materia de seguridad ciudadana en el país. El Ministerio de Coordinación de Seguridad tiene bajo su cargo las políticas de seguridad pública del Estado. La política de seguridad debe, según el artículo 23 de la constitución, enmarcarse en el fortalecimiento y modernización de los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos. Con este fin, la ley menciona y tiene en cuenta el uso de medidas preventivas y programas ciudadanos de prevención del delito. En la gráfica siguiente podemos observar de forma esquemática los órganos involucrados al interior del sistema. Como vemos, el *Sistema de Seguridad Pública del Ecuador* se encuentra presidido por el aparato ejecutivo en cabeza del Presidente de la República, el Consejo de Seguridad Pública y el Ministerio Coordinador de Seguridad. En materia de prevención, la responsabilidad de la ejecución recae sobre todos las entidades del Estado. Por último, queremos señalar que el sistema basa su funcionamiento en los *Consejos Ciudadanos Sectoriales* que se constituyen en redes de participación de la sociedad civil articuladas al sistema.

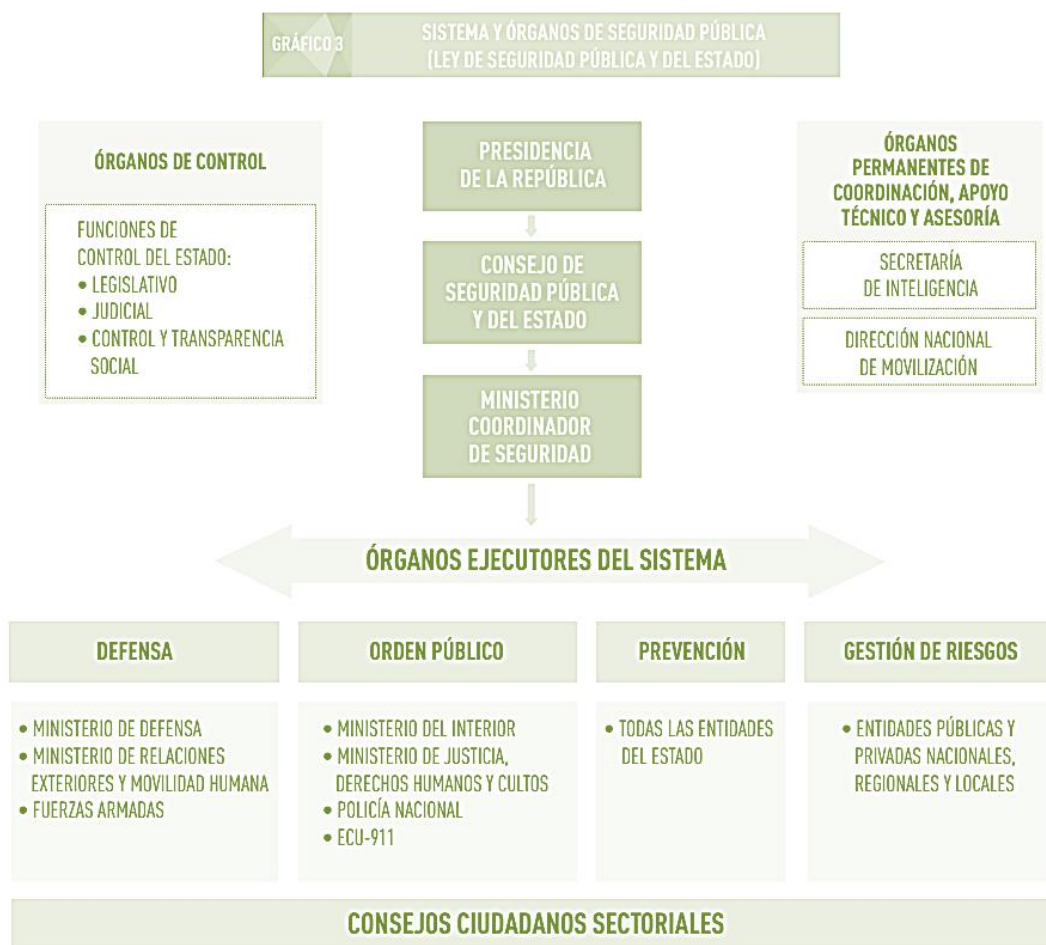


Figura 28. Sistema y órganos de seguridad pública en Ecuador
Fuente: Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017. p. 50

En 2011 se creó la *Comisión de Estadística de Seguridad*, instancia que permite homologar los datos del nivel nacional entre las diferentes agencias que producen la información. Además, en el año 2013 se creó el *Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad Integral*. Estas dos instancias tienen como función aportar los datos y el análisis para la orientación de la *Política Nacional de Seguridad*. Los cambios, a nivel de la creación y el análisis de la información, están orientados a mejorar la toma de la decisión y a realizar un seguimiento de las políticas en el largo plazo que permita hacerlas más eficientes y efectivas. Además de los cambios a nivel de la gestión de la información, se han venido implementado las *Unidades de Policía Comunitaria* en todo el país (hasta 2013 se habían creado 320 Unidades). Estos cambios en la estructura institucional de la seguridad representan un cambio importante en la lógica de acción del gobierno en este tema. La creación de unidades de policía comunitaria es filosóficamente coherente con la reorientación de la seguridad como derecho ciudadano y con el uso de la información para la orientación de las decisiones en materia de seguridad ciudadana y de políticas públicas objeto de las reformas. El tema de la reforma policial es un tema estructural. La reforma emprendida por el gobierno tuvo como primera consecuencia el paso de la responsabilidad de la policía del Ministerio del Interior al de Gobierno. Además de las policías comunitarias, se crearon las Escuelas de Seguridad Ciudadana. Estas escuelas a cargo de la Dirección Nacional de Policía Comunitaria tienen como objetivo la capacitación de los ciudadanos en temas de prevención (Plan integral p.63) con miras al funcionamiento de los

Consejos Provinciales, Cantonales y Parroquiales de Seguridad. Estos consejos sirven para diseñar de mejor manera las estrategias y acciones planteadas por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional y discutirlos en el nivel local. La conformación de estos comités es, a nuestra manera de entender, el punto más controvertido de la política debido a la relación directa que se establece entre el ejecutivo y los comités cantonales que son presididos por un representante del gobierno nacional y no por los alcaldes municipales. En efecto, las modificaciones realizadas por la administración de Rafael Correa han puesto en contradicción los intereses municipales sobre el tema con la propuesta centralizadora del gobierno nacional y las contradicciones al interior del propio gobierno (Gallegos, 2013). Así, la reforma de seguridad ciudadana emprendida por esta administración dejó de lado a los municipios, responsabilizando a los cantones y las parroquias de la conformación de los consejos de seguridad local. En ese sentido, la política de seguridad se convierte en un tema nacional que no es tratado por los municipios, sino que es asumida directamente por la nación. En las entrevistas que realizamos para el caso notábamos la tensión existente entre las autoridades locales y el nivel nacional por este tema. Sobre el tema es necesario advertir que, a nivel territorial, según el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización es función de los Gobiernos Autónomos Descentralizados crear y coordinar los Consejos de Seguridad Ciudadana Municipal junto con la Policía, las comunidades y los organismos que tengan que ver con este tema. Estos Consejos están encargados de elaborar los planes y políticas de prevención, protección y convivencia (AME, 2013, p. 26). De esa forma, los Consejos colaboran con el Sistema de Seguridad Pública del Estado para la creación de condiciones para una verdadera seguridad ciudadana. A pesar de existir una legislación al respecto, tan sólo el 57% de los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen información sobre los delitos y la seguridad y sólo el 1% han constituido planes y estrategias de seguridad dentro de sus programas de desarrollo (Plan de Seguridad Integral, 2014-2017, p. 17). En 2013 se conformaron 16 Consejos de Seguridad provinciales, 50 cantonales y 55 parroquiales.

8.1.2 Los planes de seguridad integral.

En el año 2011, el Ministerio Coordinador de Seguridad publicó el *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013*. Este ambicioso plan buscó integrar las diferentes esferas de la seguridad (seguridad internacional, seguridad interna, la defensa nacional, la seguridad económica, la soberanía alimentaria, la seguridad ambiental, entre otras) en un solo *Sistema de Seguridad Pública y del Estado (Plan Nacional de Seguridad Integral p.14)*. Este primer plan integral constituye una mirada de conjunto al tema de la seguridad que plantea una respuesta política al tema de la criminalidad en Ecuador. El Plan parte de la definición constitucional de la seguridad ciudadana para proponer un tránsito, desde la política de la seguridad nacional hacia una política de la seguridad como derecho ciudadano. El plan prevé la aplicación de 69 estrategias derivadas de 14 políticas sectoriales. Este primer Plan es de carácter general y atraviesa todas las áreas de intervención del estado. Sin embargo, el defecto principal del plan radica en la ausencia de responsabilidades específicas y de metas concretas en cuanto a su implementación. Estos problemas intentaron ser solucionados en el año 2014 con la formulación del Plan de Seguridad Integral del Ecuador para los años 2014-2017. Este nuevo plan reafirmó la mayoría de líneas directivas del plan anterior y actualizó, con base en un nuevo diagnóstico, las estrategias aplicadas y las herramientas de seguimiento. Este Plan es mucho más completo que el anterior y se basa en la experiencia previa para reformular las estrategias y el seguimiento a las mismas. El nuevo plan es enfático en afirmar que la seguridad se basa en la construcción de una nueva relación entre los ciudadanos y en la aplicación de políticas sociales que permitan la reducción de la pobreza y la exclusión que están en el

origen de la criminalidad. El plan involucra una planificación en múltiples niveles ajustada con unos mecanismos de gestión y de evaluación permanentes en cabeza de los organismos de planificación y la *Secretaría de la Administración Pública*. Este plan, a diferencia del anterior plantea responsabilidades específicas a las diferentes entidades en cada uno de los objetivos que plantea. En lo que tiene que ver con la articulación territorial y la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, el plan no especifica los elementos de esta relación, ni el proceso de coordinación a establecer con los otros niveles. No obstante, menciona la necesidad de elaborar planes nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía y la necesidad de potenciar una relación participativa y coordinada entre los gobiernos locales, el estado central y la ciudadanía. El tema de la participación es transversal al sistema de seguridad pero, como advertimos antes parece restringida a una relación directa entre el nivel local y el nivel central en la que los municipios no se constituyen ni en mediadores, ni en responsables de la seguridad ciudadana. En ese orden de ideas, la política aplicada será una política *Top-Down* con un componente de participación alto en la formulación, pero no en la decisión sobre la misma.

Uno de los problemas principales que encontramos en relación con el tema de la seguridad ciudadana en Ecuador es la falta de análisis independientes. A pesar de que antes de 2010 se produjeron una cantidad importante de análisis en relación con el tema del papel de los gobiernos municipales sobre el tema, las reformas a la seguridad pública realizadas durante el gobierno de Rafael Correa no han sido analizadas de forma sistemática por la literatura consultada y son un tema marginal en las publicaciones académicas. Encontramos algunos esfuerzos aislados como el de Gallegos (2013) y el de Torres et al. (2012), pero estos parecen incipientes al no abordar de forma concreta la reforma a las instituciones de la seguridad pública del país y sus consecuencias prácticas. Creemos que es necesario realizar un esfuerzo en ese sentido para entender el impacto del proceso de centralización e institucionalización por fuera de la institucionalidad del Estado.

El proceso de institucionalización de la seguridad pública en Ecuador se ha traducido en una reducción importante de los homicidios durante los últimos años y, en general, de los principales delitos en el país. Sin embargo, la política parece haber impactado la autonomía y la participación de los municipios sobre el tema. A continuación revisamos la evolución de los delitos estudiados en este informe y concluimos el capítulo con un estudio de caso, el de Quito. Consideramos que este caso nos sirve para representar el cambio de paradigma en la seguridad local en Ecuador sucedido entre los años 2000 y 2010 y el reto de los municipios sobre el tema en el contexto actual de cambio institucional.

8.2 La evolución de los delitos de homicidio, extorsión y micro-tráfico en el Ecuador y su relación con los planes de seguridad integral.

En relación con la evolución de los delitos objeto de análisis de nuestro informe, la mayoría de la información proviene de los informes gubernamentales. No existen muchos estudios al respecto, pero los avances gubernamentales en materia de tratamiento de la información delictiva son interesantes. Un factor importante es que, dentro de los planes, se realiza un análisis respecto a la situación de los delitos en el país y se incorporan herramientas para hacerles frente. Ecuador tiene bajas tasas delictivas y una influencia menor de la actividad criminal organizada que sus vecinos, Perú y Colombia. En los últimos años, el país parece estar recogiendo los frutos de las modificaciones políticas en lo que tiene que ver con la seguridad integral y reduciendo de forma significativa los índices delictivos. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con los homicidios, Ecuador muestra una reducción notable de la tasa de este delito durante los últimos años. Según los datos gubernamentales, entre el año 2008 y el año 2013, esta pasó

de 18,8 a 10,8 por cada cien mil habitantes (PNSI, 2014, p. 139). Una parte importante de esta reducción está ligada al programa de control de armas implementado por el gobierno (Ibídem, p. 142), pero también a otra serie de reformas importantes en lo que tiene que ver con la creación de conocimiento técnico para afrontar el delito y en la mejora sustancial de los equipos, del apoyo tecnológico y del capital humano dedicado al tema. Según Luis Varese, consultor del gobierno del Ecuador en el tema de Seguridad ciudadana:

Hay dos tipos de homicidio, 1) el producido por el delito y la delincuencia que ha disminuido gracias a la alta participación ciudadana y la eficacia del cuerpo policial y 2) el homicidio de carácter social: producto del exceso de consumo de alcohol, riñas, de la violencia intrafamiliar etcétera, éste ha disminuido a partir de ciertas prohibiciones como, por ejemplo, la restricción para el expendio de alcohol los domingos y, también, gracias a programas como “hagamos la fiesta en paz” donde se disminuye el consumo de alcohol.

En efecto, los homicidios se producen en su mayoría los fines de semana (56%) y están motivados en una parte importante por venganzas, riñas, ajustes de cuentas y problemas personales (ibídem, p. 140-141). El hecho de la reducción significativa de homicidios puede ser observado en la gráfica siguiente y nos indica la efectividad de la política de control de homicidios.

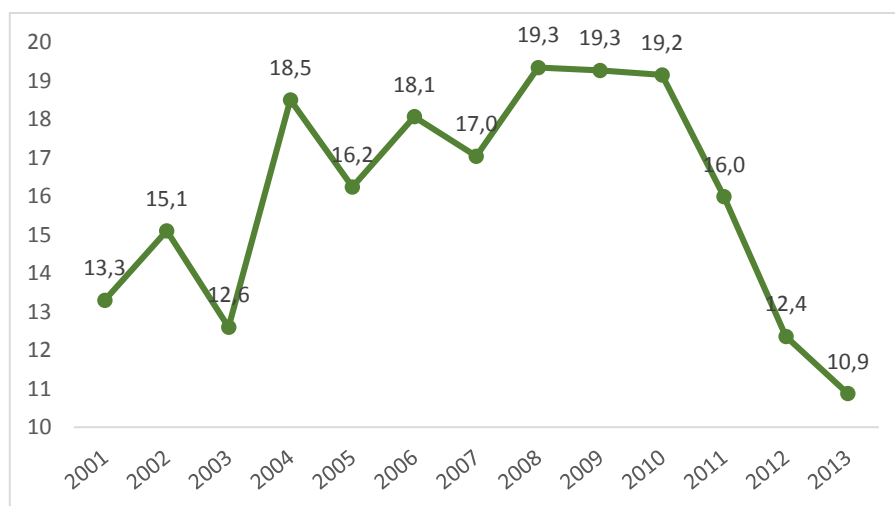


Figura 29. Evolución de la tasa de homicidios en el Ecuador, 2000-2013.

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos

En lo que tiene que ver con el crimen organizado, el Ecuador tiene un contexto muy particular. A pesar de que el país no es un país productor de drogas, está situado en medio de los dos países productores más importantes del mundo. Entre Colombia y Perú se produce el 95 por ciento de la cocaína a nivel mundial (Pontón y Rivera, 2013, p. 41). Además, la ubicación estratégica del país lo hace apto para el tránsito tanto de droga procesada y de insumos con destino al exterior. La delincuencia organizada ligada al narcotráfico se expande a una serie de actividades ilegales que afectan la dinámica criminal del país, por ejemplo, la minería ilegal en la selva, la trata de personas, el comercio ilegal de combustibles y la extorsión. A pesar de la reducción en la mayoría de los crímenes ligados a los hurtos y el homicidio, el crimen organizado y la influencia del narcotráfico parecen una amenaza importante a nivel nacional (Plan de Seguridad Integral 2014-2017, p. 145). La lucha contra el crimen organizado aparece en los planes como una lucha de carácter transnacional que implica también a los países limítrofes y una

cooperación estrecha con la policía de esos países para aumentar la efectividad de la actuación. Es necesario advertir que no encontramos información desagregada en relación con el delito de extorsión y de su evolución en el país durante los últimos años. En relación con el tráfico y el micro-tráfico, los delitos relacionados con estas conductas criminales se concentran en las zonas urbanas de los municipios de Quito y Guayaquil. En relación con el micro-tráfico, es importante señalar que el Ecuador penalizó tanto el tráfico como la posesión de drogas y que la prevalencia de los detenidos en relación con el tráfico es muy alta en el país. Fue solo hasta 2013 que el Ministerio de Salud empezó a tratar el problema como un problema de salud pública y se reconoció el uso de la dosis personal en el país. En la siguiente gráfica observamos la evolución de la incautación de drogas en el país entre los años 2002 y 2013. Es necesario advertir que el Ecuador es el segundo país con mayor volumen de incautación de drogas en el mundo (ibídem, p. 147)

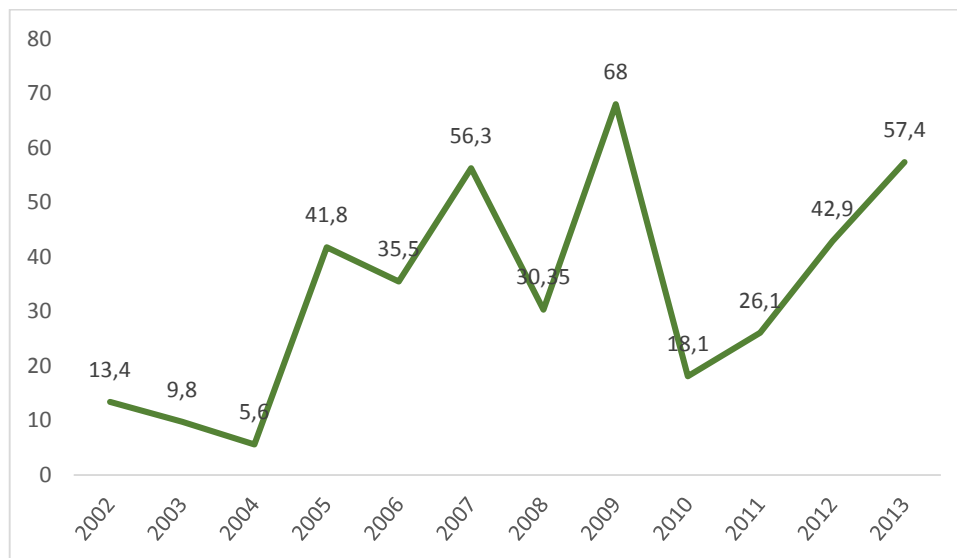


Figura 30. Toneladas de droga incautada por años en el Ecuador, 2002-2013
Fuente PNSI 2013-2018 p. 147

En relación con las detenciones por tráfico y tenencia de narcóticos en el país, observamos una reducción importante en lo que tiene que ver con el número de detenidos por tráfico y un aumento significativo en el número de detenidos por tenencia, lo que demuestra una criminalización del consumo (ver gráfica siguiente). Sin embargo, como lo advertimos antes, a partir de 2013 esta tendencia debería haber cambiado, pero no disponemos de los datos actualizados para observar este hecho. Según todos los datos consultados, el fenómeno del micro-tráfico es un fenómeno geográficamente concentrado. El estudio de Pontón y Rivera (2013) demuestra la lógica territorial del mismo en el caso de Quito. El estudio realiza, a partir de los datos de la policía, un análisis de los puntos calientes en relación con este fenómeno en la ciudad y establece relaciones entre el crimen organizado internacional, principalmente colombiano, y el control de la venta de narcóticos en la ciudad. Lo que encontramos interesante en este caso es que los esfuerzos de sistematización de análisis criminal, particularmente la implementación del Sistema Integrado de Seguridad, ECU-911 permite la realización de ejercicios de análisis como el realizado por estos investigadores que incide en la respuesta del Estado a la criminalidad.



Figura 31. Detenidos por drogas en el Ecuador, 2000-2011
Fuente Pontón y Rivera (2013) p. 46

En la siguiente parte del capítulo analizamos la puesta en marcha de una de las políticas locales más exitosas de los últimos años en el Ecuador, la puesta en marcha de la *Política de Seguridad Ciudadana de Quito* en el año 2000, su evolución y a algunas reflexiones sobre su actualidad.

8.3 La experiencia de la municipalidad de Quito, precursora en materia de prevención de la criminalidad desde el nivel local en Ecuador.

8.3.1 Los antecedentes

A partir del año 2000, el gobierno metropolitano de Quito empezó a implementar lo que se conoció como el *Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana* de la Ciudad de Quito. Bajo la alcaldía de Paco Moncayo se iniciaron una serie de reformas para consolidar una política pública municipal en materia de seguridad ciudadana. Este sistema integró una serie de reformas tendientes a ofrecer una respuesta integral a los problemas de violencia y criminalidad en la ciudad. En ese sentido, se creó una tasa de seguridad para financiar el proceso, una corporación para administrar este impuesto, un observatorio para el manejo de la información estadística y unos centros de justicia comunitaria en los barrios para administrar conflictos. El problema de la seguridad urbana se volvió un problema importante en los años 90, la tasa de homicidios pasó de 6.4 en 1990 a 10.3 en 1999 y 18.8 en el año 2008 (Carrión et al 2003., Rentería 2009). Durante ese periodo también aumentaron los delitos contra la propiedad (Torres 2011, p.72). Este aumento en la criminalidad implicó un aumento en la seguridad privada. Las empresas encargadas de la seguridad privada pasaron de 54 a 1990 a 163 en 1995 y 849 en el año 2006. Así pues, las administraciones locales empezaron a tomar conciencia de la importancia de dar un enfoque integral a la seguridad en el nivel local, en la medida en que lo municipios son la instancia más cercana a los ciudadanos. Diferentes municipalidades empezaron a implementar programas de seguridad pública teniendo como referencia el modelo Bogotano (Pontón 2004).

El alcalde Moncayo implementó el llamado, *Plan Estratégico Equinoccio XXI*, un plan de largo plazo para la gestión municipal (2000-2025). En el año 2000 se firmó el "*Pacto Social por la Seguridad Ciudadana*".

Este pacto intentaba proponer una visión interinstitucional conjunta sobre el tema de la seguridad para el Distrito Metropolitano. De ella participaron las instancias relacionados con el tema de seguridad a nivel metropolitano y nacional. La constitución Nacional de 1998 daba autonomía a los gobiernos seccionales para ejecutar ordenanzas y resoluciones relacionadas con la creación de tasas. El artículo 157 asignaba al municipio la colaboración y coordinación con la Policía Nacional en relación con la protección, seguridad y convivencia ciudadana. Además, podían formular políticas de evaluación para la seguridad y la convivencia ciudadana. A partir de estas herramientas jurídicas fue posible realizar el *Pacto Social por la Seguridad Ciudadana* y comprometer a las diferentes instancias en la creación del *Sistema de Seguridad Ciudadana Metropolitano*. También se creó una unidad especial de la Policía Nacional que se convertirá en la *Policía Metropolitana de Quito*.

La adopción de una nueva constitución de 2008 implicó cambios en la concepción de la seguridad ciudadana. Así el artículo 163 que define la Policía Nacional declara que la misión de la policía es atender la seguridad ciudadana y el orden público y que en desarrollo de sus tareas la policía coordinara sus funciones con los diferentes niveles de gobierno autónomos descentralizados. Esta misma constitución introduce el concepto de seguridad humana como un concepto más amplio que la seguridad ciudadana. Este concepto promueve una cultura de paz para asegurar la convivencia pacífica de las personas y prevenir la violencia (Torres 2008).

Consideramos que la política pública de seguridad ciudadana en Quito materializa una serie de cambios en materia del discurso de seguridad local a nivel internacional en América Latina. En 2002, se firmó un convenio de cooperación técnica entre Quito y Bogotá mediante el cual se creó el *Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito*. Este convenio fue financiado por la *Organización Panamericana de Salud*. En el año 2003, el PNUD continuó financiando este intercambio para la elaboración del plan de seguridad del *Distrito Metropolitano de Quito*. Este mismo año se realizó un análisis de la situación de seguridad en el que se conformaron mesas de trabajo de las diferentes entidades públicas involucradas en el tema. Este análisis determinó cinco ejes prioritarios de acción para el distrito. 1) Promoción de la cultura y convivencia ciudadana. 2) Generación de información y comunicación. 3) Revisión del marco legal. 4) Control de la violencia intrafamiliar de género e infantil. 5) Control de la delincuencia. A estos ejes se fueron agregando otros como el tránsito, la recuperación de espacios públicos y la administración de justicia alternativa en los barrios.

8.3.2 El método

A nivel institucional, la puesta en marcha del *Sistema Metropolitano de Seguridad Publica* implicó el desarrollo de una estructura institucional nueva en la ciudad. Esa estructura estuvo determinada principalmente por la creación de dos instituciones: 1) La *Comisión de Seguridad y Convivencia del DMQ* y 2) El *Consejo Metropolitano de Seguridad* (ordenanza 201 de 2006). La Comisión está conformada por concejales y se encargan de la formulación de los instrumentos jurídicos de la aplicación de la política y de los debates en materia de seguridad al interior del Consejo Municipal. El consejo por su parte es un ente de coordinación interinstitucional y de vinculación de la sociedad civil (Torres, 2011, p. 76). En cuanto a la implementación, el órgano más importante dentro del sistema era la *Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencia* que se encargaba de ejecutar las políticas discutidas y aprobadas por el Consejo de la ciudad. Esta dirección estaba al interior de la *Secretaría de Desarrollo Social* del municipio y coordinaba los trabajos del *Observatorio Metropolitano de Seguridad ciudadana* y la *Central de Emergencias*, además de la *Policía Metropolitana*, los bomberos y los *Centros de Equidad y Justicia*.

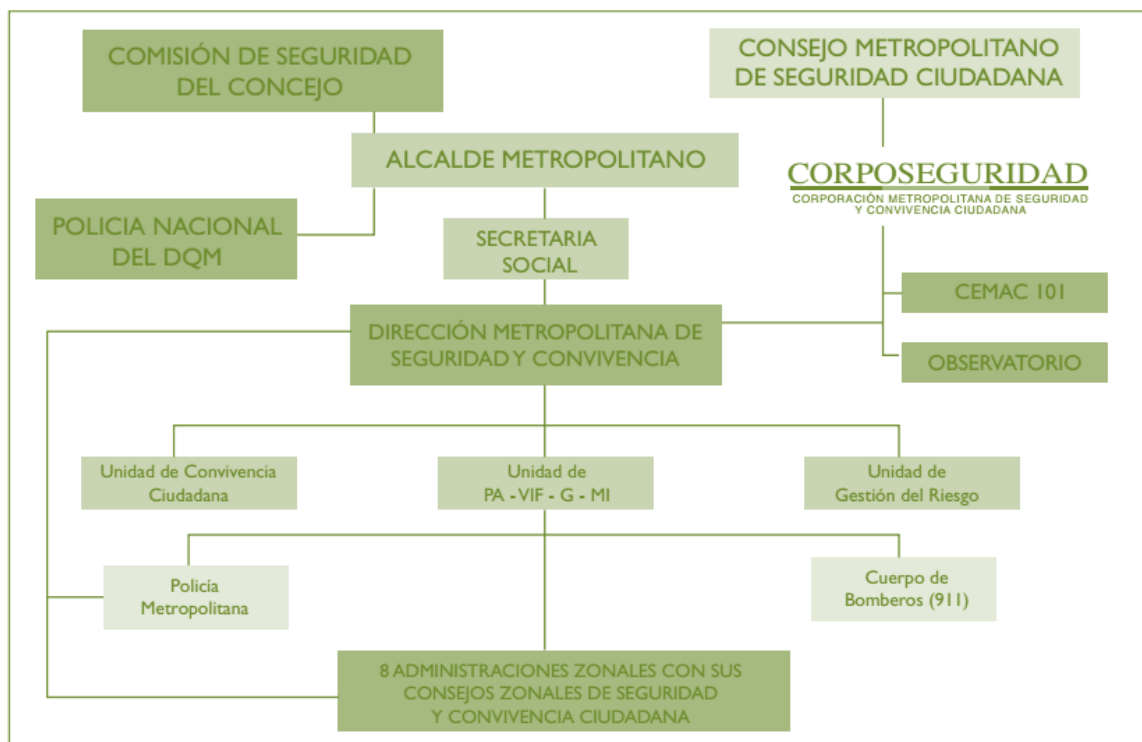


Figura 32. Estructura del sistema de seguridad ciudadana en Quito.

Fuente: Torres (2008, p 78)

A diferencia de otras ciudades, la participación del sector privado ha sido limitada debido principalmente a la independencia financiera de la Comisión ligada a la tasa municipal de seguridad. Esta tasa era administrada de forma independiente por la *Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Esta corporación privada se convirtió en empresa del municipio en el año 2004. Es importante advertir que, entre los años 2004 y 2009, el presupuesto de seguridad ciudadana aumentó de manera espectacular, pasando de 8 millones de dólares a 12 (Ibídem, p. 79). Con ese presupuesto se emprendieron diferentes iniciativas principalmente relacionadas con el equipamiento y la infraestructura destinados tanto a la Policía Nacional como a la Policía Metropolitana de Quito, un cuerpo no armado de policía que brinda principalmente servicios de policía comunitaria. Es importante advertir que el concepto de seguridad ciudadana puesto en marcha por la administración era un concepto amplio que se traducía en una variada forma de intervención, pero que basaba su acción en la creación de instancias de coordinación y de creación y análisis de información que pudieran contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad. La estructura creada y el compromiso político de la administración con el tema de la seguridad implicaron un cambio importante en relación con las estadísticas delictivas. Además, este caso influyó el desarrollo de otras políticas de seguridad a nivel nacional que tuvieron una fuerte influencia en el posicionamiento del tema a nivel nacional. A continuación analizamos los éxitos de la iniciativa y el contexto actual de la misma.

8.3.3 Éxitos de la iniciativa y contexto actual

A nivel de la incidencia de la aplicación de la política a nivel municipal podemos observar una reducción entre 2003 y 2008 del 7,8 % en los homicidios pasando de 14,7 a 10,5 entre esos años. Sin embargo, los delitos contra la propiedad sufrieron un aumento durante este mismo período pasando de 5733 a 10635 en el mismo período (Torres, 2011. p. 81-82).

En el caso analizado queríamos resaltar un ejercicio en el nivel local con hondas implicaciones en el desarrollo del tema de la seguridad ciudadana en el Ecuador. El caso de Quito es quizás un caso icónico en relación con el desarrollo de políticas de seguridad a nivel municipal. En el contexto actual de centralización e institucionalización de la seguridad ciudadana por parte del gobierno central del Ecuador, consideramos que el caso nos permite entender las relaciones de tensión entre el nivel central y el nivel nacional. Este proceso de tensión tiene que ver con los roles asumidos por las instituciones en el tiempo. En el caso del Ecuador, el declive de los municipios en el tema implica algunas reflexiones a hacer sobre el grado de libertad de los niveles locales en los contextos de centralización. El caso de la aplicación de la política de seguridad ciudadana en Quito fue exitoso en la medida en que contribuyó a una reducción significativa de ciertos delitos, en particular del homicidio y marcó un proceso de cambio en relación con el tema que implicó una réplica de este modelo en otras ciudades del país.

Quizás cómo lo advierte Torres (ibídem) el aprendizaje más importante en relación con este caso sea la puesta en marcha de un sistema de recolección y de análisis de datos que permite actuar de manera eficiente frente a la criminalidad. Estas herramientas han sido incorporadas dentro de la política nacional, lo que ha permitido un avance significativo en materia de análisis criminal en el país que ha estado precedido por este caso. La importancia de los procesos de coordinación política entre los diferentes niveles es también un tema importante a analizar. Aunque la tensión entre los gobiernos municipales y el gobierno central es un tema importante en la agenda de seguridad pública, es necesario incorporar herramientas de coordinación efectiva que permitan la sinergia entre los dos niveles de gobierno. Como lo muestra Gallegos (2013), el contexto de cambio político implica un reacomodamiento de la práctica y unos aprendizajes que no pueden dejar de lado los casos de éxito histórico en el tema como es el caso de Quito.

9. EL CASO BRASILEÑO Y LOS INTENTOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Brasil tiene particularidades importantes. A la diferencia lingüística (es el único país de la región donde se habla portugués) se suman su magnitud territorial y poblacional. La superficie de Brasil, de 8,5 millones de kilómetros cuadrados, representa casi la mitad de Suramérica (47%). La población del país, de 206 millones de personas, representa un tercio del total de la población latinoamericana. Estas magnitudes implican una diversidad de contextos locales y diferencias interregionales muy fuertes en materia de criminalidad y de prevención del delito. Para dar un ejemplo, mientras que en 2012 en el estado de Alagoas la tasa de homicidios fue de 64,6, en Santa Catarina fue de 12,8 (Waiselfisz, 2014, p. 24). En materia de prevención de la criminalidad, Brasil presenta una realidad compleja a nivel institucional ya que el régimen federal brasileño da una amplia libertad a los estados en cuanto a la elaboración de políticas de prevención y de policía. En ese sentido, cada estado enfrenta retos diferentes en materia de criminalidad y lo hace con herramientas propias. Otro elemento importante para entender la dinámica de la criminalidad en el Brasil tiene que ver con el nivel de urbanización del país. La población urbana es el 85% de la población total y la población de los mayores centros urbanos es muy alta. Por ejemplo, Sao Paulo tiene cerca de 20 millones y Rio cerca de 12 millones de habitantes. Hay que advertir que el proceso histórico de urbanización del país ha estado marcado por una segregación socio espacial muy fuerte, lo que contribuye al aumento de los conflictos urbanos.

El caso brasileño está marcado por la creación de instituciones post dictadura plasmadas en la constitución de 1988. Esta constitución definió la seguridad pública como una responsabilidad común de los brasileños a cargo de los diferentes cuerpos de policía del país (art. 144). La constitución señaló claramente la autonomía y competencia de los estados en lo que tiene que ver con las políticas de seguridad (da Cruz, 2013). Esta autonomía complejiza la puesta en marcha de políticas federales de seguridad pública y de prevención del delito que se ven limitadas por los rígidos marcos de competencias. A partir de 1995, el tema de la seguridad ciudadana y de la prevención del delito ha empezado a institucionalizarse en el país. Las iniciativas en ese sentido han buscado mejorar la coordinación de las acciones entre los diferentes niveles del gobierno y la colaboración entre el gobierno federal y los estados. Sin embargo, estas iniciativas han estado marcadas por su fracaso en relación con una mejora significativa de los indicadores y por las dificultades en su implementación a nivel local. Entre las principales iniciativas puestas en marcha con este propósito en Brasil podemos señalar las siguientes: En el año 2000, la creación del *Consejo Nacional de Seguridad Pública* (CONASP), la formulación del *Plan Nacional de Seguridad Pública* (PNSP) y la creación del *Fondo de Seguridad Pública* (FNSP); en el año 2003, la creación del *Sistema Único de Seguridad Pública* (SNSP); en el año 2007, la puesta en marcha del *Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía* (PRONASCI) y, finalmente, la formulación del *Plan Nacional de Seguridad Pública* del último gobierno en el año 2011. Estas diferentes experiencias han creado un marco institucional para la puesta en marcha de los programas de prevención y de coordinación de la seguridad a nivel federal. A continuación, en la primera parte de este capítulo, realizamos una descripción de estas iniciativas y de su expresión institucional en el nivel federal. En la segunda parte analizamos la evolución de la criminalidad en el país mediante los delitos de homicidio, extorsión y micro-tráfico. En la última parte abordamos dos estudios de caso significativos en el contexto brasileño de las iniciativas de prevención de la criminalidad, el caso de Río de Janeiro y de Pernambuco, dos casos señalados como exitosos en la prevención de la criminalidad en el país.

9.1 Las políticas de seguridad pública en Brasil, entre el federalismo y la intervención mediante estímulos en un contexto de diversidad interregional.

La política de seguridad pública en el Brasil ha estado marcada por el proceso de democratización y por la paradoja de la extensión y profundización de la violencia y del crimen organizado en un marco de profundización de la democracia. La institucionalidad brasileña de la política de seguridad ha estado determinada por la división rígida de competencias entre el nivel federal y estatal y la gran autonomía de los estados en materia de seguridad y de policía. Esta autonomía y la politización de las policías de los estados debido a su dependencia política con respecto a los gobernadores crean dificultades en la coordinación de las acciones federales en el combate contra la criminalidad. En ese sentido, desde la década de 1990, las administraciones federales brasileñas han intentado intervenir en el tema y crear un sistema que permita, sin invadir la esfera de autonomía de los estados, coordinar las acciones entre los diferentes niveles de gobierno. El debate en Brasil sobre la seguridad pública es uno de los más antiguos en el contexto de los casos estudiados. Desde 1995, en un contexto de discusión y profundización de los derechos humanos post dictadura, el tema empezó a cobrar notoriedad, tanto así que, ese mismo año, se creó, al interior del Ministerio de Justicia, la *Secretaría de Planificación de las Acciones Nacionales de Seguridad Pública*. Este fue el primer organismo de coordinación creado para el tema y se convertiría, en el año 1998, en la *Secretaría Nacional de Seguridad Pública* (Carvalho y Fatima, 2001, p. 62). Esta secretaría fue la responsable de crear el marco de acción para el desarrollo de la política pública de seguridad. La voluntad del gobierno federal, durante la administración de Fernando Enrique Cardoso (1995-2003), era crear herramientas de coordinación que permitieran enfrentar la criminalidad en el país, no solamente desde una perspectiva represiva, sino también mediante la aplicación de medidas de prevención y de políticas sociales que fueran complementarias al objetivo de reducción de la criminalidad. Esta secretaría fue la responsable de la elaboración del primer *Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP)* en el año 2000, el primer intento de crear una política para combinar las acciones policiales de represión con acciones de prevención en materia criminal. Este mismo año se creó el *Fondo Nacional de Seguridad Pública*, el componente financiero de la iniciativa. Esta era una instancia de financiamiento incitativo de las acciones de seguridad que intentaba realizar la coordinación con los estados mediante transferencias de recursos desde el nivel central. El plan realizó un diagnóstico de la situación de seguridad en el país y estableció 124 acciones de intervención y 12 compromisos. A pesar de la buena intención del proyecto, este tuvo problemas de implementación importantes. En primer lugar, el plan se convirtió en una lista de intenciones que no tenía responsables precisos, un calendario, ni tampoco un presupuesto determinado que permitieran hacer un seguimiento a su ejecución. En segundo lugar, sus objetivos parecían contradictorios y, al ser tantos, disminuían la eficacia de su aplicación. Sin embargo, su formulación permitió algunos campos de experimentación interesante como la cooperación policial entre diferentes unidades y la integración de los programas sociales por medio del *Plan de Acompañamiento de Programas Sociales de Prevención de la Violencia* (Sá e Silva, 2012, p. 414). A pesar de sus defectos y de los pocos efectos del Plan sobre los índices criminales, este constituyó un avance importante en el campo del desarrollo de una política pública de seguridad y de la creación de una burocracia especializada en el tema para el Brasil. Hubo varias consideraciones críticas sobre este Plan realizadas desde la sociedad civil, entre las principales podemos citar: la ausencia de los derechos ciudadanos en su formulación, la poca importancia dada en la práctica a la prevención del crimen mediante proyectos sociales y falta de herramientas de participación ciudadana en la formulación del plan.

En el año 2002, el *Instituto de la Ciudadanía*, una ONG dedicada al tema, había realizado un documento que proponía un proyecto de seguridad pública para el Brasil. Durante la campaña presidencial de ese año, el candidato Luiz Inácio Lula da Silva había tomado ese documento como base de su programa de seguridad. Su llegada al poder implicó el advenimiento de una nueva perspectiva en relación con la política de seguridad. La idea era transformar las instituciones de seguridad pública para implantar un *Sistema Único de Seguridad Pública* que pudiera actuar de forma articulada en las políticas de prevención, principalmente dirigida a los jóvenes (Lopes, 2009, p. 75). Esto implicaba: la modernización de las instituciones, la formación de personal capacitado en el tema, la modernización de las estructuras físicas, la creación de un sistema de gestión de la información criminal federal y la coordinación de los programas de prevención de la violencia a nivel nacional. Estos cambios planteaban dificultades en lo que tiene que ver con la relación entre el nivel federal y estatal que escapaban a las competencias federales y que dependía de un acuerdo de voluntades entre estos. Para realizar esta coordinación, el gobierno Lula implementó los llamados *Gabinetes de Gestión Integrada*, una suerte de foros de coordinación regional de las políticas de seguridad en los estados y en los municipios. Estos Gabinetes constituían en la base de acción del *Sistema Único de Seguridad* (Soares, 2007). Durante el segundo gobierno Lula (2007-2011) se implementó el *Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía* (PRONASCI). Este programa intentaba profundizar los cambios realizados en la materia y reorientar la perspectiva del tratamiento de la delincuencia interesándose más en atacar las causas que las consecuencias. El programa se implementaba en asociación con los estados y se dirigía a crear acciones de prevención, control y represión de la criminalidad especialmente dirigidas a las zonas urbanas con los índices más altos de violencia en el país. El PRONASCI representó un cambio en el paradigma de la seguridad pública que se orienta hacia una seguridad ciudadana basada en los derechos ciudadanos y en la participación del nivel local en la aplicación y definición de la política. El programa se basó en 1) la aplicación de proyectos sociales en los territorios azotados por la violencia, 2) la definición de los proyectos por parte de los *Gabinete de Gestión Integrada Municipales*, 3) la puesta en marcha de programas de policía de proximidad y 4) la formación de capital humano y técnico en el tema de la seguridad (De Sá e Silva, 2012. P. 420). A pesar de las muy buenas intenciones del plan y de los importantes recursos financieros invertidos, los resultados parecen pobres a nivel de la reducción de la criminalidad. Las principales críticas que se hicieron a su implementación tuvieron que ver con el carácter impositivo de los proyectos que se aplicaron en el nivel local con un enfoque *Top-Down* y con la incapacidad del programa para hacer frente a las culturas políticas locales de clientelismo. Los proyectos eran proyectos preconcebidos por el nivel federal que no tenían en cuenta las particularidades de los municipios dónde se aplicaron y, al mismo tiempo, eran escogidos por los Gabinetes locales de Gestión que tenían una cultura política que disminuía su capacidad de impacto. Así pues, los proyectos aplicados por el programa no tuvieron los efectos deseados y no hubo una reducción significativa de la criminalidad que pudiera ser demostrada en los indicadores. El proyecto más citado y quizás el más exitoso en relación con el PRONASCI fue la implementación de las Unidades de Policía de Pacificación en Río de Janeiro (Roudiger, 2013), este proyecto será estudiado en profundidad en la tercera parte de este capítulo y nos permitirá observar la dinámica local en la implementación del programa. A pesar de ser uno de los programas bandera de la administración Lula, el programa dejó de existir bajo la administración de Dilma Rousseff (2011-2015). El problema principal del programa tenía que ver con la imposibilidad de que su financiamiento fuera constante debido a que los montos eran negociados año por año en el congreso. Otro problema tenía que ver con la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y de seguimiento de las acciones emprendidas. A pesar de que el PRONASCI invirtió cerca de 7 mil millones de reales (unos 1800 millones de dólares) en cuatro años, los efectos parecían difusos

debido a la cantidad y la diversidad de proyectos financiados y al poco seguimiento que se hizo a su implementación (Sá e Silva, 2012, p. 422). Por último es necesario señalar que los proyectos contaron con poca participación de la sociedad civil, las 94 acciones establecidas al interior del programa fueron definidas por formuladores sin ninguna consulta y los proyectos fueron implementados sin consultar a las comunidades.

El *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana* de la administración Rousseff es, a diferencia de los anteriores, un plan más pragmático que se dirige a enfrentar de forma puntual los problemas más relevantes de la seguridad pública en el país a partir de siete ejes de acción relacionados con las competencias precisas del gobierno federal. Este plan, a diferencia de los otros, se basa en la labor de seguridad del nivel central y en el apoyo que este nivel pueda dar a los gobiernos estatales. En ese sentido, el PRONASCI fue dejado de lado por esta administración y murió como iniciativa de política pública. El componente social del plan es también mucho más pequeño y el tema de la reforma a las instituciones de seguridad no es prioritario. Se trata, más vale, de mejorar la cooperación técnica entre las distintas fuerzas policiales y de priorizar las áreas dónde se pueda tener más incidencia en cuanto a la criminalidad. De esa forma, este plan aborda los problemas de: las fronteras, el crack, la lucha contra las organizaciones criminales, el mejoramiento de las prisiones, la seguridad de los grandes eventos, la consolidación del *Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública* y un programa de enfrentamiento a la violencia. Uno de los puntos más destacables es el del fortalecimiento de la información por medio de la consolidación del sistema de información, este busca centralizar las estadísticas criminales en el Ministerio de Justicia para orientar las acciones en el nivel federal. Otra acción a destacar es la construcción de planes de acción diferentes para cada estado (Ibídem), esto implica aceptar las diferencias interregionales, modificando los repertorios de acción en relación con las circunstancias de la criminalidad en cada estado lo que debería dar más eficacia a la acción. No encontramos análisis en relación con el plan de seguridad del gobierno Rousseff que nos permitieran observar su evolución. Sin embargo, observamos a nivel metodológico que para el caso específico de Brasil resultaría mejor hacer un análisis a partir de los estados quienes tienen un papel mucho más activo en el tema. Solo basta resaltar que el Estado de Sao Paulo invierte más recursos en seguridad pública que el gobierno federal (Foro Brasileño de Seguridad Pública, 2015)

A manera de conclusión de esta parte del capítulo queremos realizar una reflexión sobre el tema del desarrollo de las políticas de seguridad pública en el nivel federal. Como lo indicábamos al principio, la complejidad institucional y la diversidad de los problemas regionales del Brasil impiden comprender de forma simple el tema de la violencia y de las respuestas de política pública a la criminalidad. Hemos observado los diferentes intentos de las administraciones federales por coordinar la acción de los actores en el nivel local sobre el tema. Sin embargo, estos intentos han sido infructuosos en la medida en que los indicadores criminales del país no han disminuido a pesar de las inversiones cuantiosas y de la creación de un marco institucional sobre la seguridad ciudadana en el nivel federal. La falta de continuidad, los problemas de articulación con los gobiernos de los Estados, la ausencia de una respuesta diferente, según las realidades de los estados, siguen siendo los problemas básicos en la implementación de la política. Creemos que estudiar las políticas estatales de seguridad y orientar los recursos de acuerdo a las evaluaciones de impacto puede permitir realizar un ejercicio interesante en relación con la evaluación de prácticas que funcionan y las que no a nivel de la prevención. A continuación analizamos la evolución de los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico en Brasil. Hay que aclarar que, debido a la autonomía de los estados en materia de seguridad, no podemos realizar un análisis sobre la influencia de los mismos en la implementación de la política nacional. En ese orden de

ideas, la siguiente parte de este capítulo es solamente descriptiva de las tendencias generales del crimen en el país a partir de la literatura revisada.

9.2 Evolución de los homicidios, la extorsión y el micro-tráfico en Brasil.

Desde la década de 1990 la criminalidad ha venido aumentando en el Brasil. Este aumento ha estado acompañado de la aparición y consolidación de grupos criminales organizados en las principales ciudades del país. Estos grupos han adquirido control territorial en las periferias urbanas y monopolizado las economías ilegales como: el tráfico, la extorsión y la trata de personas. La violencia parece ser un fenómeno estructural y crónico en el Brasil (Sampó y Troncoso, 2015). Esta violencia está relacionada con los altos niveles de desigualdad y de exclusión y, también, con la fractura simbólica de la ciudadanía y de las ciudades (Caldeira, 2008) entre barrios ricos amurallados y favelas. A pesar de ser la décima economía del planeta, el país tuvo un índice de Gini de 52,4 en 2014, lo que indica la pésima distribución del ingreso y, con ello, de la violencia. Los jóvenes de las favelas tienen cuatro veces más posibilidades de morir de forma violenta que los jóvenes de los centros de las ciudades y esta posibilidad aumenta si se es negro, citando a Soares:

“Eso significa que en Brasil hay 27 víctimas de crímenes letales intencionales por cada 100.000 habitantes. Cuando leemos los datos con más atención verificamos que el número se duplica si se toma solo el universo masculino: aproximadamente 50 víctimas por cada 100.000 hombres brasileños. Al analizar con mayor detalle las informaciones, restringiendo el universo a los hombres jóvenes de entre 15 y 24 años, la cifra se duplica nuevamente: cerca de 100 víctimas por cada 100.000 varones jóvenes en la franja etaria referida. Un examen aún más minucioso revela que ese número puede duplicarse nuevamente en algunas favelas cariocas y en determinados barrios periféricos de Recife, Victoria y San Pablo. Se registra, por lo tanto, una fuerte concentración del proceso de victimización letal. Y no solo en relación con el sexo y la edad: los investigadores han constatado, en los últimos 15 años, indicios indiscutibles de que los que mueren son, en su gran mayoría, pobres y negros” (Soares, 2007, p. 61)

La dinámica de los homicidios tiene dinámicas regionales muy diferenciadas a nivel de los estados y de las ciudades. Mientras que Sao Paulo tuvo, en 2013, una tasa de 10,4 homicidios por cada cien mil habitantes y Rio una de 23,5, ciudades como, Maceió, Salvador y Recife tuvieron tasas de 94,5 59,6 y 47,8 respectivamente (Mapa da Violencia, 2013). Estas diferencias regionales y los diferentes tipos de amenazas a la seguridad hacen muy complejo realizar un análisis general sobre el Brasil. Preferimos enfocarnos en los casos objetos de análisis de la tercera parte del capítulo. En la siguiente gráfica observamos la evolución de la tasa de homicidios durante los años 2000 y 2013. Como observamos, existe una reducción significativa entre el año 2003 y el año 2004, para estabilizarse en los años siguientes alrededor de los 21 homicidios por cada cien mil habitantes.

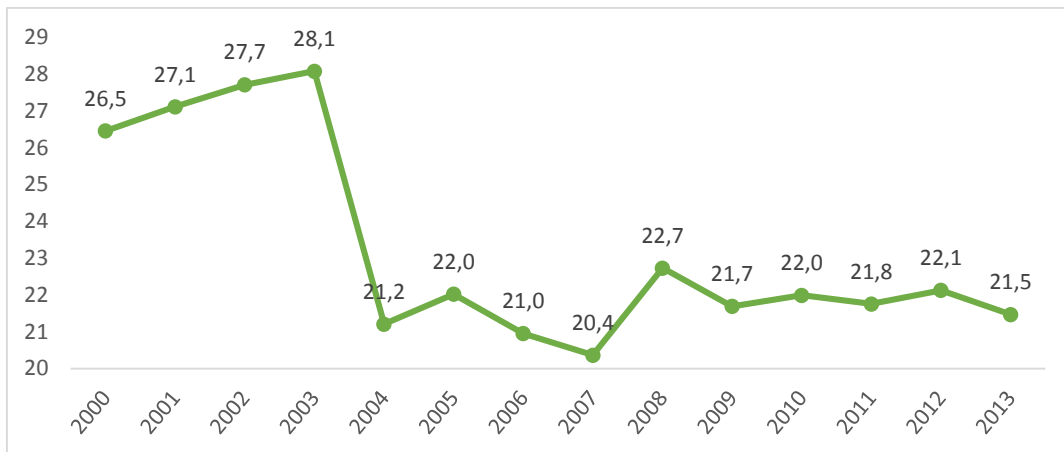


Figura 33. Evolución de la tasa de homicidios en el Brasil, 2000-2013

Fuente: Datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos

Uno de los temas recurrentes en la literatura sobre la criminalidad analizada para este caso es el de la relación existente entre las organizaciones criminales y el narcotráfico. Es necesario advertir que la dinámica de los estados, en cuanto al tema, es muy diferente y que la presencia de crimen organizado, tal y como lo pudimos comprobar en las entrevistas, no es un fenómeno nacional. Es interesante observar, como lo hace Olinger (2013, p. 103), que el Brasil es el segundo mercado más importante en la venta de cocaína después de los Estados Unidos y que, además, es uno de los más importantes productores de precursores químicos para su producción. El comercio de drogas ilegales del Brasil implica alrededor de 5 mil millones de dólares al año. En ese sentido, el control del comercio callejero del tráfico es muy rentable para el crimen organizado. A pesar de la fragmentación de estos grupos a nivel nacional, el control en las ciudades de Rio y Sao Paulo está en manos de pocas organizaciones criminales como el *Comando Vermelho*, *los Amigos dos Amigos* y el *Primero Comando da Capital*. Estas son organizaciones armadas con control territorial en las favelas de estas ciudades que se han ido expandiendo en el país. A pesar de eso, no existen grandes carteles de la droga. Los efectos de estos grupos armados sobre la vida de los habitantes de las favelas son un problema que ha venido cobrando relevancia a nivel político y mediático. Las respuestas al fenómeno han sido variadas y, precisamente, los casos de estudio que analizaremos hacen parte de las diferentes respuestas estatales frente al fenómeno de la delincuencia. Las dinámicas de las organizaciones criminales en el Brasil son muy complejas y no es posible realizar una generalización. Sin embargo, hay que advertir que las tasas de denuncias para el delito del tráfico han aumentado durante los últimos años de forma importante como lo observamos en la siguiente gráfica, realizada a partir de los datos encontrados en el Anuario estadístico de Seguridad Pública (2008-2013). Este aumento nos permite inferir un aumento sostenido en la venta de drogas. Hay que aclarar que, en el Brasil no existe una distinción legal entre el tráfico y el micro-tráfico y que el consumo no está penalizado (Ley 11 343 de 2006).

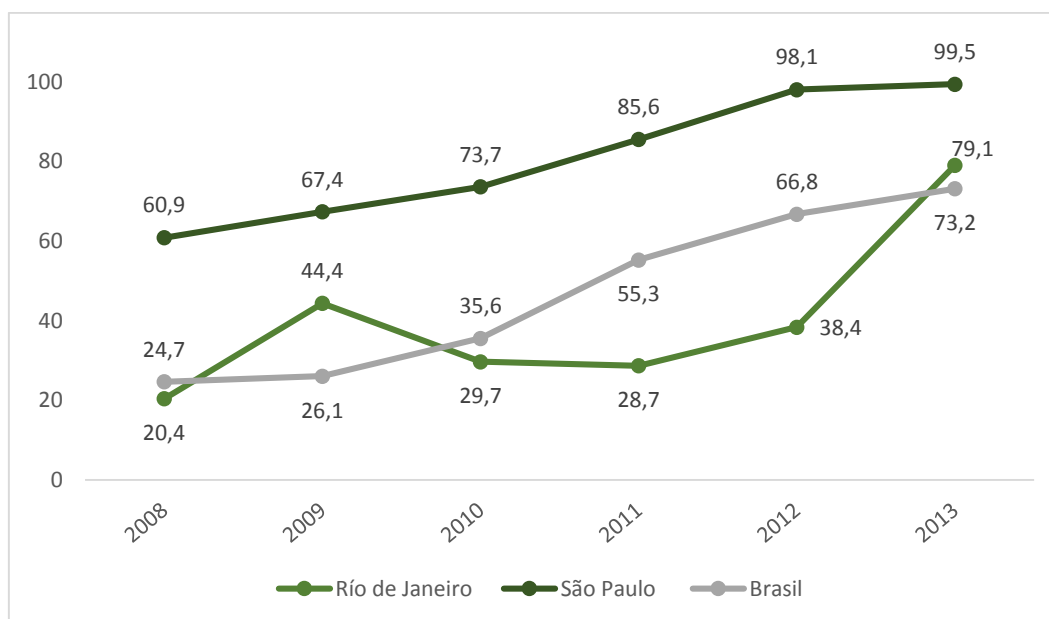


Figura 34. Tasas de denuncias por narcotráfico, Río, Sao Paulo y Brasil, 2008-2013
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Anuario estadístico de seguridad pública

En relación con el delito de extorsión, no encontramos cifras ni estudios que nos permitan observar la evolución del fenómeno en el conjunto del país. Sí encontramos datos específicos en relación con algunos estados, particularmente Río y Sao Paulo, pero ningún estudio consolidado sobre la incidencia del delito a nivel nacional. Las denuncias por el delito parecen estar sub representadas debido a que estos se realizan en un contexto de control territorial por parte de grupos armados, en algunos casos policías y autoridades civiles (Perlman, 2013). En la siguiente parte del informe nos dedicamos a entender dos casos considerados exitosos en el contexto de la prevención del delito en Brasil, el caso de Río de Janeiro y el de Pernambuco, dos estados tocados por una fuerte incidencia de la actividad criminal y dos proyectos y formas diferentes de enfrentarla a nivel institucional.

9.3 Los casos de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) y el Programa Río Más Social en Río de Janeiro y el Pacto por la Vida en el estado de Pernambuco

9.3.1 Las UPP, río más social y la pacificación en las favelas de Río

Contexto

Como lo señalamos en la primera parte de este capítulo, uno de los problemas más importantes en relación con la criminalidad en Brasil tiene que ver con el control territorial ejercido por algunos grupos armados sobre las favelas de las ciudades. En el caso de Río de Janeiro, el control militar detentado por los llamados comandos y la imposición de su autoridad por medio de la fuerza, han sido una amenaza muy fuerte para la institucionalidad de la ciudad y del estado. El monopolio de la autoridad por parte de las pandillas en los territorios periféricos de Río de Janeiro, la antigua capital de Brasil, expresa de forma tangible la fractura de la ciudadanía y los muros de exclusión de los que habla Teresa Caldeira (2008). La realidad de este mundo periférico con múltiples fuentes de violencia y opuesto al mundo del turismo y al centro institucionalizado y cosmopolita de la ciudad es compleja, tal y como lo señala Anderson Lee en su excelente investigación periodística sobre la violencia de las favelas en Río (2009) previa a la copa del mundo,

“El Estado está prácticamente ausente en las favelas. Las pandillas de la droga imponen sus propios sistemas de justicia, leyes y orden, además de impuestos -todo por la fuerza de las armas-. Un mercado negro de armamento procedente de otros países ha alimentado un nivel de violencia pasmoso. [...] Los mafiosos de Río han sido atrapados con metralletas de uso militar y armamento antiaéreo. Los rifles semiautomáticos de asalto y las granadas de mano son lugar común. [...] Río de Janeiro es la ciudad que ocupa el primer lugar a nivel mundial en “muertes violentas intencionales”. Según sus funcionarios, el año pasado se registraron cerca de 5,000 asesinatos, la mitad de ellos relacionados con las pandillas de la droga. [...] Fueron asesinados veintidós policías. Por su parte, la policía de Río mata más gente que la policía en cualquier otro lugar del mundo; en 2008 reconocieron haber matado a 1,188 personas que “se resistieron a la detención”, es decir, poco más de tres personas al día. En comparación, la policía estadounidense mató a 371 personas –clasificadas como “homicidios justificables”– en todo Estados Unidos en el mismo periodo de tiempo. [...] Basta un simple cálculo para anotar que la seguridad pública en Río de Janeiro es un desastre.²⁵”

En el contexto de posicionamiento internacional del Brasil como potencia emergente, el gobierno brasileño impulsó el desarrollo de grandes eventos como parte central de su política de desarrollo. El posicionamiento internacional de la ciudad de Río hace parte integral de este proyecto. La ciudad acogió, en el año 2014, la final del mundial de fútbol y, en el año 2016, será la sede de los juegos olímpicos de verano. El desarrollo y planificación de estos eventos ha implicado inversiones millonarias en infraestructura y, al mismo, ha aumentado las tensiones con las favelas debido a la presión sobre la tierra provocada por el auge inmobiliario. Creemos necesario aclarar que las favelas no pueden ser pensadas solamente como espacios violentos, sino también como espacios que poseen una rica vida comunitaria y lazos asociativos importantes. Como política de lucha contra las organizaciones criminales, el gobierno estatal, con apoyo del gobierno federal mediante el programa PRONASCI, implementó dos programas destinados a recuperar el control territorial del estado sobre las favelas de la ciudad. Estos programas se inspiraron de los controvertidos planes aplicados en la ciudad de Medellín para retomar el control de las comunas basados, en una primera parte, en la retoma militar del territorio por parte del estado y, en una segunda, en la pacificación y aplicación de políticas sociales sobre el territorio. En Río, la primera fase se realizó mediante la puesta en operación de las llamadas *Unidades de Policía Pacificadora* y, la segunda, mediante la aplicación primero de un plan llamado primero UPP social y, posteriormente, reemplazado por el programa, *Río más social*. Analizamos de forma sucinta estas dos iniciativas.

El método

Las UPP son uno de los principales proyectos de seguridad pública desarrollados en Brasil durante los últimos años. Su desarrollo ha implicado la coordinación de las acciones y de los fondos de seguridad pública del gobierno federal, del Estado de Río de Janeiro y de la municipalidad. El programa ha sido ejecutado por la *Secretaría de Seguridad de Río de Janeiro* y cuenta en la actualidad con cerca de diez mil policías y de 40 unidades desplegadas en 264 territorios (Datos del gobierno de Río de Janeiro, 2015). Las *Unidades de Policía Pacificadora* fueron creadas por medio del decreto ley 41 650 y reglamentadas por el Decreto 41 653. Estas hacen parte de la *Policía Militar del Estado de Río de Janeiro* y tenían, en su concepción, una perspectiva de policía de proximidad y comunitaria. Sin embargo, en su desarrollo e implementación esta perspectiva sería puesta en duda debido a que, en la práctica, se

²⁵ Se puede leer una buena traducción de este artículo en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/tierra-de-pandillas-rio-de-janeiro?page=0,1>

buscaba un control militar sobre los territorios para desplazar en control ejercido por las pandillas. Los objetivos centrales de las Unidades eran: 1) consolidar el control estatal sobre comunidades bajo fuerte influencia de la criminalidad ostensiblemente armada y 2) devolver a la población local la paz y la tranquilidad públicas necesarias para el ejercicio de una ciudadanía plena que garantizara el desarrollo tanto social como económico. La primera intervención de este tipo se realizó en la Favela Santa Marta a finales de 2008 (Cano et al, 2012, p. 23). Cada policía de estas unidades tenía una formación en Derechos Humanos y Policía Comunitaria.

Las cuatro etapas del programa de pacificación eran las siguientes: 1) Intervención táctica, desarrollada preferiblemente por grupos de operaciones especiales y en coordinación estrecha entre unidades de la policía y el ejército para la efectiva recuperación del control territorial; 2) Estabilización, que contempla acciones tácticas y de asedio para preparar el terreno para la implantación; 3) Implantación, cuando los policías de las UPP son específicamente asignados y entrenados para esa función y ocupan la localidad; 4) Evaluación y monitoreo. En lo que concierne a la estructura, todas las UPP dependen, en cuanto su dirección y doctrina, de la *Coordinadora de Policía Pacificadora* (CPP), subordinada directa del *Comandante General de la Policía Militar*. El decreto también contempla que todos los policías debían ser nuevos y recién formados, en un intento por sustituir viejos *modus operandi* y disminuir la corrupción al interior de los cuerpos de policía. Las UPP debían ser una policía comunitaria con presencia continua en las favelas. Uno de los efectos más evidentes de la implantación de las Unidades fue el significativo aumento de la presencia policial militar en las favelas. Para ponerlo en perspectiva, el estado de *Rio de Janeiro* cuenta con una tasa de 3 policías por cada 1 000 habitantes. La tasa promedio de las trece comunidades intervenidas es de 18.2 por cada 1 000 habitantes. Sin embargo es de anotar que, la actividad de las UPP se concentra en principalmente en las áreas aledañas a las zonas turísticas y comerciales de la ciudad, pero parece dejar de lado a otras zonas que tienen incluso mayores tasas de homicidio y que requerirían, en teoría, de más atención (Cano et al, 2012, p. 29).

Al componente militar y de policía del programa se sumaba un componente social que intentaba consolidar el proyecto de pacificación, llamado *UPP Social*. Este componente del programa que en sus inicios era responsabilidad del Estado de Río, paso a ser responsabilidad de la ciudad en 2010. El programa se ocupaban, en teoría, de documentar las necesidades de las comunidades pacificadas para implementar proyectos sociales, pero, en la práctica, carecía de la capacidad para procesar y responder a estas demandas de forma adecuada (Ramsey, 2014). *UPP Social* era la materialización de la necesidad de dar un contenido social a la ocupación militar y de policía del espacio urbano, pero nunca contó con objetivos detallados, ni un cronograma financiero. Durante sus años de funcionamiento fue un componente discreto, casi ausente de la intervención militar y policial. Observando la necesidad de profundizar el componente social en la intervención en las favelas y darle un nuevo enfoque, más preventivo, el alcalde Eduardo Paes anunció, en agosto de 2014, la puesta en marcha del Programa *Río Más Social* que reemplazó a *UPP Social*. El objetivo del programa es, contribuir a la consolidación del proceso de pacificación y a la promoción de la ciudadanía local en los territorios pacificados, además de promover el desarrollo urbano, social y económico en los territorios y efectuar la integración plena de esas áreas en el conjunto de la ciudad. Sus áreas de intervención son diversas e incluyen la educación, la salud, la eliminación de los factores de riesgo, la vivienda y los servicios públicos (Rio Mais Social, 2014). *Río Más Social* es un programa multidisciplinar coordinado por el *Instituto Pereira Passos* y *ONU-Hábitat* y cuenta con los siguientes ejes principales: 1) el de la información, para la realización de encuestas con el fin de generar una visión global de los territorios intervenidos, 2) el básico, de

prestación de servicios públicos y, 3) el de desarrollo económico, que forma, asesora y asiste a emprendedores locales para crear empresas.

Los resultados y el éxito relativo de la iniciativa

Desde los primeros años de operación y, de acuerdo con su objetivo principal, las UPP lograron recuperar el territorio de las comunidades que les fueron asignadas ubicando y atacando a los distintos grupos que ejercían control extra legal en las favelas. Como resultado de esta recuperación del territorio por parte de las fuerzas del Estado, el número de muertes violentas disminuyó drásticamente en las zonas de intervención de las Unidades de pacificación. Sin embargo, el costo social de este enfrentamiento militar ha sido muy alto para los habitantes de estos sectores y las intervenciones han sido denunciadas por organismos de derechos humanos y por los movimientos sociales de la ciudad. Además, la prometida intervención social en términos de proyectos y transformación real de las oportunidades y circunstancias de las poblaciones de las favelas por medio del componente social del mismo no se ha realizado. A pesar de tener éxito en la reducción de las muertes violentas, el plan de intervención no ha logrado reducir otros indicadores criminales como el robo, la extorsión o las lesiones personales, es más, estos parecen haber aumentado. Este aumento puede obedecer al aumento de las denuncias en un contexto de control policial, denuncias que no podían realizarse bajo el control del crimen organizado. La siguiente gráfica muestra la disminución de los homicidios a partir de 2008, comparando el número de muertes violentas intencionales que tuvieron lugar entre 2006 y 2011 en las zonas que disponen de UPP y en el resto de la ciudad.

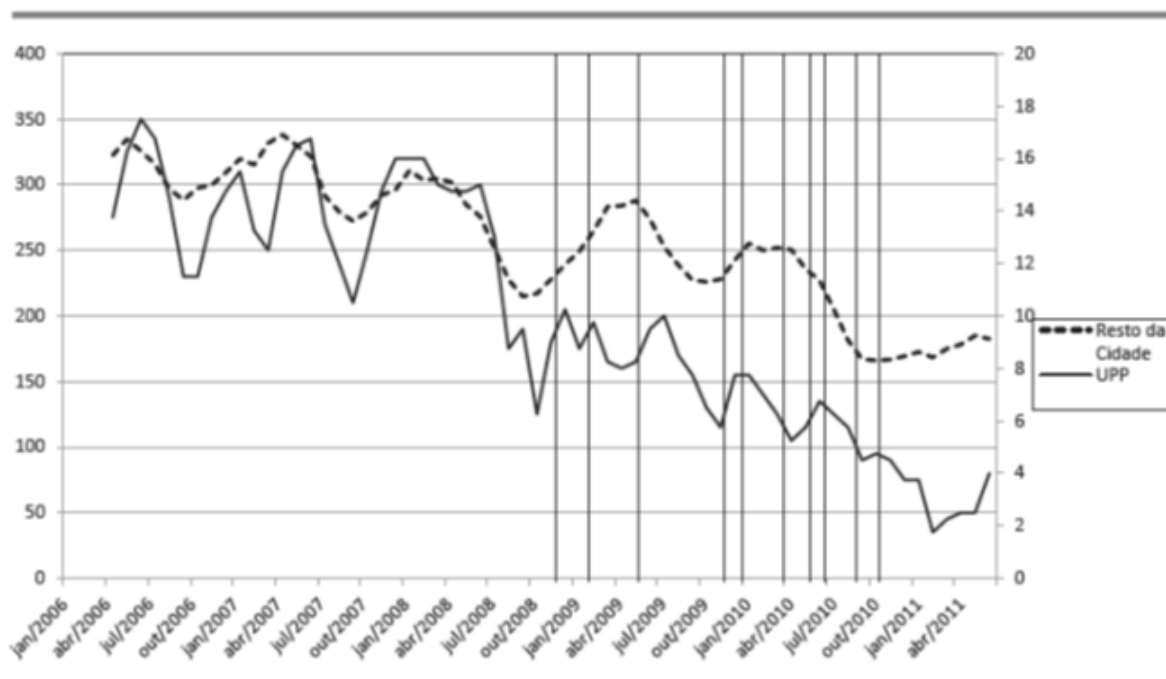


Figura 35: Víctimas de muerte violenta intencional registradas por mes en el municipio de Río de Janeiro. Comunidades con UPP versus el resto de la ciudad, 2006-2011

Fuente: Cano et al. 2012, p. 41.

Según el estudio realizado por Oosterbaan y van Wijk (2014, p. 184), la población percibió que la violencia letal armada había disminuido y que sus favelas eran más seguras. Sin embargo, también se señalan casos controversiales donde las UPP han sido señaladas de victimarias (Ibídem, p. 182). A esto

se agrega un cierto escepticismo en cuanto a la longevidad y eficacia del programa de parte de los residentes en las favelas ya que consideran que, el programa se aplica solamente por el interés económico de cara a los eventos internacionales que todavía tiene que acoger la ciudad en los próximos años. En cuanto al componente social del programa, la población reconocía que si bien el cambio ha sido lento, se han percibido mejoras puntuales en cuanto al acceso a la educación, ya que los niños y profesores sienten menos miedo de ir al colegio; en cuanto a la salud, debido a la construcción de nuevos centros de salud y al hecho de que los doctores pueden acceder a favelas pacificadas más fácilmente; y en cuanto a las actividades deportivas y extracurriculares, puesto que se han creado y apoyado programas especiales para niños para tal fin (Ramsey, 2014). Sin embargo, debido a la reciente implementación de *Rio más social*, no encontramos datos específicos sobre la evaluación del programa y no podríamos hablar de su éxito como iniciativa.

Para concluir, lo paradójico de la iniciativa es su carácter dual que implica “el garrote” y “la zanahoria”. Un enfoque de control militar y de prevención social que no son siempre compatibles. Parece ser que en este caso, el componente de policía ha sido privilegiado, dejando de lado el componente social como eje estructurante de una intervención en barrios en los que el problema básico es la exclusión social. En la siguiente parte, vamos a analizar un caso con una estructura de intervención diferente, el caso de la reducción de homicidios en el estado de Pernambuco mediante la puesta en marcha de un Pacto por la Vida.

9.3.3 La reducción de homicidios con el Pacto por la Vida de Pernambuco

Contexto

El nordeste brasileño es una región históricamente conflictiva en el Brasil. Es bien conocida, por ejemplo, la historia de los míticos cangaceiros, una suerte de forajidos sociales que recorrieron el sertón entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, denunciando las relaciones feudales de poder establecidas por los terratenientes de la región y enfrentando la ley y el ejército. Textos como, *gran sertón: veredas* de João Guimarães Rosa o *Os Sertões* de Euclides de Cunha, rinden testimonio histórico de la presencia de estos grupos en la región. En tiempos más recientes, el nordeste de Brasil sigue siendo una región altas tasas de criminalidad, a decir verdad, las más altas del país. Analizamos aquí el caso de Pernambuco como el caso más exitoso en materia de reducción de los homicidios en el Brasil.

Pernambuco es el estado más poblado del noreste brasileño. Durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el año 2011, la tasa promedio de homicidios se situó alrededor de 50 por cada 100 000 habitantes. Entre los años 2000 y 2005 el promedio de esta tasa fue de 54.13, mientras que, entre 2006 y 2011, la tasa descendió a 46.67 (Ratton et al, 2014, p. 10). Según la información de la *Secretaría de Defensa Social de Pernambuco*, la reducción en la tasa de homicidios entre los años 2007 y 2011 fue del 39%, mientras que en la ciudad de Recife, su capital, fue de un 60%. Este espectacular descenso en la tasa de homicidios tiene relación directa con la aplicación de un programa gubernamental de priorización de la seguridad pública en el estado llamado, *Pacto por la Vida* (*O Pacto Pela Vida* o PPV). El pacto por la vida es un ejercicio de gestión orientado específicamente a la reducción de homicidios. En el contexto de alta criminalidad que vivía la región, era prioritaria la implementación de una política pública integral que tuviera como objetivo y como eje central la reducción de los homicidios. En enero de 2007, el recién electo gobernador del Estado, Eduardo Campos, decidió implementar una serie de cambios dirigidos a transformar la situación de seguridad. La voluntad política del gobernador, al querer

priorizar la seguridad pública y ciudadana en su mandato, fue un hecho de excepción en un Brasil donde la seguridad era relegada únicamente a los oficios de la policía (Ibídem, p. 12).

El método del Pacto por la vida

Una vez posesionado, el gobernador decidió elaborar un plan de acción sobre la seguridad en el estado. Este plan se realizó a partir de un diagnóstico participativo de la situación de la violencia efectuado mediante una serie de foros temáticos sobre el tema. De estos foros participaron expertos académicos, ONGs, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil para debatir y proponer soluciones y proyectos. A partir de estos foros, desarrollados entre enero y mayo de 2007, se decidió implementar un pacto amplio en relación con el respeto a la vida con una base axiológica centrada en el respeto a los derechos humanos, la participación y la prevención de la violencia. La prioridad fue dada específicamente al combate contra los crímenes violentos intencionales y se puso una meta concreta de reducción situada en el 12% anual de los homicidios.

El plan, presentado en mayo del año 2007, contemplaba los siguientes ejes: 1) ampliar y calificar la defensa social, 2) mejorar la administración penitenciaria y promover la resocialización, 3) implementar la prevención social de la criminalidad, 4) promover la articulación entre los actores del sistema de contención criminal (Zaverucha y Pereira, 2015, p. 241). Sus líneas de acción fueron las siguientes: 1) Prevención social del crimen y la violencia, alterando condiciones sociales o institucionales para evitar el crimen; 2) Represión calificada de la violencia, con énfasis en la reducción de la impunidad para impactar directamente los niveles de criminalidad violenta a través de la integración del sistema de seguridad pública; 3) Mejoramiento institucional, readecuación y modernización de procesos relacionados con las operaciones policiales y el sistema de justicia criminal; 4) Información y gestión del conocimiento, integrando y divulgando información pertinente; 5) Formación y capacitación, educación y actualización sobre procedimientos técnicos de la policía y; 6) Gestión democrática, participación en la formulación de políticas públicas de seguridad (Estado de Pernambuco, 2012, p. 6).

El *Pacto por la Vida* implicó un proceso de cambio institucional importante que involucró a todos los organismos dedicados al tema en un proceso de coordinación institucional de la acción, pero también la introducción de elementos novedosos de gestión, monitoreo de los resultados y evaluación. La política de seguridad es una política transversal del estado, esto se evidencia en la responsabilidad compartida de las diferentes instituciones y su participación en la implementación del proceso. Para poner en práctica este nuevo modelo de gestión, se puso en marcha un comité de gobernanza del pacto que lideraba el proceso y tomaba las decisiones, además de un comité gestor ejecutivo encargado de la coordinación de las diferentes cámaras temáticas instaladas (defensa social, prisiones, ministerio público, prevención social, lucha contra el crack). El sistema reposaba sobre la base de elementos técnicos para la toma de decisiones en el que la información suministrada por la *Gerencia de Análisis Criminal y Estadística*, en cabeza de la *Secretaría de Defensa Social*, es fundamental.

En relación con la policía, se modificaron los criterios de promoción, procediendo a una ampliación y renovación de los puestos de mando. Notando el déficit en el efectivo policial, el gobernador Campos decidió aumentar su número. A medida que los efectivos iban aumentando, se empezaron a realizar tareas conjuntas entre la policía civil y militar para desarticular grupos de exterminio y de crimen organizado presentes en el Estado. Uno de los logros más importantes fue la desarticulación y la persecución de los grupos de "limpieza social" presentes históricamente en el lugar.

A nivel de la gestión, la aplicación del programa trajo consigo una visión más gerencial orientada a los resultados. Las reuniones de los comités estaban centradas en esa perspectiva y buscaban dar una mayor eficacia a las instituciones involucradas. Por ejemplo, el *Departamento de Homicidios y Protección de la Persona* pasó de realizar 15 investigaciones policiales entre enero y julio de 2008 a 80 en el mismo período de 2009 (Zaverucha et al, 2015, p. 243).

A nivel territorial, el pacto implicó la división del Estado en 26 áreas integradas de seguridad. Cada semana, los comités gestores de las áreas se reúnen para evaluar la evolución de los homicidios intencionales de la semana anterior y proponer soluciones para incidir sobre la reducción en el nivel local. Esta información alimenta la coordinación de acciones en el nivel estatal. El caso de la prefectura de Recife es el caso más representativo del éxito en reducción de homicidios de la política. La articulación territorial hecha con las autoridades locales ha permitido una buena implementación con resultados positivos y una sinergia interesante con los municipios que colaboran activamente con el Pacto. Por ejemplo, en el año 2013, fue creada la secretaría de seguridad urbana de Recife y se implementó el Pacto por la Vida municipal que sigue las líneas directrices del plan del estado, pero que profundiza varios elementos en la esfera de su jurisdicción aumentando de esa forma los efectos de la política en el nivel local.

Los resultados y las razones del éxito de la política

La gráfica siguiente, tomada del resumen del Pacto por la Vida (2012) publicado por el Estado de Pernambuco, nos muestra la evolución de la tasa de homicidios entre 2004 y 2012. En ella podemos observar claramente los efectos de la aplicación de la política de seguridad en la reducción de los homicidios durante este periodo.

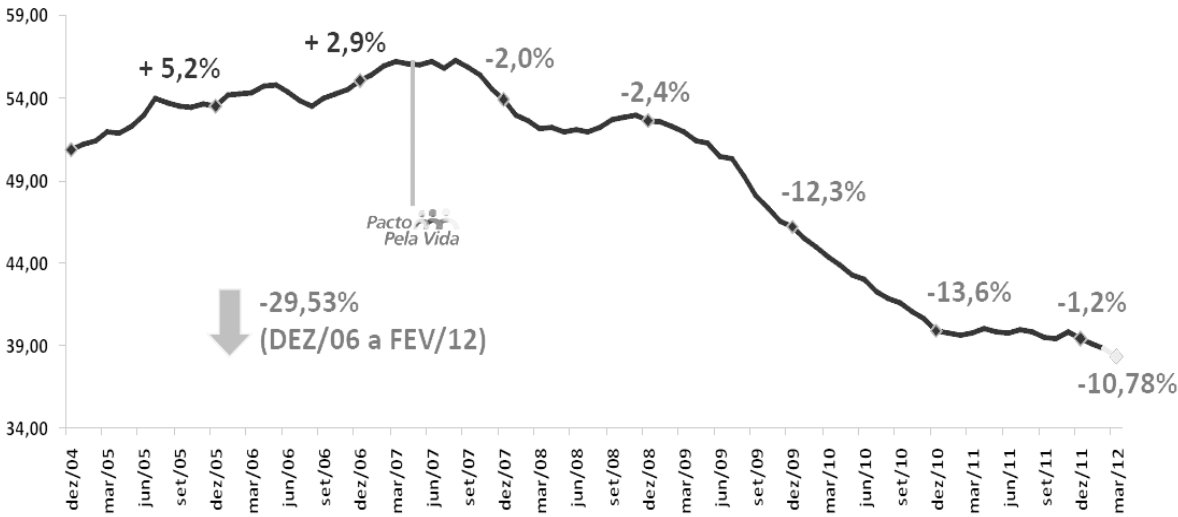


Figura 36. Evolución de la tasa de homicidios en Pernambuco, 2004-2012
Fuente: tomado de, Estado de Pernambuco (2012, p. 39)

A la hora de analizar los éxitos de la política es de notable relevancia la voluntad política y el liderazgo del gobernador Campos para implementar un programa centrado en la reducción de homicidios y en la seguridad ciudadana. Tener claro el objetivo de la política y las metas en cuanto a la reducción de

homicidios facilita la orientación del trabajo de las instituciones y concentra su acción. Es notorio el hecho de que el gobernador haya innovado proponiendo nuevos procedimientos basados en la construcción participativa de una política de seguridad en la que esta se concibe como un problema político antes que de policía. En segundo lugar, tal como lo destaca Ratton (2014, p. 21) una de las razones fundamentales del éxito de la iniciativa está en el desarrollo de una experticia técnica que permita evaluar y dar seguimiento a la política en el tiempo. En el caso del Pacto esta ha sido aportada por la *Secretaría de Planificación y de Gestión del Estado* que ha garantizado la sustentabilidad del mismo. En tercer lugar es importante resaltar los esfuerzos de coordinación entre las diferentes instancias del estado y de la policía. En ese sentido, el pacto ha posibilitado el diálogo y el intercambio de información indispensable para una buena coordinación de acciones entre las ramas ejecutiva, judicial y los gobiernos municipales. Finalmente, un elemento que parece ser importante en este caso es el aumento de la efectividad en las investigaciones judiciales sobre los homicidios. Las investigaciones aumentaron de forma sustancial y también lo hicieron los arrestos por este delito que aumentaron en 1300% entre los años 2006 y 2010 (Zaverucha, 2015, p. 245). Se cree la reducción de la impunidad es uno de los aspectos significativos a tener en cuenta en relación con la disminución de los homicidios.

Quizás lo más difícil de un ejercicio exploratorio como este y, en general, de un intento de comparación de realidades tan diversas sea la generalización de los hallazgos. Esta generalización no da cuenta en absoluto de la diversidad de perspectivas, de condiciones y de las múltiples posibilidades que plantean los fenómenos sociales. El intento de generalización es una forma de reducción al mínimo de la enorme complejidad que existe en los territorios y que determina de manera efectiva, tanto las políticas de seguridad ciudadana y de prevención del delito, como los proyectos implementados para dar solución, en el nivel local, a los problemas de seguridad. Así, en la diversidad de casos y de territorios que ha explorado este informe es difícil plantear una generalización, hacerlo resta contenido al universo multiforme y particular que el análisis de cada territorio nos aportó. Sin embargo, la pregunta que guió el documento puede ayudarnos a simplificar ciertos elementos de análisis y a presentar, de forma parcial, una serie de conjeturas y conclusiones en la materia. En síntesis, este informe ha querido contextualizar y entender las razones del éxito de ciertas iniciativas en los niveles locales en América Latina. Para hacerlo hemos descrito, en la medida de nuestras posibilidades, 1) los universos institucionales que encuadran la lógica de las políticas de seguridad, intentando entender los puntos de coyuntura territorial entre los niveles nacionales y locales. Pensamos que, entendiendo esta lógica de aplicación territorial y las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno podríamos entender la dinámica de cooperación entre los actores asociada a la aplicación de los paradigmas de la “buena gobernanza” y comprender, en el contexto de descentralización que viven los países de la región, el papel de lo local y de lo nacional en el éxito de las iniciativas, 2) la lógica de la evolución de la criminalidad, especialmente en las áreas urbanas de América Latina, relacionada con los delitos de homicidios, micro-tráfico y extorsión cómo delitos complejos generalmente asociados al crimen organizado y 3) el contexto de aplicación, el método y las razones del éxito y/o fracaso de diez iniciativas en el nivel local que tuvieran un alto impacto en la prevención del delito en los países analizados. Teniendo en cuenta estos tres elementos, que constituyen la base del informe y que han determinado la forma en la que se estructura el documento, quisiéramos realizar, a continuación, un corto intento de generalización para cada una de estas partes haciendo hincapié en la última que es, a nuestro parecer, la que responde a la pregunta central del informe.

10.1 Los contextos institucionales.

Las políticas de seguridad ciudadana son una línea de las políticas públicas emergente en el contexto latinoamericano. Tal y como lo observamos a lo largo del informe, en los diferentes países analizados, a partir de la primera década del siglo XXI, comenzaron a darse esfuerzos de elaboración de políticas públicas y de marcos normativos sobre el tema. Durante la década de los años 1990, en el llamado período de la democratización, el tema de los derechos ciudadanos y de la participación fue ganando espacio. Esto implicó un cambio en la perspectiva de la seguridad, que pasó de la “doctrina de la seguridad nacional”, a una más preocupada de los derechos y de la participación social. En ese contexto, el tema de la prevención se convirtió en un tema importante que fue incorporado lentamente dentro de las legislaciones y dentro de la estructura institucional de los estados. El tema de seguridad intentó dejar de ser un tema militar y policial y convertirse en un tema ciudadano. Las reformas implementadas estaban dirigida a pasar la responsabilidad de la seguridad de los ministerios de defensa a los ministerios del interior y de justicia. Este cambio institucional estaba acompañado de otros esfuerzos en materia de política pública orientados a la institucionalización de las formas de respuesta a las amenazas en materia de seguridad. Crear políticas públicas dirigidas a la seguridad implica un proceso de responsabilización

de las administraciones sobre la cuestión, además de la creación de herramientas de respuesta para su resolución. Al mismo tiempo que se crearon instituciones para enfrentar el problema, se establecieron unidades responsables para la prevención del delito dentro de los gobiernos centrales y regionales. También se crearon y promulgaron planes de seguridad ciudadana y/o de prevención del delito que intentaron transformar las políticas de seguridad en políticas de estado y dar herramientas de evaluación y análisis fundadas en evidencia empírica para la orientación de las decisiones. Creemos que este proceso, en evolución, merece la pena ser documentado desde una perspectiva comparada que nos permita observar su evolución regional con un grado de detalle más alto. Este informe constituye un primer esfuerzo en ese propósito, pero deberá ser completado en el futuro por otros estudios sobre el tema.

Este ejercicio nos ha permitido caracterizar cada uno de los países estudiados y sus marcos normativos e institucionales. Es importante advertir que la diferencia más evidente se encuentra entre los países con estructuras centralizadas y los países con estructuras federales. De esa forma, la lógica de aplicación de las políticas en un contexto federal y en un contexto central difiere notablemente. En el caso de los Estados Unidos, México, Brasil y Argentina, países con instituciones federales, las políticas de seguridad ciudadana se han concentrado en los procesos de creación de instancias de coordinación con los estados o las provincias y en la creación de fondos que funcionan como herramienta incitativa para desarrollar planes y programas de prevención del delito en el nivel local. La fuerte autonomía de los Estados y de los gobiernos locales en materia de seguridad y de policía en estos regímenes, implica una complejidad enorme en los proyectos en el orden local. De otro lado, los países con gobiernos centralizados como, El Salvador, Ecuador, Perú y Chile pueden realizar una aplicación de políticas de tipo *Top-Down* que permiten un proceso de coordinación más eficiente y rápido, pero que al mismo tiempo encuadran la capacidad de acción de los gobiernos locales, lo que restringe su acción y, por ende, la variedad de sus respuestas frente a la seguridad y la prevención. A pesar de esto, la mayoría de los gobiernos locales analizados han sabido utilizar el contexto institucional centralizado para mejorar sus procesos de respuesta frente a la delincuencia y, dentro de su margen relativo de libertad, canalizar recursos y aumentar la coordinación con los diferentes niveles. En todos los casos observamos que la importancia para el éxito de las políticas radica en la sinergia en los procesos de coordinación entre los diferentes niveles e instancias de gobierno y en la apropiación de las herramientas con el objetivo de disminuir los índices criminales. Creemos importante resaltar que, el éxito del proceso de coordinación entre los niveles de gobierno y la sociedad civil potencia las políticas y su apropiación por parte de los ciudadanos. En ese sentido, la creación de comités de seguridad a nivel sectorial y local se presenta como una herramienta interesante que involucra la participación de las comunidades en la puesta en marcha de la iniciativa y que favorece la continuidad de los proyectos.

10.2 Contextos criminales, evolución de los delitos y de las respuestas institucionales

En lo que tiene que ver con la particularidad de los contextos criminales, encontramos diferencias muy grandes entre los países en materia de la evolución de los delitos estudiados. La incidencia de los homicidios es territorialmente muy dispar, mientras que países como Chile, Argentina, Perú y Ecuador tienen tasas de homicidios menores a 10, México y El Salvador presentan tasas que sobrepasan los 40 homicidios por cada cien mil habitantes. Además, a nivel nacional, las diferencias interregionales son, como lo observamos a lo largo del informe, muy fuertes. Los contextos son muy diferentes y en cada

caso, obedecen a lógicas complejas relacionadas con factores históricos y coyunturas criminales que hemos intentado poner en relieve a lo largo de los análisis. A lo largo del informe, una particular atención ha recibido el tema del crimen organizado y la capacidad de control de las pandillas en los diferentes contextos nacionales. El crimen organizado, muchas veces globalizado, se constituye en una seria amenaza en los contextos de alta segregación urbana que caracterizan a la región. Este crimen organizado implica un control de la extorsión, del micro-tráfico y de otras economías ilícitas en las ciudades, pero además un control territorial y un aumento de los homicidios en las periferias urbanas, tal como lo observamos en los casos de Rio, Santa Tecla, Rosario y Ciudad Juárez. Hacer frente a la complejidad de las organizaciones criminales, requiere una combinación de intervención policial para recuperar el control sobre el territorio y de medidas sociales para integrar estos territorios y a sus ciudadanos. Uno de los puntos que tenemos que remarcar en el informe es el de los cambios en las dinámicas urbanas de los conflictos socio-territoriales en América Latina. La fuerte segregación urbana, sumada a los cambios en los movimientos sociales y en las dinámicas criminales en las periferias urbanas plantean desafíos importantes en la gobernabilidad local y en la estructuración de las políticas públicas de seguridad. El control territorial de grupos armados de pandillas y las disputas territoriales entre estos grupos plantean límites a los proyectos de prevención. El contexto armado y de disputa territorial implica la conciliación de salidas policiales combinadas con formas de ocupación institucional del territorio y herramientas de prevención y políticas sociales que permitan atenuar y eliminar las causas sociales de la criminalidad.

El impacto del secuestro y del micro-tráfico es muy diferente en cada uno de los casos y en cada una de las ciudades, la correlación con los niveles de segregación socio-espacial y con la inequidad debería ser establecida para una comprensión más detallada del fenómeno. Notamos que la presencia de economías ilegales está relacionada con el aumento de este tipo de delitos y con la presencia del crimen organizado. La dificultad para tener acceso a los datos de estos dos delitos ha sido uno de los puntos más complejos del informe. No todos los países establecen diferencias entre el micro-tráfico y el tráfico y, en consecuencia, no en todos los países la extorsión está incluida en las estadísticas de ocurrencia de delitos. En este punto es necesario advertir que las unidades territoriales de la administración y los países necesitan contar con buenas herramientas de información, con bases de datos abiertas, completas, desagregadas y georreferenciadas que permitan entender, monitorear y analizar los datos sobre seguridad ciudadana. Las herramientas de análisis proporcionadas por la minería de datos en combinación con el trabajo académico que pueden brindar las universidades y los centros de investigación y referencia son un punto de desarrollo importante para la implementación de las políticas y para garantizar su éxito y evaluación en el largo plazo. Contar con información de calidad permite adecuar la toma de decisiones con base en evidencia empírica y orientar las políticas para maximizar su impacto. Creemos que, en este sentido, esfuerzos como los del Observatorio de criminalidad de la Cámara de Comercio de Bogotá cobran sentido e importancia.

10.3 Las condiciones de éxito o fracaso de las iniciativas.

El punto central de nuestro análisis y lo que creemos que constituye su novedad es el intentar entender los casos exitosos en su contexto institucional y territorial específico. Así, entender la dinámica de relación entre las instituciones de diferentes niveles territoriales nos permite entrever las posibilidades de la mejora en la gobernabilidad de los proyectos de seguridad ciudadana y de prevención del delito. Creemos que el estudio de las buenas prácticas nos permite establecer los puntos recurrentes en los métodos y en los procedimientos, lo que nos da la posibilidad de entrever su funcionamiento en otros

ambientes. Esta “replicabilidad” no consiste en un traslado mecánico y acrítico de las experiencias a diferentes realidades, sino en entender el contexto específico en el que se desarrollan y evaluar como las formas de solución planteadas para un caso podrían adaptarse a otra realidad para maximizar sus efectos a nivel de la prevención criminal. Creemos que uno de los elementos más importantes de este trabajo fue el acercarnos a las experiencias y a las personas que han estado cerca de estos procesos, que los han pensado y que han contribuido a su implementación. Así pues, el escuchar la experiencia y los análisis de los expertos y de los entrevistados, en particular de Hugo Acero, de Gino Costa, de Franz Vanderschueren, de José Luiz Rattón y de Norma Maray marcó la comprensión que tuvimos de los casos. Su entendimiento de las dinámicas generales de los programas exitosos y sus puntos de coincidencia a la hora de analizar los factores de éxito de las iniciativas fueron importantes para el informe.

A continuación queremos, a manera de conclusión, referir estos puntos de coincidencia que son, al mismo tiempo, los puntos clave para interpretar los casos que hemos analizado en este documento.

1. Es importante la implicación directa y permanente de la autoridad territorial respectiva. El tema de seguridad ciudadana es un tema que no debe ser delegado a otros responsables políticos ni policiales y para el cual el objetivo de reducción debe estar claro y ser un punto principal en la agenda gubernamental.
2. Es necesario establecer un proceso de coordinación de la decisión y de la información que permita vincular a todos los organismos responsables a la hora de compartir la información, analizarla y debatir las opciones posibles de tratamiento del problema. Estas instancias deben institucionalizarse y funcionar periódicamente. Los comités intersectoriales de seguridad que vinculen a todos los organismos involucrados, a la academia y a las comunidades son la principal opción.
3. Es necesario crear y formar el cuerpo técnico y el capital humano y burocrático especializado en seguridad que brinde y analice información de forma permanente y que la entregue de forma oportuna a los decisores, el caso de Miraflores es revelador en ese sentido.
4. Es importante, en todos los casos, involucrar a la comunidad y mantenerla informada de todo el proceso. Los procesos participativos que involucren no solo el tema de seguridad, sino todos los aspectos de la planificación son importantes en este punto. Las herramientas de difusión vía Web y el gobierno virtual, así como el uso de las aplicaciones tecnológicas (móviles, redes sociales) son herramientas a tener en cuenta y su uso debe ser recomendado y extendido.
5. Es necesario pensar en las causas del delito y articular el diseño de políticas sociales a las políticas de prevención social del delito. La reducción en las brechas de la riqueza, la construcción de escuelas y de infraestructuras para el buen uso del tiempo libre deben articularse a las iniciativas emprendidas. En ese orden de ideas, el principal reto de las iniciativas locales consiste en su transversalidad y en el uso de todas las herramientas disponibles para comprender e incidir sobre la realidad criminal.
6. Hay que crear una institucionalidad y comprometer a las comunidades en el proceso. Esto contribuye a la continuidad de los procesos en el tiempo. Esa continuidad es un elemento primordial para el éxito de los proyectos. Para incidir en los cambios en las dinámicas criminales se requiere que los proyectos se ejecuten en el largo plazo y que las administraciones venideras tengan el compromiso de continuar con proyectos exitosos y queridos por la comunidad.

7. En último lugar, y este es quizás el punto más importante en relación con los casos analizados, es primordial el uso del sentido común para la resolución de problemas. En todos los casos, la implementación de políticas de seguridad requiere discusión informada, evidencia y demostración. La discusión racional de los hechos es entonces una parte fundamental del proceso de implementación.

11.1 Bibliografía teórica y de documentos generales sobre la criminalidad en América Latina

- Banco de Desarrollo de América Latina. (2014). *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito* (p. 264). Bogotá, Colombia. Recuperado a partir de <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>
- Banco Mundial. (2011). *Volumen II: Crimen y Violencia en Centroamérica* (pp. 1-39). Recuperado a partir de http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf
- Boaventura de Sousa, S., & García, M. (2001). *Caleidoscopio de las justicias en Colombia. Tomo I*. Bogotá - Colombia : Siglo del Hombre Editores - Universidad de los Andes.
- Brenner, N. (1998). Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431- 451.
- Buvinic, M., Morrison, A., & Orlando, M. (2005). Violencia, crimen y desarrollo en América Latina y el Caribe. *Papeles de Población*, 11(43), 167 - 214.
- Carrión, F. (2002). *Seguridad ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* (FLACSO). Quito, Ecuador. Recuperado a partir de <http://www.flacso.org.ec/docs/sfseguridadciudadana.pdf>
- CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Recuperado a partir de http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf
- Costa, G. (2012). *La Situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina* (pp. 1-14). Inter-American Dialogue. Recuperado a partir de <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF>
- Dammert, L., & Arias, P. (2007). El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política. *CEPLAN - Corporación de Estudios Para Latinoamérica*, (40), 1- 41.
- Dammert, L., Salazar, F., Montt, C., & González, P. A. (2010). *Crecimiento e inseguridad: Indicadores para las Américas*. FLACSO - Chile & Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado a partir de http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/FLACSO_on_crime.pdf
- Development Bank of Latin America. (2014). *Towards a safer Latin America: A new perspective to prevent and control crime*. Bogotá, Colombia. Recuperado a partir de <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/708/RED2014-english-towards-a-safer-latin-america.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla, cómo mejorarla*. Recuperado a partir de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37099849>
- Fundación Paz Ciudadana. (2013). *Buenas Prácticas para el Análisis Delictual En América Latina*. Santiago, Chile. Recuperado a partir de http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/06/buenas-practicas_reducido_web.pdf
- Gallardo, M., Vallone, A., & Sfeir, R. (2012). Determinantes de los Crímenes a la Propiedad en Chile, 1997-2009: Un Análisis Regional. INESAD. Recuperado a partir de http://www.inesad.edu.bo/bcde2012/papers/61.%20Vallone_Crimen_Chile.pdf
- Kliksberg, B. (2002). El crecimiento de la criminalidad en América Latina: Un tema urgente. *Revista Multiciencias*, 2(2), 85-91.
- M. Fleitas Ortiz de Rozas, D., Lodola, G., & Flom, H. (2014). *Delito y Violencia en América Latina y el Caribe: Perfil de los Países de la Región* (Asociación para Políticas Públicas). Buenos Aires,

- Argentina. Recuperado a partir de <http://www.sehla.org/wp-content/uploads/2014/05/Delito-y-Violencia-America-Latina-y-el-Caribe-FLEITAS-APP.pdf>
- Montero, J. (2014). Basombrío, Carlos (ed.), ¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 44, 247-255.
- Mugellini, G. (2013). Crime against the private sector in Latin America: existing data and future orientations to analyse the victimization of businesses. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 4(2), 18-39.
- Ortega, T. (2014). Criminalización y concentración de la pobreza urbana en barrios segregados. Síntomas de guetización en La Pintana, Santiago de Chile. *EURE*, 40(120), 241-263.
- Palacios, M., & Serrano, M. (n.d.). México y Colombia: Las violencias del narcotráfico. En *Seguridad nacional y seguridad interior. Los grandes problemas de México*. México: Colegio de México, (pp. 54 - 105). Recuperado a partir de [http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Grandes%20problemas/Cap%C3%ADtulo%204%20\(Serrano%20y%20Palacios\).pdf](http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20M%C3%A9xico%20Materiales%20recibidos/Grandes%20problemas/Cap%C3%ADtulo%204%20(Serrano%20y%20Palacios).pdf)
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional del Desarrollo Humano 2013-2014 - Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, Estados Unidos. Recuperado a partir de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Sassen, S. (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press). Princeton & Oxford. Recuperado a partir de <https://archivocienciasociales.files.wordpress.com/2012/09/s-sassen-territory-authority-rights.pdf>
- Schmallegger, F. (2012). *Criminology today: An integrative introduction*. University of North Carolina: Emeritus.
- The Brookings Institution. (2015). *The Brookings Institution: Report on «Towards a safer Latin America: A new perspective to prevent and control crime»*. Recuperado a partir de http://www.brookings.edu/~media/events/2015/04/28-safer-latin-america/20150428_latin_america_crime_transcript.pdf

11.2 Bibliografía en relación con las buenas prácticas

- Acero, H., Miraglia, P., & Pazinato, E. (2012). *Estrategias locales de seguridad ciudadana 1*. Recife, Brasil. Recuperado a partir de http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Livro1_estrategias_locais_seguranca_cidada_espanhol_web.pdf
- Bello, C. (2004). Programas locales de prevención del delito: La experiencia de la policía comunitaria en Bogotá. *Revista Criminalidad*, 47, 60-73.
- Carrión, F., Pontón C., & Armijos V. (2009). *120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito, Ecuador: FLACSO. Recuperado a partir de http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_116.pdf
- Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. (2012). *Indicadores de prevención social de la violencia y la delincuencia. Documento conceptual, desarrollo metodológico e informe de campo*. México. Recuperado a partir de <http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/131312/Indicadores%20de%20prevenci%C3%B3n%20social%20de%20la%20violencia%20y%20la%20delincuencia.?version=1.2&t=1366679423000>

- CEC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2011). *Experiencias en América Latina: El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Recuperado a partir de http://www.cec.uchile.cl/publicaciones/sd_08_america_latina.pdf
- CEC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012). *Reseña iniciativas Ganadoras: 2º Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe*. Recuperado a partir de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37040554>
- CIPC - Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. (2005). *Prévenir la Délinquance en Milieu Urbain et Auprès des Jeunes*. Montreal, Canadá.
- CIPC -. (2010). *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: Tendencias perspectivas*. Montreal, Canadá. Recuperado a partir de http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/prevencion_de_la_criminalidad_y_la_seguridad_cotidiana_ESP_01.pdf
- CIPC -. (2011). *Practical Approaches to Urban Crime Prevention*. Montreal, Canadá. Recuperado a partir de https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Practical_Approaches_to_Urban_Crime_Prevention.pdf
- CIPC -. (2012). *Recueil international d'expériences en prévention de la violence et la criminalité chez les jeunes: Pratiques de pays occidentaux* (pp. 1-52). Montreal, Canadá. Recuperado a partir de http://www.crime-prevention-intl.org/uploads/media/Recueil_de_pratiques_MSP_-_version_finale.pdf
- CIPC -. (2014). *Prévention de la criminalité et sécurité quotidienne: tendances et perspectives* (No. 4) (pp. 1- 05). Montreal, Canadá. Recuperado a partir de http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/2014/CIPC_rapport_4.pdf
- Dammert, L. (2005). *La construcción de ciudadanía como estrategia para el fomento de la convivencia y la seguridad*. FLACSO. Recuperado a partir de http://pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials_dammert.pdf
- Krisch, M., Eisner, M., Mikton, C., & Butchart, A. (2015, Abril). *Global Strategies to Reduce Violence by 50% in 30 Years: Findings from the WHO and University of Cambridge Global Violence Reduction Conference 2014*. University of Cambridge. Recuperado a partir de <http://www.vrc.crim.cam.ac.uk/VRCconferences/conference/violencereductionreport>
- Massolo, A. (2013). *Herramientas y Buenas Prácticas de los Gobierno Locales para la Seguridad de las Mujeres en las Ciudades*. Recuperado a partir de <http://servicios.uimunicipalistas.net/biblioteca/data/redes/redgenero/1385035867583.pdf>
- Rico, J. M. (2007). *Informe Estado de la Región 2008 - Ponencia: Experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana* (pp. 1-48). San José, Costa Rica: Estado de la Región. Recuperado a partir de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/003/JM_Rico_Ponencia_Experiencias_internacionales.pdf
- Tocornal, X., Tapia, P., & Araya, J. (2011). *Evaluación Buenas Prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia - Compendio del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe* (CEC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile). Chile. Recuperado a partir de <http://www.uchile.cl/publicaciones/87463/aprendizajes-y-desafios-para-la-prevencion-del-delito-y-la-violencia>
- ONUDC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. Viena, Austria. Recuperado a partir de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf
- Waller, I. (1997). *Prevención del delito: La nueva esperanza de las políticas de urbanismo*. Recuperado a partir de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN028740.pdf>

11.3 Bibliografía del caso estadounidense

- Ariza, J. (2010). Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria: La experiencia anglosajona. *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (12), 2.
- Azrael, D., Braga, A. A., & O'Brien, M. (2013). *Developing the Capacity to Understand and Prevent Homicide: An Evaluation of the Milwaukee Homicide Review Commission* (No. 240814) (pp. 1–66). Washington D.C., Estados Unidos. Recuperado a partir de <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/240814.pdf>
- Beckett, K., & Sasson, T. (2003). *The Politics of Injustice: Crime and Punishment in America*. SAGE Publications.
- Braga, A., Kennedy, D., Waring, E., & Morrison, A. (2001). Problem-oriented policing, deterrence, and youth violence: An evaluation of Boston's Operation Ceasefire. *Journal of research in crime and delinquency*, 38(3), 195-225.
- Braga, A., & Pierce, G. (2005). Disrupting illegal firearms markets in Boston: The effects of Operation Ceasefire on the supply of new handguns to criminals. *Criminology & Public Policy*, 4(4), 717-748.
- Braga, A. (2008). Pulling levers focused deterrence strategies and the prevention of gun homicide. *Journal of Criminal Justice*, (36), 332-343.
- Brandon, D. (2015). The Use and Effectiveness of Problem-Oriented Policing, 7(4). Recuperado a partir de <http://www.studentpulse.com/a?id=1028>
- Brantingham, P., & Faust, F. (1976). A Conceptual Model of Crime Prevention. *Crime & Delinquency*, 22(3), 284-296. <http://doi.org/10.1177/001112877602200302>
- Chamlin, M., & Cochran, J. (1997). Social altruism and crime. *Criminology*, 35(2), 203-226.
- Congress, U. S. (1994). Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994. *Public law*, 103-322.
- Crime Solutions., Nacional Institute of Justice., Office of Justice Programs. Minneapolis (MN) Hot Spots Experiment. Recuperado a partir de <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=58>
- Crime Solutions., Nacional Institute of Justice., Office of Justice Programs. Operation ceasefire (Boston, Mass.). Recuperado a partir de <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=207>
- Crime Solutions., Nacional Institute of Justice., Office of Justice Programs. Operation Cul-de-Sac. Recuperado a partir de <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=124>
- Crime Solutions. Nacional Institute of Justice., Office of Justice Programs. Operation Peacekeeper. Recuperado a partir de <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=51>
- Crime Solutions. Nacional Institute of Justice., Office of Justice Programs. Project BUILD. Recuperado a partir de <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=335>
- Crime Solutions., Nacional Institute of Justice., Office of Justice Programs. Aggression Replacement Training® (ART®). Recuperado a partir de <https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=254>
- Crime Solutions., Nacional Institute of Justice., Office of Justice Programs. Milwaukee (Wis.) Homicide Review Commission (MHRC). Recuperado a partir de http://www.dea.gov/druginfo/ftp_chart1.pdf
- FBI - Federal Bureau of Investigation. (2011). 2011 National Gang Threat Assessment: Emerging Trends. Recuperado a partir de <https://www.fbi.gov/stats-services/publications/2011-national-gang-threat-assessment/2011-national-gang-threat-assessment-emerging-trends>
- Frühling, H., Tulchin, J. S., & Golding, H. A. (Eds.). (2005). *Crimen y violencia en América Latina: Seguridad ciudadana, Democracia y Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Gundersen, K., & Svartdal, F. (2006). Aggression Replacement Training in Norway: Outcome evaluation of 11 Norwegian student projects. *Scandinavia Journal of Educational Research*, 50(1), 63-81.
- Kim, S. Y., & Skogan, W. G. (2003). *Community Policing Working Paper 27: Statistical Analysis of Timeseries Data on Problem Solving* (pp. 1-18). Evanston, IL, Estados Unidos: Institute for Policy Research -

- Northwestern University. Recuperado a partir de <http://www.ipr.northwestern.edu/publications/papers/urban-policy-and-community-development/docs/caps/caps27.pdf>
- Kneebone, E., & Raphael, S. (2011). *City and suburban crime trends in metropolitan America*. Brookings Institution Metropolitan Policy Program Washington, DC. Recuperado a partir de <https://gspp.berkeley.edu/assets/uploads/research/pdf/p66.pdf>
- Lasley, J. (1996). *Using Traffic Barriers to "Design Out" Crime: A Program Evaluation of LADPS's Operation Cul-de-Sac*. United States. Recuperado a partir de <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=169114>
- Lasley, J. (1998). "Designing Out" Gang Homicides and Street Assaults. National Institute of Justice. Recuperado a partir de http://www.popcenter.org/problems/drive_by_shooting/PDFs/Lasley_DesigningOut_1998.pdf
- Liska, A., & Bellair, P. (1995). Violent-crime rates and racial composition: Convergence over time. *American Journal of Sociology*, 578-610.
- Marcuse, P. (1997). The Enclave, the Citadel, and the Ghetto What has Changed in the Post-Fordist US City. *Urban affairs review*, 33(2), 228-264.
- Marcuse, P. (2005). Enclaves yes, ghettos no. *Desegregating the city: Ghettos, enclaves, and inequality*, 15-30.
- McGarrell, E. F., Chermak, S., Wilson, J. M., & Corsaro, N. (2006). Reducing homicide through a «lever-pulling» strategy. *Justice Quarterly*, 23(02), 214-231.
- National Institute of Justice. (2001). *Reducing Gun Violence: The Boston Gun Project's Operation Ceasefire* (pp. 1-71). Washington D.C., United States: Office of Justice Programs - U.S. Department of Justice. Recuperado a partir de <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188741.pdf>
- Newman, O. (1972). *Defensible space: crime prevention through urban design*. Macmillan.
- Office of National Drug Control Policy. (2014). National Drug Control Strategy - Data Supplement 2014. Recuperado a partir de https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs_data_supplement_2014.pdf
- Rodríguez, A., & Winchester, L. (2001). Santiago de Chile: Metropolitización, globalización, desigualdad. *EURE (Santiago)*, 27(80), 121-139.
- Schneider, R., & Kitchen, T. (2002). *Planning for crime prevention: A transatlantic perspective*. Routledge.
- Sherman, L. W., & Weisburd, D. (1995). General deterrent effects of police patrol in crime "hot spots": A randomized, controlled trial. *Justice Quarterly*, 12(4). Recuperado a partir de <http://cebcp.org/wp-content/onepaggers/ShermanWeisburd1995.pdf>
- Sherman, L. W., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., & Bushway, S. (1997). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising: A report to the United States Congress*. US Department of Justice, Office of Justice Programs Washington, DC. Recuperado a partir de <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=165366>
- Skogan, W. G. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Nueva York, United States: Free Press.
- Smith, E., & Cooper, A. (2013). *Homicide in the U.S. Known to Law Enforcement, 2011*. Recuperado a partir de <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/hs11.pdf>
- Tudela, P. (2007). *Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad*. Recuperado a partir de <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial.pdf>
- U.S. Department of Justice. United States Drug Enforcement Administration. Recuperado a partir de <http://www.dea.gov/resource-center/statistics.shtml#arrests>
- Uchida, C. (1989). Development of the American Police: An Historical Overview. En *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings* (14 - 30). Long Grove, EEUU: Waveland Press.
- Valdés, G. (2013). *La historia del narcotráfico en México*. Editorial Aguilar, México, DF. Recuperado a partir de http://confines.mty.itesm.mx/articulos19/re_histnarco.pdf

- Wacquant, L. (2014). Marginality, ethnicity and penalty in the neo-liberal city: an analytic cartography. *Ethnic and Racial Studies*, 37(10), 1687–1711.
- Wakeling, S. (2003, Febrero). Ending Gang Homicide: Deterrence Can Work. *At The Local Level: Perspectives on Violence Prevention*, pp. 1–7. Sacramento, CA, United States.
- Washington State Institute for Public Policy. (2004). *Outcome Evaluation of Washington State's research-Based Programs for Juvenile Offenders* (No. 04-01-1201) (pp. 1–20). Olympia, WA, United States: Washington State Institute for Public Policy. Recuperado a partir de <http://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/852>
- Windlesham, D. J. G. H. B., & Windlesham, Lord. (1998). *Politics, punishment, and populism*. Oxford University Press New York. Recuperado a partir de <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=176997>

11.4 Bibliografía del caso de México

- CIDAC - Centro de Investigación para el Desarrollo. (2013). 8 Delitos Primero. Índice delictivo CIDAC. Recuperado a partir de http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primeros_1.pdf
- Agencia de Seguridad Estatal - Gobierno del Estado de México. (2010). *Programa Integral de Prevención Social del Delito*. México. Recuperado a partir de http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/04_1_Edo_Mex.pdf
- Antuñano González, H. (2015). Pandillas transnacionales: Un enfoque de seguridad nacional en México. *TerCi - Terminós Revista Científica*, 5(1), 139-153.
- Aziz, A. (2012a). Violencias en el Norte de México: El caso de Ciudad Juárez. *Iberoamericana*, XII (48), 143-155.
- Aziz, A. (2012b). Violencia y destrucción en una periferia urbana: El caso de Ciudad Juárez, México. *Gestión y Política Pública, Volumen Temático*, 227-268.
- Barrachina, C., & Hernández, J. (2012). La problemática del narcotráfico en México y los esfuerzos institucionales para responder al flagelo. *Revista Ciencia Política*, (14), 36-60.
- Barrachina, C., & Hernández, J. (2012). Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011). *URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (11), 79-92.
- Bataillon, G. (2015). Narcotráfico y corrupción: Las formas de la violencia en México en el siglo XXI. *Revista Nueva Sociedad*, (255), 54-68.
- Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. (2011). *Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana: Abril 2011*. México. Recuperado a partir de [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Centro_Nacional_Preencion_Delito_Participacion_Ciudadana\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Centro_Nacional_Preencion_Delito_Participacion_Ciudadana(1).pdf)
- Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. (2012). *Sistematización de buenas prácticas de prevención del delito y la violencia*. Recuperado a partir de http://pcc.org.mx/images/generales/publicaciones/buenas_practicas/interactivo/#/2/
- Comisión Intersectorial de la Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia - Gobierno de México. (2013). *Bases del Programa nacional para la prevención social de la violencia y de la delincuencia e instalación de la Comisión Intersectorial*. Recuperado a partir de http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/ipd_pdf_programa_archivo.pdf
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. (2011). *Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana*. Recuperado a partir de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011

- Contreras, R. (2014). La prevención de la violencia y el delito en México. *Letras Jurídicas*, (30). Recuperado a partir de <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/30/A09.pdf>
- Cunjama, E., & García, A. (2014). Narcotráfico y territorios en conflicto en México. *Revista El Cotidiano*, (184), 99-111.
- Gobierno de México. (2010a). *Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad*. Recuperado a partir de http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/todos_somos_juarez_28junio.pdf
- Gobierno de México. (2010b). *Sección 5 - Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad*. Recuperado a partir de [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todossomosjuarezb\(1\).pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todossomosjuarezb(1).pdf)
- Gobierno de México. (2014). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Recuperado a partir de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- Gómez Alaya, V. H. (2014). *Un modelo sobre criminalidad en México*. ITAM - Instituto Tecnológico Autónomo de México, DF, México. Recuperado a partir de <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/articulos/doc/tesis3victor.pdf>
- González, G., Vega, M., Cabrera, C., & Muñoz de la Torre, A. (2012). Mortalidad por homicidios en México: Tendencias, variaciones socio-geográficas y factores asociados. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(12), 3195-3208.
- Guangzhou International Award for Urban Innovation. (2012). The Green Line: Social Development Comprehensive Plan (Aguas Calientes, México, 2010). Recuperado a partir de http://www.guangzhouaward.org/644/content_739.html
- Guerrero, E. (2012). *Mercados de drogas y violencia en México*. Presentado en Foro Internacional: Drogas. Un Balance a un Siglo de su Prohibición. Recuperado a partir de <http://www.mucd.org.mx/forodrogas/ponencias/EduardoGuerreroEspanol.pdf>
- H. Ayuntamiento de Aguas Calientes 2011 - 2013, & Municipio Aguas Calientes - México. (2014a). Línea Verde Movilidad. Recuperado a partir de http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1067:agua-scalientes-aguascalientes--linea-verde-el-mayor-parque-ecologico&catid=23:municipios-de-mexico&Itemid=37
- H. Ayuntamiento de Aguas Calientes 2011 - 2013, & Municipio Aguas Calientes - México. (2014b). Programa Convive Feliz Aguas Calientes: Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana: Recuperado a partir de http://www.ags.gob.mx/tu_presidencia/Convive_Feliz.pdf
- H. Ayuntamiento de Aguas Calientes, & Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2013). Parque Ecológico «Línea Verde Aguas Calientes». Recuperado a partir de http://carbonn.org/uploads/tx_carbonndata/PARQUE%20ECOL_GICO%20LINEA%20VERDE.pdf
- H. Ayuntamiento de Aguascalientes - México, Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, & Dirección de Medio Ambiente. (2013). Perspectivas del Ambiente y Cambio Climático en el Medio Urbano: ECCO Ciudad de Aguas Calientes. Recuperado a partir de <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/ECCO%20AGS%20vfinal.pdf>
- International Crisis Group. (2015a). *Back from the Brink: Saving Ciudad Juárez* (No. 54) (pp. 1-31). Bruselas, Bélgica.
- International Crisis Group. (2015b). *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?* (N°54) (pp. 1-31). Bruselas, Bélgica. Recuperado a partir de <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Latin-america/mexico/spanish/054-back-from-the-brink-saving-ciudad-juarez-spanish.pdf>
- Jusidman, C. (2010). Todos somos Juárez a 200 días. INCIDE Social. Recuperado a partir de <http://www.incidesocial.org/incide2009/images/pdf/Ponencias/2010/Octubre/todos%20somos%20juarez%20cj.pdf>
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012). Recuperado a partir de https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_preven_soc_violencia.pdf

- Loría, M. (2014). La prevención de la violencia en el centro de las políticas progresistas de seguridad ciudadana y paz social en América Latina. FES Costa Rica. Recuperado a partir de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/11118.pdf>
- México Evalúa - Centro de Análisis Públicas. (2014). Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia? México Evalúa. Recuperado a partir de http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/MEX-EVA_INDX-PREVEL-LOW.pdf
- México Nos Mueve la Paz. (2014). Convocatoria para la sistematización de buenas prácticas promisorias para la prevención social de la violencia y la delincuencia. Recuperado a partir de http://www.fondosalavista.mx/docs/default-document-library/bases_convocatoria_buenas_practicas_y_practicas_promisorias.pdf?sfvrsn=2
- Meyer, M. (2014). *La Policía en México: Muchas Reformas, Pocos Avances*. Washington D.C., Estados Unidos. Recuperado a partir de http://www.wola.org/sites/default/files/La%20Polic%C3%ADa%20en%20M%C3%A9xico_Muchas%20Reformas%20Pocos%20Avances.pdf
- Montero, J. C. (2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: Análisis del diseño de la política pública. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, (39), 7-30.
- Morales, M. (2011). *Veinticinco propuestas para reconstruir Ciudad Juárez* (Instituto Nacional de Ciencias Penales). México DF, México.
- Muñoz, M., & Solís, M. (2014). La «Línea Verde» en una ciudad media mexicana: Entre la recomposición del tejido social y el montaje urbano. *Revista Labor & Engenho*, 8(1), 62-73.
- Palacios, M., & Serrano, M. (2012). Colombia y México: Las violencias del narcotráfico (Vol. IV, pp. 259 - 264). México DF, México. Recuperado a partir de http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/IV_POLITICA.pdf
- Pérez, V., & Vélez, D. (2014). Diagnóstico de la evolución del delito de extorsión en México 1997 a 2013. Recuperado a partir de http://amecip.org.mx/ponencias2014/11E_PerezYVelez_Delito.pdf
- Ramos García, J. M. (2012). Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida. *URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 11, 93-97.
- Sandoval, J. (2000). Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México. *Espiral*, 6(18), 183-221.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública & Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. (2011). *Nuevas perspectivas para el ejercicio 2012 en materia de prevención social de las violencias con participación ciudadana*. México. Recuperado a partir de http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/490/1/images/Reunion_Nacional_FASP_2012.pdf
- SEGOB - Secretaria de Gobierno. (2011). Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana. Recuperado a partir de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175723&fecha=26/01/2011
- SSP - Secretaría de Seguridad Pública - Gobierno de México. (2007). 1.2 Prevención del delito, vinculación ciudadana y derechos humanos. En *Primer Informe de Labores* (pp. 48-54). México DF, México. Recuperado a partir de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/InformeLabores-prevencion.pdf>
- SSP - Secretaría de Seguridad Pública - Gobierno de México. (2008). Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012. Recuperado a partir de <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>

- Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. (2012). Estudio Especial: Homicidio Doloso. Dirección General de Prevención del Delito y Participación Ciudadana - Gobierno de México. Recuperado a partir de <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214187//archivo>
- Torres, M. (2013). Estudio de caso: Línea Verde, Proyecto de Prevención Social Integral en Aguascalientes, México. Iniciativa Centroamericana del Sector Privado - INCAE Business School. Recuperado a partir de <http://www.capsinitiative.net/wp-content/uploads/2014/07/Caso-Linea-Verde-Version-final-Martin-Torres.pdf>
- Valdés, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. Recuperado a partir de http://confines.mty.itesm.mx/articulos19/re_histnarco.pdf
- Vargas, J. (2014). *Evaluación de la teoría del programa de salud de la estrategia Todos Somos Juárez, 2010-2012, en Ciudad Juárez, Chihuahua* (Tesis para obtener el Grado de Maestro en Acción Pública y Desarrollo Social). Colegio de la Frontera Norte, Ciudad Juárez, México. Recuperado a partir de <http://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2015/02/TESIS-Vargas-Sanchez.pdf>
- Vilalta, C. (2009). La geografía del narcomenudeo: patrones, procesos y recomendaciones de política urbana. *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, 24(1), 49-77.
- Vilalta, C. (2013). *El potencial de la política social de prevención del delito - La estrategia nacional de Seguridad: problemas y ejes*. México DF, México. Recuperado a partir de <http://investigadores.cide.edu/carlos.vilalta/VilaltaForoSumemosCausasv10Oct13.pdf>
- Zamudio, C. (2011). México y su Ley contra el narcomenudeo. International Drug Policy Consortium. Recuperado a partir de https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Mexico-Briefing-Paper-esp.pdf?utm_campaign=78745e6584-Alerta_Informativa_del_IDPC_Marzo_2011&utm_medium=email&utm_source=Alerta+Informativa+del+IDPC

11.5 Bibliografía del caso chileno

- Casas, L., Olea, H., Silva, F., Soto, N., & Valenzuela, R. (2013). *Ley 20.000: Tráfico, microtráfico y consumo de Drogas: Elementos Jurídicos y sociológicos para su Distinción y Defensa - Informe Final de Investigación*. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales. Recuperado a partir de <file:///C:/Users/igaeta/Downloads/INFORME%20FINAL%20DE%20INVESTIGACION%20UDP-Defensor%C3%ADaPenal27-01-13.pdf>
- CEC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2011a). Construyendo a Tiempo. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/07_construyendo_a_tiempo_chile.pdf
- CEC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2011b). Plan Integral de Barrios Seguros. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/12_plan_integral_barr_ios_seguros_chile.pdf
- CEC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2011c). Sistema de Alerta Temprana de la deserción escolar en Peñalolén (SAT), Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/03_sistema_alerta_temprana_chile.pdf
- CEC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012a). Centro de Mediación Vecinal y Comunitario - Chile. Recuperado a partir de

- http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/34_centro_de_mediacion_vecinal_y_comunitario.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012b). Equipo de Gestión Comunal de Casos de La Granja - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/31_equipo_de_gestion_comunal_de_casos_de_la_granja.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012c). Programa Aplicación del enfoque del Modelo de Ocupación Humana en programa de tratamiento de drogas y alcohol para adolescentes infractores de ley, usuarios del PAI Luis Cárdenas, Corporación Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), Valparaíso - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/20_aplicacion_del_enfoque_del_modelo_de_ocupacion_humana.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012d). Programa de Recuperación de Espacios Públicos Participativa REPP - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/30_recuperacion_de_espacios_publicos.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012e). Programa Empleabilidad Juvenil como estrategia de Reinserción Social para Jóvenes Privados de Libertad - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/22_empleabilidad_juvenil.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012f). Programa Intervenciones con adolescentes infractores de ley y sus familias, desde un modelo contextual relacional coordinado interagencias - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/38_programa_adolescentes_infractores_y_familias_chile.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012g). Programa Ruta Segura - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/21_ruta_segura.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012h). Programa Sistema de Tutorías... Una experiencia de vivencia compartida - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/25_sistema_de_tutorias.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012i). Programa Suspensión condicional del procedimiento y conmutación de pena en justicia local: Trabajos en favor de la Comunidad - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/23_suspension_condicional_del_procedimiento.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012j). Proyecto de reescolarización de jóvenes privados de libertad - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/19_reescolarizacion_de_jovenes_privados_de_libertad.pdf
- CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. (2012k). Reducción de mercado ilegal en el Persa Biobío mediante la estrategia de solución de problemas - Chile. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/24_reduccion_de_mercado_ilegal_en_el_Persa_Biobio.pdf
- Dammert, L., & Lunecke, A. (2004). *La Prevención del Delito en Chile. Una Visión desde la Comunidad*. CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Recuperado a partir de http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_05_prevention.pdf

- Dávila, M. (2000). *Seguridad Ciudadana: Actores y Discusión*. Santiago, Chile: FLACSO. Recuperado a partir de http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20140_Cached.pdf
- Departamento de Reinserción Social - Subsecretaría de Prevención del Delito - Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Gobierno de Chile. (2013). *Buenas prácticas de prevención del delito en Chile: Programa Vida Nueva y Terapia Multisistémica*. Recuperado a partir de <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/10/presentacion-cecilia-tijmes-chile.pdf>
- Desconocido. (2011). *Capítulo II: Antecedentes del narcomenudeo*. Recuperado a partir de <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/21437/Capitulo2.pdf>
- Dirección de Seguridad Ciudadana - Municipalidad de Peñalolén - Gobierno de Chile. (2014). *De la inseguridad ciudadana a la cultura de la prevención: Perspectivas y desafíos actuales*. Peñalolén, Santiago de Chile. Recuperado a partir de <http://www.penalolen.cl/wp-content/uploads/2014/06/Libro%20seguridad%20ciudadana.pdf>
- Fernández, G., Madrones, F., & García, L. (2014). *Estadísticas delictuales en Chile: Reporte Regional 2013* (pp. 1-22). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado a partir de <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCUENTA&prmID=751>
- Frühling, H. (2011). Políticas públicas en materia de seguridad ciudadana durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011). *Revista de Ciencia Política*, 49(2), 113-126.
- Frühling, H., & Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista Invi*, 27, 149-185.
- Frühling, H., & Tulchin, J. (2005). *Crimen y violencia en América Latina: Seguridad Ciudadana, Democracia y Estado*. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Fundación Paz Ciudadana, & Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Violencia y delincuencia en barrios: Sistematización de experiencias*. Recuperado a partir de http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2009-11-04_Violencia-y-delincuencia-en-barrios-sistematizaci%C3%83%C2%B3n-de-experiencias.pdf
- Fundación Paz Ciudadana. (2014, Octubre). *Balace de la delincuencia 2013*. Recuperado a partir de <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/balace-de-la-delincuencia-2013/>
- Galilea, S., Letelier, L., & Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*. Recuperado a partir de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3835/S2010976.pdf?sequence=1>
- Gobierno de Chile. (2006). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010: Súmate por un Chile más seguro*. Recuperado a partir de https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/chile.pdf
- Gutiérrez, M., Núñez, J., & Rivera, J. (2009). Caracterización socioeconómica y espacial de la criminalidad en Chile. *Revista CEPAL*, (98), 165-180.
- Lunecke, A. (2005). La prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa comuna segura. En *Ciudad y seguridad en América Latina* (pp. 151-171). Santiago, Chile: FLACSO. Recuperado a partir de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/lunecke.pdf>
- Martínez, X. (2014). Riesgo de la delincuencia en Chile. Estudio de caso en el marco de proyectos situacionales de recuperación de espacios públicos en la comuna de Tomé. *Revista Mad - Universidad de Chile*, 30, 108-130.
- Mertz, C. (2013). Capítulo 17. Delincuencia: La principal preocupación de los chilenos. En *95 Propuestas para un Chile mejor* (Andrea Palet y Pilar de Aguirre). Recuperado a partir de <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/delincuencia-en-chile-diagnostico-y-propuestas-catalina-mertz.pdf>
- Mertz, C., Morales, A. M., & Figueroa, U. O. (2015). Avances, debilidades y desafíos en seguridad pública, control de delito y justicia: Análisis del Plan de Seguridad 2014-2018. Recuperado a partir de <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/06/revista-conceptos-junio-2015.pdf>

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Gobierno de Chile. Chile Seguro: Plan de Seguridad Pública 2010-2014 (2010). Recuperado a partir de http://www.divin.interior.gob.cl/filesapp/Chile_seguro%20-%20Estrategia%20%20PSP.pdf
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Gobierno de Chile. Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales, Pub. L. No. 20.502 (2011). Recuperado a partir de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1021537&idVersion=2015-06-10>
- Navarro, R. (2005). El delito de tráfico ilícito de pequeñas cantidades de sustancias estupefacientes o sicotrópicas del art. 4º de la ley nº 20.000. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXVI, 259–293.
- Ortega, T. (2014). Criminalización y concentración de la pobreza urbana en barrios segregados. Síntomas de guetización en La Pintana, Santiago de Chile. *EURE*, 40(120), 241–263.
- Rodríguez, A., & Winchester, L. (2001). Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad. *EURE*, 27(80). Consultado en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612001008000006&script=sci_arttext
- San Martín, C. (2012). Las representaciones sociales de la seguridad ciudadana en los vecinos de la comuna de Melipilla, Chile. *Psicoperspectivas*, 12(1), 72–94.
- Subsecretaría de Prevención del Delito - Gobierno de Chile. (2015). Cuenta Pública 2014: Principales logros alcanzados en el período 2014 a 2015, y programas con proyección 2015. Recuperado a partir de <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2015/03/Cuenta-P%C3%BAblica-Participativa-SPD-2014.pdf>
- Subsecretaría de Prevención del Delito - Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Gobierno de Chile. (2014). Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad para Todos 2014 - 2018. Recuperado a partir de <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2014/10/Plan-Nacional.pdf>
- Tocornal, X., Tapia, P., & Araya, J. (2011). *Evaluación Buenas Prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia - Compendio del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe* (CESC - Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile). Chile. Recuperado a partir de <http://www.uchile.cl/publicaciones/87463/aprendizajes-y-desafios-para-la-prevencion-del-delito-y-la-violencia>
- Trujillo, L., & Arévalo, J. (2012, Marzo). Sistematización de la gestión municipal en seguridad ciudadana en barrios vulnerables: Informe de resultados Peñalolén. Fundación Paz Ciudadana. Recuperado a partir de <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2012/03/informe-anual-it-penalolen.pdf>

11.6 Bibliografía del caso salvadoreño

- Aguilar, J. (2004). La mano dura y las "políticas de seguridad", *Revista ECA*, 59 (667), 439 - 449.
- Andrade, K. (2015). Las pandillas salvadoreñas y el delito de extorsión. Desafíos y prioridades con el fenómeno extorsivo. *Revista Policía Y Seguridad Pública*, 1(5), 103 - 148.
- Bailey, J., & Dammert, L. (2005). *Public Security and Police Reform in the Americas*. University of Pittsburgh Pre.
- CNCC - Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia - El Salvador. (2015). Plan El Salvador Seguro. Resumen Ejecutivo. Recuperado a partir de http://www.siget.gob.sv/index.php/component/k2/item/1777-plan_el_salvador_seguro_resumen_ejecutivo_15_de_enero_2015
- CNSC - Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - El Salvador. (2014). Análisis sobre violencia en inseguridad en el Salvador. Recuperado a partir de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:G9tYZ34E17wJ:dialogoelsalvador.com/documentos/category/2-consejo-de-seguridad%3Fdownload%3D30:diagnostico-situacion-de-seguridad-en-el-salvador-septiembre-2014+%&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=ca>
- Consejería de Prevención y Convivencia, & Consejo Municipal Santa Tecla - El Salvador. (2010). Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Santa Tecla 2011. Recuperado a partir de <http://www.santatecladigital.gob.sv/body/doc/document/POLITICADESEGURIDADOKbaja.pdf>
- CSCPS - Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social - El Salvador. (2007). Seguridad y paz: Un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador. Recuperado a partir de http://www.pnud.org.sv/2007/content/view/27/83?id_public=14
- Decreto Legislativo N°35. Ley para el combate de las actividades delictivas de grupos o asociaciones ilícitas especiales El Salvador. Recuperado a partir de https://www.oas.org/dil/esp/Ley_para_el_combate_de_las-actividades_delictivas_de_grupos_o_asociaciones_ilicidas_especiales_El_Salvador.pdf
- Escobar, G. (2011). *Seguridad ciudadana: VIII Informe sobre derechos humanos*. Madrid, España: Trama Editorial.
- FESPAD - Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, & CEPES - Centro de Estudios Penales de El Salvador. (2004). Informe Anual Sobre Justicia Penal Juvenil El Salvador 2004. Recuperado a partir de <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/IPJ2004.pdf>
- Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. (2014). Evolución de los homicidios en el Salvador, 2009 - 2013. *Aportes Al Debate Sobre Seguridad Ciudadana*, (1), 1-12.
- Huhn, S., & Peetz, P. (2008). Violencia, seguridad y el Estado: Los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica. *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Recuperado a partir de <http://pub.uni-bielefeld.de/publication/2528659>
- Interpeace - Oficina Regional para América Latina. (2014). Santa Tecla: Un terreno fértil para reducir la violencia. Recuperado a partir de http://www.interpeace.org/latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2015/08/2014_05_Santa-Tecla-Final.pdf
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, & Gobierno de El Salvador. (2010). Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia. Recuperado a partir de <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2014/01/Poli%C2%B4tica-Nacional-de-Justicia21.pdf?82a9e7>
- Ortiz, M., Castillo, K., Durán, J., & Molina, C. (2010). *Acciones de la política de seguridad pública en el Salvador en el periodo de 1992 a 2009* (Trabajo de Graduación para optar al Grado de Licenciado (a) en Economía). Universidad Centroamericana "José Simeon Cañas," Antiguo Cuscatlán - Salvador. Recuperado a partir de http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/bb3811_accionesdelapoliticadeseguridadpublicaenelsalvadorenelperiodode1992a2009.pdf

- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional del Desarrollo Humano 2013-2014 - Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, United States. Recuperado a partir de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Rodríguez, S. (2010). Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Gobierno Municipal de Santa Tecla - El Salvador. Recuperado a partir de <https://www.ndi.org/files/4.PRESENTACION%20PP%20FORO%20STANLEY%20RODRIGUEZ.pdf>
- Secretaría de Asuntos Estratégicos, & Gobierno de El Salvador. (2010). Escuelas para la convivencia - El Salvador. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/37_escuelas_para_la_convivencia.pdf
- Torres, A. & Torres, N. (2013). *La descentralización fiscal como herramienta de financiamiento municipal para el desarrollo local en El Salvador*. <http://www.redicces.org.sv/jspui/handle/10972/1052>
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data. Recuperado a partir de https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). UNODC Annual Report 2014. Recuperado a partir de http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf
- Villalobos, N., Jiménez A. (2010). La seguridad ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador 2009. Recuperado a partir de https://ufg.edu.sv/doc/La_Seguridad_Ciudadana.pdf

11.7 Bibliografía del caso peruano

- Asociación Encuentros y Casa de la Juventud. (2011). Justicia Juvenil Restaurativa (Aplicación de la Remisión Fiscal) Fase I (2005 - 2007) Fase II (2008 - 2010) - Prevención de conductas problemáticas relacionadas con delitos o violencia en niños y adolescentes - Perú.
- Bagatella, J. (2014). ¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 22(44), 247-255.
- Comisión Permanente del Congreso de la Republica. (2003). Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana Ley N°27933 - Perú. Recuperado a partir de http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/18_normativa.pdf
- Costa, G. (2007). *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen* (Instituto de Defensa Legal - Área de Seguridad Ciudadana). Peru.
- Costa, G. (2012). Citizen security in Latin America. *Latin America Working Group Report - DC: Inter-American Dialogue*. Recuperado a partir de <http://www.thedialogue.orgwww.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaEnglishFINAL.PDF>
- Costa, G., & Neild, R. (2007). La reforma policial en Perú. *URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (2), 112-126. <http://doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1064>
- Costa, G., & Romero, C. (2011). *Inseguridad ciudadana en Lima: ¿Qué hacer?*. Ciudad Nuestra, Centro para la Competitividad y el Desarrollo. Recuperado a partir de <http://universitario.cade-ipae.pe/2011/wp-content/uploads/2011/07/3GinoCosta.pdf>
- Costa, G., & Romero, C. (2011). *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer desde el Congreso?*. Perú: Centro para la Competitividad y el Desarrollo Universidad de San Martín de Porres. Recuperado a partir de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D5268C5C1009307605257CB80017AD64/\\$FILE/ciudad_nuestra_inseguridad_en_el_peru_que_hacer_desde_el_congreso.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D5268C5C1009307605257CB80017AD64/$FILE/ciudad_nuestra_inseguridad_en_el_peru_que_hacer_desde_el_congreso.pdf)
- Costa, G., & Romero, C. (2015). Lima: ¿Cómo hacerla más segura? Ciudad Nuestra. Recuperado a partir de

- [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BDFE000E1B64ADAD05257EBC0052FC3E/\\$FILE/ciudad_nuestra_lima_como_hacerla_mas_segura.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BDFE000E1B64ADAD05257EBC0052FC3E/$FILE/ciudad_nuestra_lima_como_hacerla_mas_segura.pdf)
- Costa, G., Romero, C., & Moscoso, R. (2010). Quién la hace en seguridad ciudadana. Ciudad Nuestra.
- Iglesias, C. (2012). ¿Qué hemos hecho?: Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia en América Latina. *Wilson Center Latin American Program*. Recuperado a partir de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/QUE%20HEMOS%20HECHO%20-%20SPANISH.pdf>
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática - Peru. (2007). Sistema de Consulta de Resultados Censales. Recuperado a partir de <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/>
- INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática, CNPC - Consejo Nacional de Política Criminal. (2014). Informe Estadístico N°3: Homicidios en el Perú, contándolos de uno a uno 2011 - 2014. Recuperado a partir de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1289/
- Instituto Nacional Penitenciario. (2011). Programa de Tratamiento C.R.E.O. y F.O.CO.S. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/29_programa_de_tratamiento_CREO_y_FOCOS.pdf
- Ministerio del Interior Peru, & Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. (2006). Plan Nacional Seguridad Ciudadana 2007. Recuperado a partir de http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2006/lalva/Seguridad_Ciudadana/Planes_seguridad_ciudadana/Plan2007.pdf
- Ministerio del Interior Peru, & Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. (2008). Plan Nacional Seguridad Ciudadana 2009. Recuperado a partir de http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2006/lalva/Seguridad_Ciudadana/Planes_seguridad_ciudadana/PNSC_2009_30_oct_08.pdf
- Ministerio del Interior Peru, & Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. (2013). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 - 2018. Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana. Recuperado a partir de <http://svc.summit-americas.org/sites/default/files/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>
- Municipalidad Distrital de Paucarpata. (2007). Sistematización del Serenazgo Comunitario, Red Informática Inalámbrica y Red Radial Comunitaria para Seguridad Ciudadana del Distrito de Paucarpata - Prevención multiagenciada - Perú. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/11_serenazgo_comunitario_peru.pdf
- Murazzo, F. (2014). Reflexiones sobre la seguridad ciudadana en el Perú. Promoción y Capacitación para el Desarrollo (Promcad-Inicam). Recuperado a partir de http://www.kas.de/wf/doc/kas_40155-1522-1-30.pdf?150126222529
- ONU DC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). Estudio Mundial sobre el Homicidio - Resumen Ejecutivo. Recuperado a partir de https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf
- ONU DC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito. (2011). El costo económico de la delincuencia organizada en el Perú: Estudio sobre los costos directos que el crimen ocasiona al Estado y las familias. Recuperado a partir de <http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/UNODC-costo-crimen.pdf>
- ONU DC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). Victimización de la delincuencia y otros delitos graves en el Perú. Recuperado a partir de http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/Victimizacion_Resumen_2011.pdf

- Presidencia del Consejo de Ministros, & Gobierno del Perú. (2013). Pacto por la seguridad ciudadana: Perú enfrentando sus amenazas. Recuperado a partir de http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/?page_id=30
- Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, & Ministerio del Interior Perú. (2006). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2006. Recuperado a partir de https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/peru.pdf
- Sistematización del Serenazgo Comunitario, Red Informática Inalámbrica y Red Radial Comunitaria para Seguridad Ciudadana del Distrito de Paucarpa.* (s. f.) (p. 14). Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/11_serenazgo_comunitario_peru.pdf

11.8 bibliografía del caso Argentino

- Abregu, M., Palmieri, G., & Tiscornia, S. (1997). Informe sobre la situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República de Argentina. Presentado en Seminario sobre Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en República de Argentina, Buenos Aires, Argentina. Recuperado a partir de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docinformes/doctrina-otrosdoc-inaforesp-01.pdf
- Ayos, E. (2009). *Plan Nacional de Prevención del Delito. Reorientaciones en el marco del neoliberalismo.* Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires. Recuperado a partir de <http://www.aacademica.com/emilio.ayos/6>
- Ayos, E. (2012). Prevención del delito y políticas sociales en Argentina: Tres ejes problemáticos. *Revista Ciencias Sociales*, 135-136(I-II), 113-126.
- Ayos, E. (2013). *Condiciones de vida y delito, de la emergencia de la «inseguridad» al Ministerio de seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010)* (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales). Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires. Recuperado a partir de <http://www.aacademica.com/emilio.ayos/22>
- Ayos, E. (2014). ¿Una política democrática de seguridad? Prevención del delito, políticas sociales y disputas en torno a la «inseguridad» en la Argentina de la última década. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 167-200.
- Ayos, E., Dallorso, N., Rangugni, V., & Victoria, C. (2010). La Argentina neoliberal: Naturalización de la fragmentación social y exacerbación punitiva. En *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro.* (Editores del Puerto, pp. 1 - 18). Buenos Aires. Recuperado a partir de <http://www.aacademica.com/emilio.ayos/32.pdf>
- Barreneche, O., & Galeano, D. (2008). Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX. *Cuadernos de Seguridad*, (8), 73-112.
- Carrión, F. (2002). *Seguridad ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* (FLACSO). Quito, Ecuador. Recuperado a partir de <http://www.flacso.org.ec/docs/sfseguridadciudadana.pdf>
- Cerruti, P. (2013). Seguridad pública y neoconservadurismo en la Argentina: La construcción social de la «inseguridad» durante los años noventa: "Combate a la delincuencia, «Tolerancia Cero» y «Mano Dura»". *Revista Artigos*, 21(48), 148-160.
- Ciafardini, M. (s. f.). El plan de prevención del delito urbano en Argentina. Recuperado a partir de <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=18898>
- Congreso de la Nación Argentina. (1974). Ley No. 20.771 Narcotráfico. Boletín Oficial de la República de Argentina. Recuperado a partir de <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/7063425/null>

- Congreso de la Nación de Argentina. (1989). Ley N° 23.737. Narcotráfico. Boletín Oficial de la República de Argentina. Recuperado a partir de <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/7113449/null>
- Consejo Municipal de Rosario - Dirección General de Despacho - Republica de la Argentina. (2012). Ordenanza No. 8920. Recuperado a partir de https://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo;jsessionid=2BD559A791FDCA60D26EB065CB1087C8.nodo12_tomcat04?tipo=pdf&id=84085
- Cuenca, D. (2014). Cuestiones relativas a la (in)seguridad en la provincia de Santa Fe. Análisis técnico-político. *Friedrich-Ebert-Stiftung*. Recuperado a partir de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10920.pdf>
- Dammert, L. (2000). Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: La situación en Argentina. ONU - Cepal- Serie Políticas Sociales - División de Desarrollo Social. Recuperado a partir de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5978-violencia-criminal-y-seguridad-publica-en-america-latina-la-situacion-en>
- Dammert, L. (2001). Construyendo ciudades inseguras: Temor y violencia en Argentina. *Revista EURE (Santiago)*, 27(82), 5-20.
- Emmerich, N., & Rubio, J. (2014). Narcos, políticos y medios de comunicación en Rosario, República Argentina. Documentos de Trabajo N°295 - Departamento de Investigaciones - Universidad de Belgrano - Buenos Aires - Argentina. Recuperado a partir de http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/295_Emmerich-Rubio.pdf
- Esteves, E. (2000). Reformas sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: Tres experiencias en la Argentina. *Colección*, 10, 139-182.
- Estévez, E. (2001). Public and Citizen security in south America: trends, Controversies and Proposals. *Public Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog. Center for Latin American Studies, Georgetown University: Washington*, 1- 32.
- Eventon, R. (2013). Haciendo la vista gorda Corrupción y violencia relacionada con las drogas en Rosario. *Serie Mercados de Drogas y Violencia - Transnational Institute*, (1 - 16). Recuperado a partir de <https://www.tni.org/es/publicacion/haciendo-la-vista-gorda-corrupcion-y-violencia-relacionada-con-las-drogas-en-rosario>
- Fleitas, D. (2015). Informe Estadístico - Homicidios en Argentina en el año 2013. APP - Asociación para Políticas Públicas - Argentina. Recuperado a partir de <http://www.app.org.ar/wp-content/uploads/2015/05/homicidios-en-argentina.pdf>
- Fuentes, C. (2004). La inevitable« mano dura»: Sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 24(2), 3-28.
- Garibaldi, D. (2004). *La seguridad interior y sus ausencias* (Elaleph). Recuperado a partir de <http://www.rebellion.org/docs/89091.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Dirección Nacional de Política Criminal - República de Argentina. (2007). Plan Nacional de Prevención del Delito. Programa Comunidades Vulnerables. Recuperado a partir de <http://www.marianociafardini.com.ar/descargas/ComVulnerables.pdf>
- ODSA - Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2015). Aumento del tráfico de drogas en los barrios, problemas de adicciones severas en las familias y poblaciones en riesgo, *Serie del Bicentenario 2010 - 2016*, N°1.
- OEA - Organización de los Estados Americanos y Departamento de Seguridad Pública - Argentina. (2010). Seguridad Pública Argentina. Recuperado a partir de <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Pub-%20Argentina.pdf>
- ONUDC - United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data. Recuperado a partir de https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- ONUDC - United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). ONUDC Annual Report 2014. Recuperado a partir de http://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf

- Pasin, J. (2015). Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades. *Observatorio de adolescentes y Jóvenes y Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos*. Recuperado a partir de <http://www.aacademica.com/000-089/46.pdf>
- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI. Recuperado a partir de <http://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Humano/ARGentina-PNUD-INDH%202013.pdf>
- Programa Provincial «Vínculos para la prevención de la violencia y el delito en gobiernos locales», Ministerio de Seguridad, Dirección Provincial de Programación Territorial, y Gobierno de Santa Fe - Argentina. (2014a). Documento de trabajo II: Consolidación de espacios multisectoriales para el abordaje de la seguridad. Recuperado a partir de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/196594/955239/file/V%C3%8DNCULOS%202014.%20Documento%20de%20trabajo%20II%20-%20Consolidaci%C3%B3n%20de%20espacios%20multisectoriales%20para%20el%20abordaje%20de%20la%20seguridad.pdf>
- Programa Provincial «Vínculos para la prevención de la violencia y el delito en gobiernos locales», Ministerio de Seguridad, Dirección Provincial de Programación Territorial, y Gobierno de Santa Fe - Argentina. (2014b). Documento de trabajo III: Diagnóstico local en materia de seguridad. Recuperado a partir de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/196595/955242/file/V%C3%8DNCULOS%202014.%20Documento%20de%20trabajo%20III%20-%20Diagn%C3%B3stico%20local%20en%20materia%20de%20seguridad.pdf>
- Programa Provincial «Vínculos para la prevención de la violencia y el delito en gobiernos locales», Ministerio de Seguridad, Dirección Provincial de Programación Territorial, y Gobierno de Santa Fe - Argentina. (2014c). Documento de trabajo I: Marco conceptual y propuesta. Recuperado a partir de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/200457/971807/file/V%C3%8DNCULOS%202014.%20Documento%20de%20trabajo%20I%20-%20Marco%20conceptual%20y%20propuesta%20V%C3%8DNCULOS%202014.pdf>
- Programa Provincial «Vínculos para la prevención de la violencia y el delito en gobiernos locales», Ministerio de Seguridad, Dirección Provincial de Programación Territorial, y Gobierno de Santa Fe - Argentina. (2014d). Documento de trabajo IV: Diseño de proyectos para la prevención social de violencias y delitos. Recuperado a partir de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/205800/1064085/file/Dise%C3%B1o%20de%20proyectos%20para%20la%20prevenci%C3%B3n%20social%20de%20violencias%20y%20delitos.pdf>
- Ruiz, J. (2004). La encrucijada de la seguridad ciudadana en América Latina: Entre la tentación autoritaria y la participación comunitaria. En *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Cardona, Labatut, Lavaux, Sánchez. Rosario - Argentina: CEPI- Universidad del Rosario. Recuperado a partir de http://www.urosario.edu.co/urosario_files/c9/c919a37d-16ba-401e-bbf5-7f6084996e41.pdf
- Sáin, M. (1998). Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires. Presentado en Seminario Las Reformas Policiales en Argentina, Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales. Recuperado a partir de <http://www.lavaca.org/wp-content/uploads/2011/04/lasreformaspoliciales-sain.pdf>
- Secretaría de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires - Argentina. (2011). Programa Barrio Adentro, Altos de San Lorenzo - Argentina. Recuperado a partir de http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/16_barrio_adentro.pdf

- Sozzo, M. (2003). Globalización y control del delito. Algunas reflexiones exploratorias. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Santa Fe - República de Argentina*, 69-91.
- Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, No. 6(58 - 73).
- Yates, C. (2014). El crecimiento de narcotráfico en Rosario: Violencia disciplinada y la resistencia social frente a este sistema. Independent Study Project (ISP) Collection. Recuperado a partir de http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/2005

11.9 Bibliografía del caso ecuatoriano

- Álvarez, C. (2014). Reformas y contradicciones en la política de drogas de Ecuador. Advocacy for Human Rights in the Americas. Recuperado a partir de http://www.wola.org/sites/default/files/Drug%20Policy/Informe_debate%20de%20drogas_FIN_AL_%20PARA%20PUBLICAR.pdf
- Asamblea Nacional República del Ecuador, & Comisión Legislativa y de Fiscalización. (2009). Ley de Seguridad Pública del Estado -Registro Oficial N°35 - Suplemento. Recuperado a partir de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/F16D0ADF1161888905257785007927D7/\\$FILE/ley_ecuador.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/F16D0ADF1161888905257785007927D7/$FILE/ley_ecuador.pdf)
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. Recuperado a partir de http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Asociación de Bancos Privados del Ecuador. (s. f.). Plan de Capacitación de Seguridad Ciudadana «Ecuador sin violencia, educamos para prevenir»: Modalidades delictivas que afectan a usuarios y clientes del sistema financiero. Recuperado a partir de http://www.asobancos.org.ec/Seguridad/Ecuador%20sin%20violencia_Educamos%20para%20prevenir.pdf
- Barreiro, K., Larrea, C., & Vera, M. L. (2011). *Plan Nacional De Seguridad Integral* (p. 96). Quito, Ecuador: Ministerio de Coordinación de Seguridad. Recuperado a partir de http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf
- Carrión, F. (2002). *Seguridad ciudadana, ¿Espejismo o realidad?* (FLACSO). Quito, Ecuador. Recuperado a partir de <http://www.flacso.org.ec/docs/sfseguridadciudadana.pdf>
- Carrión, F., & Nuñez, J. (2006). (In) seguridad ciudadana en Ecuador. *Revista Entre Voces*, 41 - 44.
- Carrión, F., Arcos, C., Palomeque, A., & Terán, A. (2001). Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador: un paso hacia la definición de políticas públicas. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, (11), 68 - 79.
- Carrión, F., Pontón C., J., & Armijos V., B. (2009). *120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito, Ecuador: FLACSO. Recuperado a partir de http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_116.pdf
- Comisión Legislativa y de Fiscalización, & Asamblea Nacional República del Ecuador. (2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado. Recuperado a partir de <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Ley-de-Seguridad-Publica-y-del%20Estado.pdf>
- Espín, J. (2010). La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia en los Países de la Región Andina. FLACSO - Programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Recuperado a partir de

- http://www.flacsoandes.org/relasedor/images/publicaciones/pdf/FLACSO_Gobernabilidad_Region_Andina_.pdf
- García, B. (2013). Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Politécnica del Ecuador*, 19(IX).
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador, & Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2010). Suplemento Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Órgano del Gobierno de Ecuador. Recuperado a partir de http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_ORGANIZACION_TERRITORIAL.pdf
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador, Consejo Nacional de Planificación, & Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Plan Nacional para el buen vivir 2009 - 2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Recuperado a partir de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/%20Informacion-Legal/Normas-de-Regulacion/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir/Plan+Nacional+del+Buen+Vivir+2009-2013.pdf>
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. (2011). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Recuperado a partir de http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf
- Ministerio de Coordinación de Seguridad, & Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). Seguridad integral: Plan y agendas 2014 - 2017.
- Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). Plan Nacional de Seguridad Integral. Recuperado a partir de http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf
- Ministerio del Interior Ecuador. (2012). Doctrina Policial de la República del Ecuador: Orden, Seguridad y Protección de Derechos. Recuperado a partir de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Doctrina-Policial-de-la-Rep%C3%BAblica-del-Ecuador.pdf>
- Pérez, L. (2011). Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana. *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad ciudadana*, (9). Recuperado a partir de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3288>
- Plan Nacional de Desarrollo - República del Ecuador. (2015). *Plan Nacional para el buen Vivir 2009 - 2013*. Recuperado a partir de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- Pontón, D. (2008). Seguridad Pública y Privada en la Comunidad Andina: El caso de Ecuador, Colombia y Perú. Organización de los Estados Americanos - Departamento de Seguridad Pública. Recuperado a partir de <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Pub%20y%20Privada%20Comunidad%20Andina.pdf>
- Pontón, D., & Rivera, F. (2013). Microtráfico y criminalidad en Quito. Recuperado a partir de https://www.academia.edu/5973396/Microtr%C3%A1fico_y_criminalidad_en_Quito
- Pontón, J. (2010). La gestión municipal de la seguridad ciudadana en los diarios. *FLACSO Sede Ecuador - Programa Estudios de la Ciudad*.
- Pontón, J. (s. f.). Políticas de Seguridad Ciudadana en el Ecuador: Alcances y limitaciones. Recuperado a partir de www.comunidadprevencion.org
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, & Gobierno Nacional de la República del Ecuador. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010. Un plan para la revolución ciudadana. Recuperado a partir de <http://plan2007.senplades.gob.ec/>
- Serrano, M. (2012). El Plan Nacional de Seguridad Integral de la República del Ecuador - Documento Informativo. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado a partir de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2012/DIEEEI13-2012_PlanNacionalSegIntEcuador_MASM.pdf

- Torres, A. (2005). La seguridad ciudadana en Ecuador un concepto en construcción: Estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004. *Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Fundación ESQUEL*.
- Vinueza, L. (s. f.). El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Recuperado a partir de <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=18889>

11.10 Bibliografía del caso brasileño

- Adorno, S. (1996). *A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança: Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea*. São Paulo. Recuperado a partir de <http://www.nevusp.org/downloads/down187.pdf>
- Artigo Estratégico - Instituto Igarapé. (2014). Tornando as cidades brasileiras mais seguras. Recuperado a partir de <http://www.igarape.org.br/pt-br/tornando-as-cidades-brasileiras-mais-seguras/>
- Basombrío, C. (2014). ¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Baumann Burgos, M., Almeida Pereira, L. F., Cavalcanti, M., Brum, M., & Amoroso, M. (2011). O Efeito UPP na Percepção dos Moradores das Favelas. *Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, (11), 49-98.
- Cámara de Comercio de Bogotá - República de Colombia. (2015). Contrato de prestación de servicios. Recuperado a partir de <https://www.ccb.org.co>
- Cano, I. (2006). Políticas de seguridad pública en Brasil: Tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. *Sur- Revista internacional de Derechos Humanos*, 3 (5), 136-155.
- Cruvello da Silveira, E. C. (2011). A cultura de militarização da Segurança Pública no Rio de Janeiro: Uma leitura crítica. Recuperado a partir de <http://www.lev.ufc.br/iiiseminario/wp-content/uploads/2013/06/A-CULTURA-DE-MILITARIZA%C3%87%C3%83O-DA-SEGURAN%C3%87A-P%C3%9ABLICA-NO-RIO-DE-JANEIRO-UMA-LEITURA-CR%C3%8DTICA.pdf>
- Da Cruz, G. B. (2013). A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. *Cadernos de Segurança Pública*, 5(4). Recuperado a partir de <http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/Rev20130403.pdf>
- De Carvalho, V., & De Fátima e Silva, M. (2011). Política de segurança pública no Brasil: Avanços, limites e desafios, *14*(1), 59-67.
- De Lima, R., De Paula, L., & Godinho, L. (2014). Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana: La experiencia brasilera. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones para el desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado. Recuperado a partir de <http://publications.iadb.org/handle/11319/5805>
- De Sá e Silva, F. (2012). «Nem isto, nem aquilo»: Trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(2), 412-433.
- De Sá e Silva, F. (2014). Violência e Segurança Pública. Fundação Perseu Abramo. Recuperado a partir de http://www.academia.edu/13189787/Viol%C3%Aancia_e_seguran%C3%A7a_p%C3%BAblica
- De Souza, L. (2009). *Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: Situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP*. São Paulo. Recuperado a partir de http://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Sociologia/politicas_Seguranca_Publica_estado_SP.pdf
- Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime UNODC. (2011). Gestão e Governança da Segurança Pública no Distrito Federal e Entorno. Recuperado a partir de http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2011/09-setembro/Diagnostico_Gestao_e_Governanca.pdf

- Fecomércio - Rio de Janeiro. (2008). Segurança Pública: Pesquisa - 2008. Recuperado a partir de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/brazil/documents/fecomercio.pdf>
- Fernand Braudel Institute of World Economics. (2003). A Plan of Action: Public Security in Brazil. Recuperado a partir de http://en.braudel.org.br/publications/braudel-papers/downloads/ingles/bp34_en.pdf
- Ferreira, H., & De Oliveira, N. (2008). Sistema de justiça criminal no Brasil: Quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado a partir de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1330.pdf
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2013). Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013. Recuperado a partir de <http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/Anuario%20de%20Segurana%20Publica/ANUARIO%20DE%20SEGURANCA%20PUBLICA%20-%202013.pdf>
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2014). Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. Recuperado a partir de http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCEAP/8o_anuario_brasileiro_de_seguranca_publica.pdf
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (s. f.). «Os donos do morro»: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo - Rio de Janeiro. Recuperado a partir de http://br.boell.org/sites/default/files/os_donos_do_morro_-_miolo_web_baixa.pdf
- Freire, M. (2009). Paradigmas de segurança no Brasil: Da ditadura aos nossos dias. *Revista Aurora*, 3(1).
- Governo do Estado Pernambuco - Brasil. (2012). Pacto pela Vida: Prevenir a violência e reduzir a criminalidade. Recuperado a partir de http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=1468043&folderId=1469354&name=DLFE-32508.pdf
- Instituto Cidadania y Fundação Djalma Guimarães. (2002). Projeto Segurança Pública para o Brasil. Recuperado a partir de http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Plano_Nacional_Segurana_Pblica.pdf
- Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2011). Segurança Pública e Cidadania: Uma análise orçamentária do Pronasci. Recuperado a partir de <https://br.boell.org/pt-br/2011/10/26/seguranca-publica-e-cidadania-uma-analise-orcamentaria-do-pronasci-0>
- Kahn, T., & Zanetic, A. (2005). O Papel dos Municípios na Segurança Pública. Recuperado a partir de http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/downloads/manual_estudos_criminologicos_4.pdf
- Leeds, E. (2013). Civil Society and Citizen Security in Brazil: A Fragile but Evolving Relationship. *Advocacy for Human Rights in the Americas*. Recuperado a partir de http://www.wola.org/publications/civil_society_and_citizen_security_in_brazil
- Ministério da Justiça, & Secretaria Nacional de Segurança - Brasil Pública. (2002). Plan Nacional de Seguridad Pública. Instituto Ciudadanía. Recuperado a partir de https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/brasil_espanol.pdf
- Mori, L., & Ben, A. (2015). Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(1), 3-21.
- Ninnin, J. (2015). Territorialisation et nouvelles modalités d'action de sécurisation et de planification urbaine: Une innovation sociale à Rio de Janeiro. *Outre -Terre*, 1(42), 265-281. <http://doi.org/10.3917/oute1.042.0265>
- Núcleo de Estudos da Violência - Universidade se São Paulo. (2003). Projeto Cepid 2: Construção das Políticas de Segurança e o Sentido da Punição, 1822-2000. Recuperado a partir de <http://www.nevusp.org/downloads/down250.pdf>
- OEA - Organización de los Estados Americanos, & Departamento de Seguridad Pública. (2000). Seguridad Pública Brasil.
- Oosterbaan, S., & van Wijk, J. (2015). Pacifying and integrating the favelas of Rio de Janeiro: An evaluation of the impact of the UPP program on favela residents. *International Journal of*

- Comparative and Applied Criminal Justice*, 39(3), 179-198.
<http://doi.org/10.1080/01924036.2014.973052>
- Rezende de Oliveira, V., Tonelli, D., & Pereira, J. (2010). O Problema da (In)Segurança Pública: Refletindo Acerca do Papel do Estado e de Possibilidades de Soluções Localizadas e Participativas. Recuperado a partir de <http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo46.pdf>
- Ribeiro, E. (2008). Políticas de seguridad y prevención: El caso brasileño. Publicación Artigos N°7, Laboratorio de Análisis de Violencia, Universidad del Estado de Río de Janeiro. Recuperado a partir de <http://www.lav.uerj.br/artacader.html>
- Ribeiro, L., & Montandon, A. (2015). Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 9(1), 62-81.
- Rolim, M. (2007). Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 32-47.
- Ruediger, M. A. (2013). The rise and fall of Brazil's public security program: PRONASCI. *Police Practice and Research: An International Journal*, 14(4), 280-294.
<http://doi.org/10.1080/15614263.2013.816488>
- Salla, F. (2006). A crise na segurança pública no Brasil. *Politik | Política*. Recuperado a partir de <http://www.nevusp.org/downloads/down143.pdf>
- Secretaria Nacional de Segurança Pública - Brasil. (2000). Plano Nacional de Segurança Pública. Recuperado a partir de http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm
- Souza Teixeira, P. (2008). *Guia Prático para Participantes dos Conselhos Comunitários de Segurança* (Vol. 2). Rio de Janeiro, Brasil. Recuperado a partir de http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/GuiaPratico.pdf
- Tavares, J. (2008). Segurança pública e violência no Brasil. *Cuadernos Adenauer*, IX(4), 82-95.
- Waiselfisz, J. (2015). Mortes Matadas por Armas de Fogo. Secretaria-Geral da Presidência da República - Secretaria Nacional de Juventude - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Recuperado a partir de <http://www1.brasilia.unesco.org/download/MapaDaViolencia2015MortesMatadas-SobEMBARGO.pdf>
- Zaverucha, J., & Da Nóbrega, J. (2015). O Pacto pela Vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. *DILEMAS Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 8(2), 235 - 252.
- Zilberman, C. (2013). Final Evaluation Report "Citizen Security: prevention of violence and strengthening of citizenship focusing on children, adolescents and youth in vulnerable conditions in Brazilian communities". Program on Conflict Prevention and Peace Building in Brazil. Recuperado a partir de https://www.google.ca/?gfe_rd=cr&ei=dZcmVrDNEKrd8gf8tbr4Cg&gws_rd=ssl#q=Final+Evaluation+Report+%E2%80%9CCitizen+Security:+prevention+of+violence+and+strengthening+of+citizenship+focusing+on+children%2C+adolescents+and+youth+in+vulnerable+conditions+in+Brazilian+communities.%E2%80%9D