

EXPERIENCIAS EN

América LATINA

*el desafío de evaluar programas
de seguridad ciudadana*

Ximena Tocornal - Javiera Blanco - Jorge Varela - María Victoria Llorente
Patricia Bulla - Jerónimo Castillo - Ligia Rechenberg - Victoria Wigodzky



Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

EXPERIENCIAS EN

América LATINA

*el desafío de evaluar programas
de seguridad ciudadana*

Ximena Tocornal - Javiera Blanco - Jorge Varela - María Victoria Llorente
Patricia Bulla - Jerónimo Castillo - Ligia Rechenberg - Victoria Wigodzky



Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

Edición de Jorge Araya

Área Prevención del Delito a Nivel Local
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile



Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana

Área Prevención del Delito a Nivel Local
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile

Edición: Jorge Araya
Diseño: Alejandro Peredo

ISBN: 978-956-19-0764-5

Diciembre 2011

EXPERIENCIAS EN

América LATINA

*el desafío de evaluar programas
de seguridad ciudadana*

Presentación

5

¿Buenas Prácticas o Intervenciones basadas en evidencia?

Por Ximena Tocornal Montt

7

Adaptación local de prácticas exitosas de prevención social del delito

Por Javiera Blanco S. y Jorge Varela T.

13

Seguimiento y evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia

Por María Victoria Llorente, Patricia Bulla y Jerónimo Castillo

23

Sistematización y evaluación de iniciativas: la experiencia institucional de Sou da Paz

por Ligia Rechenberg

31

Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana: Una Perspectiva desde la Sociedad Civil

por Victoria Wigodzky

41

Presentación

La publicación que presentamos es fruto del Seminario Internacional Desafíos Presentes para la Prevención del Delito en América Latina, realizado los días 18 y 19 de Mayo de 2011 en Santiago de Chile. Dicho evento, organizado por el Área de Prevención del Delito del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, contó también con el apoyo del Open Society Institute.

En aquella oportunidad, las ponencias presentadas por directivos e investigadores que trabajan en temas de seguridad ciudadana en la región, asumieron el desafío de abordar experiencias de gestión, con especial énfasis en los procesos de evaluación que se vienen desarrollando. Hubo coincidencia en la necesidad de promover el desarrollo de evaluaciones de las iniciativas, programas o proyectos que se implementen en materias de prevención delictual. Se asume que no se trata de una tarea fácil, evaluar requiere recursos destinados a ese fin, las intervenciones suelen combinar diversos dispositivos o estrategias e involucran a distintas agencias del estado o incluso del sector privado sin fines de lucro; finalmente, la naturaleza y complejidad del fenómeno delictivo representa un contexto difícil de asir o dejarlo representado en estadísticas o datos específicos. No obstante lo señalado, evaluar e identificar buenas prácticas en prevención del delito, es el camino que nos permite consolidar aprendizajes para hacer más efectivas nuestras intervenciones, ahorrar recursos y potenciar la legitimidad pública de las estrategias de prevención del delito en América Latina.

A partir de las presentaciones en el seminario se han recogido 5 ponencias que nos permiten revisar conceptos en materias de evaluación y buenas prácticas, conocer experiencias específicas de intervención que han contado con evaluaciones sistemáticas y, finalmente, entusiasmarlos con las posibilidades reales de avanzar en el perfeccionamiento de nuestros programas y la modernización de las instituciones que trabajan en el área.

El trabajo que da inicio a la publicación nos propone una interesante revisión de los conceptos de evaluación y sus condiciones, en relación estrecha con lo que se viene denominando buenas

prácticas en prevención del delito. El artículo, junto con demostrar la necesidad de evaluar siguiendo métodos científicos, logra complementar esta disciplina tradicional en las ciencias sociales, con el ejercicio de identificar y seleccionar buenas prácticas. Estas últimas se caracterizan por estar destinadas a servir como instrumentos de aprendizaje que ponen el acento en el cómo hacer que nuestras intervenciones sean más efectivas, eficientes e innovadoras. Las buenas prácticas, en este sentido, no se contraponen a las evaluaciones sistemáticas, siguen su propio proceso de: formación de un juicio de valor, análisis comparado, selección y aprendizaje de lo observado.

El trabajo que se presenta a continuación asume la necesidad de evaluar para, posteriormente, identificar las buenas prácticas en prevención. El texto revisa dos experiencias de intervención en el marco del trabajo que la Fundación Paz Ciudadana viene desarrollando en sus programas Paz Educa y Paz Activa. En el primer caso, se realiza una intervención en un establecimiento educacional de la comuna de Puente Alto, Chile, enfocado a mejorar la convivencia escolar. El diseño de la intervención consideró el apoyo en modelos teóricos que aportan metodologías con base científica. La segunda intervención se realiza en un barrio bajo condiciones de vulnerabilidad, se sigue un modelo de intervención diseñado por expertos, cuyo eje central es el protagonismo de la comunidad como sustento del proyecto. En ambos casos, si bien existe una revisión de cifras para observar el eventual impacto de las intervenciones, destaca el despliegue de estrategias novedosas y fundamentadas que, sin duda, dejan un aprendizaje en el camino de la prevención.

Como una manera de demostrar que, a pesar de la complejidad, es posible evaluar impacto en seguridad ciudadana, la tercera ponencia nos ofrece una descripción acabada sobre el programa Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia. La estrategia policial consideró iniciativas de modernización de la gestión policial, complementariedad con otros servicios policiales y trabajo coordinado con diversas agencias públicas y la comunidad. Destaca de manera central la

disposición de la Policía Nacional para encargar a una institución externa el seguimiento y evaluación de la estrategia. La Fundación Ideas para la Paz, sin duda aprovecha de la mejor manera esta oportunidad y nos ofrece en su artículo un interesante modelo de evaluación, con diseño experimental, que da sustento a las conclusiones y nos permite identificar factores de éxito en la iniciativa desarrollada.

Desde Sao Paulo, Brasil nos llega la experiencia del Instituto Sou da Paz, el relato del artículo nos permite observar el proceso de reflexión desarrollado para incorporar la sistematización y evaluación en las iniciativas que la institución desarrolla. Se nos plantea con total honestidad las dudas y cuestionamientos que surgen respecto de las posibilidades y limitaciones para evaluar, a pesar de todo ello, el Instituto asume un compromiso con la evaluación que se traduce en la aplicación de metodologías de sistematización y evaluación en las iniciativas de Sao Paulo en Paz y, posteriormente, en proyectos específicos como lo son Polos de Paz, Plazas de Paz o el Premio Policía Ciudadana. Resulta de gran interés ver el detalle de la evaluación del proyecto Plazas de Paz y comprobar el compromiso de la institución y su Departamento de sistematización.

8

El trabajo final de esta publicación presenta la experiencia del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), institución que realiza un trabajo en pro de los Derechos Humanos en la región. A partir del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el año 2009, el artículo realiza una revisión de los conceptos de seguridad ciudadana y Derechos Humanos, para reafirmar que ambos conceptos no se oponen. Esta reflexión se hace necesaria en un contexto en que la presión por logros en materias de seguridad lleva a políticas punitivas o de “mano dura” que, en algunos casos, llegan a dañar la confianza de la población en las instituciones responsables. El valioso aporte de este artículo nos permite visualizar que seguridad ciudadana y respeto a los Derechos Humanos constituyen objetivos complementarios, entre los cuales existe una estrecha relación de mutua dependencia, para que ello se haga realidad el trabajo nos facilita una lectura comprensiva del Informe sobre Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus recomendaciones.

La perspectiva de los cinco trabajos que se presentan conforman un todo que nos habla de cómo hacer prevención en seguridad ciudadana y cómo hacemos que estos esfuerzos se vean perfeccionados por un trabajo de evaluación sistemático. Las experiencias que se relatan consolidan los esfuerzos que instituciones públicas y privadas desarrollan en el tema, pero sobre todo, aportan con total generosidad un aprendizaje en temas tan complejos como hacer prevención y evaluar estas experiencias.

Agradecemos el aporte de las y los autores, por su parte, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, espera contribuir con esta publicación al perfeccionamiento de las políticas públicas que en la región buscan mejorar las condiciones de vida de la población.

¿BUENAS PRÁCTICAS O INTERVENCIONES BASADAS EN EVIDENCIA?

Lecciones del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe

Ximena Tocornal Montt

Introducción

Hoy en día, prácticamente no hay autoridad, académico o experto en el análisis de las políticas públicas de seguridad ciudadana que no recomiende la implementación de **intervenciones basadas en evidencia**. Ante la decisión de cómo invertir los recursos públicos en la prevención o reducción del delito, resulta comprensible que comparemos costos versus posibles resultados y que optemos por aquellas alternativas de intervención cuyos resultados cuentan con sólida evidencia científica.

Ahora bien, es importante destacar que en la elección y construcción de un diseño de intervención intervienen otros factores y no solamente los estudios científicos que fundamentan los buenos resultados de un determinado modelo. Estos factores dicen relación con los requisitos para que el modelo funcione como, por ejemplo, tiempos y recursos disponibles, nivel de especialización del equipo ejecutor, nivel de vulnerabilidad de los sujetos beneficiarios o de apoyo de la comunidad para su implementación. Por ende, no hay necesariamente una relación directa entre los modelos de intervención que pueden recomendar los expertos, a partir de sus estudios científicos, y las intervenciones que de hecho se implementan a nivel de políticas públicas, ya que habrían una multiplicidad de factores a tener en cuenta para decidir cuál es la mejor alternativa viable y costo-efectiva para un determinado contexto. Así, las intervenciones basadas en evidencia pueden ser una fuente de inspiración para quienes diseñan programas de política pública, los que inevitablemente deben, a su vez, ser evaluados por la autoridad con todo el rigor científico para la acumulación de conocimiento en cuanto a "qué es lo que funciona" para ese contexto, pero también en cuanto a "cómo es que funciona aquello que funciona".

A "aquello que funciona" comúnmente le llamamos una **buena práctica** debido a sus resultados positivos en comparación con otras alternativas similares. Los buenos resultados de una determinada intervención nos dicen algo no solamente del modelo, sino que también de la entidad que lo implementa, de sus habilidades para sortear dificultades – que en prevención del delito hay muchas –, de su constancia y perseverancia y de la positiva sinergia que la iniciativa genera entre interventores e intervenidos. Una buena práctica es siempre única, particular e irrepetible en tanto los equipos, los beneficiarios y el contexto en el que se inserta la iniciativa también son únicos e irrepetibles, más allá de que se pueda abstraer de la implementación concreta y particular, un plan o modelo. Los buenos resultados de una intervención no se pueden aislar ni entender adecuadamente sin un análisis del contexto que circunda a los beneficiarios y a la entidad ejecutora. En efecto, mientras un modelo de intervención basado en evidencia puede tener muy buenos resultados en un determinado contexto, puede que en otros contextos no los tenga. ¿Y dónde está el problema? Posiblemente, argumentarán algunos, en que el modelo no fue adecuadamente implementado o bien que el modelo fue probado en contextos muy disímiles, por lo que no se podrían esperar los mismos resultados.

Es necesario identificar, conocer y analizar las buenas prácticas, puesto que de ellas podemos extraer lecciones acerca de los modelos de intervención en sus implementaciones efectivas. Estas reflexiones surgen del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe, organizado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Open Society Institute (OSI) durante el año 2010. Siendo éste un concurso de buenas prácticas de prevención del delito y la violencia, una de nuestras primeras tareas fue construir una definición de buena práctica, establecer cómo íbamos a identificarlas, relevarlas y compararlas para premiar a las mejores. Revisamos la bibliografía especializada en metodologías de evaluación aplicadas al ámbito de la prevención del delito y diversas experiencias de identificación y premiación de buenas prácticas. De esta revisión aprendimos que las nociones de intervenciones basadas

1 Psicóloga, Universidad Diego Portales; Phd en Psicología Social, Universidad de Loughborough, Inglaterra. Se ha desempeñado como docente de Psicología en la Universidad Arcis y como investigadora en Derechos Humanos en el Instituto Latinoamericano de DD.HH. Actualmente trabaja como investigadora del Área de Prevención de CESC, Académica INAP, U de Chile

en evidencia y buenas prácticas tienen historias distintas – que corren por caminos paralelos – y también manifiestan algunos puntos de encuentro que, a través de este Concurso y sus versiones futuras, queremos reforzar y potenciar.

En lo que sigue se revisan someramente las nociones de intervenciones basadas en evidencia y buenas prácticas, poniendo de relieve sus diferencias. Luego, se propone una integración entre ambas al sugerir que, los actores involucrados – autoridades de gobierno, hacedores de políticas públicas, profesionales, técnicos y equipos a nivel local – pueden hacer uso de ambas nociones de manera diferenciada, considerando su nivel de responsabilidad y siguiendo el ciclo de las políticas públicas.

Intervenciones basadas en evidencia

La noción de intervenciones basadas en evidencia remite a aquellos modelos de intervención que han sido evaluados utilizando metodología experimental o cuasi experimental. Si bien el método experimental es una antigua tradición de investigación, la novedad fue introducida por gestores de políticas públicas, especialmente de salud pública en Inglaterra², a partir de la década del 60, cuando se propuso hacer de los estudios basados en evidencia el insumo principal para la toma de decisiones de política pública en varios ámbitos. Por ejemplo, Donald Campell³ sostenía que es posible diferenciar "aquello que funciona de aquello que no funciona" en políticas públicas a partir de la experimentación. De allí que los tratamientos probados mediante experimentos se erigiesen como las alternativas más convincentes para invertir el dinero público. Hoy en día, esta lógica investigativa aplicada al sector público goza de prestigio y legitimidad y se ha trasladado de la salud pública a diversos ámbitos, entre ellos, la educación y la prevención del delito.

Siguiendo a Mulone (2010), el principio básico de la metodología experimental es la comparación entre un grupo "experimental" (sobre el cual se interviene) y un grupo control (sin intervención), teniendo como condición fundamental que exista una distribución aleatoria de los participantes en ambos grupos. Esta distribución aleatoria de los participantes en ambos grupos permite atribuir los efectos a la intervención y no a sesgos de selección o a condiciones previas de los participantes. Con miras a cuantificar las modificaciones propias de la intervención, se incluyen dos momentos de mediciones, previo al comienzo de la intervención, se miden las variables importantes en los sujetos y luego, una vez finalizada la intervención, se vuelven a medir las mismas variables en los sujetos. Además, se recomienda multiplicar el número de experimentos las veces que sea posible siguiendo los mismos procedimientos.

2 Es importante destacar que en un inicio, el equivalente al modelo de intervención eran, por ejemplo, las vacunas o la aplicación de flúor en el agua potable, donde efectivamente es posible aislar y administrar el tratamiento y, con algunas dificultades, establecer grupos control y experimental.

3 Los aportes de Donald Campell dieron lugar a The Campell Collaboration, una red de investigación internacional, ubicada en Oslo, Noruega. Ella se dedica a desarrollar revisiones sistemáticas en 5 áreas, una de ellas es crimen y justicia. El trabajo de la red es ampliamente reconocido por entregar información científica a quienes diseñan las políticas públicas criminal en los países desarrollados. Más información en <http://www.campbellcollaboration.org/>.

Cuando no es posible seguir el esquema propuesto por la metodología experimental, se recomienda la aplicación de sus principios básicos y así surge la metodología cuasi experimental. Ello ocurre cuando no es posible asignar aleatoriamente a los sujetos a los grupos control y experimental porque el universo de beneficiarios es muy amplio, no conocido exhaustivamente⁴, o bien, porque no es facultad del evaluador la asignación a uno u otro grupo. Si no se puede asegurar la aleatoriedad, al menos se recomienda establecer mecanismos de comparabilidad de ambos grupos, es decir, ofrecer las máximas garantías posibles de que ambos grupos son equivalentes.

Finalmente, el informe de evaluación de un tratamiento (o iniciativa de prevención del delito) sometido a experimentación arrojará, entre otros aspectos, una cuantificación de las diferencias – si es que las hubiera – entre los grupos experimental y control en términos de las variables relevantes para medir los cambios registrados. Por ejemplo, un informe de evaluación puede indicar que en los grupos experimentales – luego de la intervención – se registraron dos veces menos consultas a la atención primaria de salud comparados con los grupos de control en un lapso de un mes.

Ahora bien, los estudios basados en evidencia, permiten conocer los efectos o impacto de una intervención en un contexto determinado, pero ello no necesariamente nos faculta para generalizar los efectos de un contexto a otro. Para conocer y sopesar los efectos de un mismo tipo de intervención en términos universales, se utiliza la metodología de las **revisiones sistemáticas**, que nació en el seno de la salud pública. Esta metodología exige revisar y conocer críticamente todo lo que se ha publicado sobre aquello que funciona en un determinado problema. Así, es posible emitir un juicio comprensivo sobre toda la evidencia disponible, a partir de múltiples investigaciones (por lo general estudios experimentales y cuasi-experimentales). De esta manera, podemos determinar cuáles serían los denominadores comunes en aquellos modelos exitosos en más de un contexto, lo que, sin duda, amplía el nivel de generalización con respecto a un único estudio experimental. En ciertas ocasiones, las revisiones sistemáticas incluyen un **meta-análisis**, técnica estadística que permite relacionar y jerarquizar los datos de las diversas investigaciones revisadas, estableciendo un ranking de las más a las menos exitosas.

En suma, las intervenciones basadas en evidencia son aquellas para las cuales la comunidad científica cuenta con estudios experimentales o cuasi experimentales que demuestran los efectos positivos de éstas. Es decir, los estudios experimentales o cuasi experimentales generan evidencia sobre el nivel de **eficacia** de una determinada intervención, en términos del nivel de logro de los objetivos con que se diseñó su modelo. Habrá que explorar caso a caso bajo qué condiciones contextuales el modelo ha sido testeado, para determinar el nivel de generalización de las conclusiones de los estudios, a través de revisiones sistemáticas. Adicionalmente, debieran emprenderse otros estudios económicos para determinar la relación costo-efectividad de una determinada alternativa en comparación con otras.

4 Recuérdese que para una asignación aleatoria es condición conocer exhaustivamente el universo de tal modo que cada sujeto tenga la misma probabilidad de ser asignado a uno u otro grupo. La asignación aleatoria es tan importante en evaluación puesto que ello permite garantizar la equivalencia de los grupos y de ese modo, las diferencias entre ambos grupos al término de la intervención, serían atribuibles a la intervención y no sesgos en la asignación de los sujetos a uno u otro grupo.

Buenas prácticas

Las experiencias de identificación y reconocimiento de buenas prácticas nacen en el seno de la gestión y la administración en la empresa privada y el sector público en los años 70s, donde lo que se busca es mejorar los estándares de desempeño, entendidos la mayor parte de las veces, como el aumento de la productividad o de la calidad de productos o servicios. En este contexto, es importante subrayar el rol que juegan por una parte, la competitividad entre unidades que desarrollan procesos similares y, por otra, la innovación de los grupos humanos y su creatividad para construir vías alternativas a las tradicionales, que parecieran ser poco satisfactorias o deficientes por las razones que sean.

La noción de buena práctica implica, entonces, necesariamente un ejercicio de comparación entre prácticas (o procesos de producción) similares, en función de ciertas dimensiones relevantes que se determinen en cada caso. A partir de este ejercicio comparativo, se levantan ciertas prácticas como dignas de ser difundidas y servir de inspiración para otros. En este sentido, delimitar qué se entiende por una buena práctica involucra diseñar criterios y mecanismos de comparación para superar intuiciones y así basar el juicio en aspectos objetivables y comparables. Así lo han hecho de manera más o menos explícita algunos concursos, premios o compendios que existen en el ámbito de la prevención del delito (Thomton, Craft, Dahlberg, Lynch, & Baer, 2000; Zúñiga, 2007; Dammert y Lunecke, 2004; NCPC, 2008; ICPC, 2008, 2010). No todos ellos operan con la misma lógica, ni entregan toda la información en cuanto a cómo se seleccionaron y/o premiaron las prácticas que se difunden, pero en la gran mayoría es posible encontrar al menos cuatro criterios comunes: eficacia, eficiencia, innovación y asociación.

Uno de los criterios más asentados para determinar qué son las buenas prácticas es la **eficacia**, entendida como la capacidad de una iniciativa para producir cambios duraderos en el tiempo, medibles y observables que apuntan a solucionar un problema. De allí que las metodologías experimental y cuasi experimental tengan tanto eco entre los estudiosos de las políticas públicas, ya que ellas permiten pronunciarse acerca del nivel de eficacia de un cierto tratamiento. Además, no hay que olvidar que la perspectiva científica cuantitativa, en la cual operan los estudios experimentales y cuasi experimentales, parece ser muy convincente en el tratamiento de sus evidencias traducidas a números y razones. Estas tienen la característica de que entregan sintéticamente un panorama relativamente unívoco en su interpretación (por ejemplo, no cabría mayor discusión acerca de la conveniencia de determinado tratamiento si se sugiere que éste reduce 5 veces el número de consultas a la atención primaria).

Al criterio de eficacia para determinar si una intervención es una buena práctica en el ámbito de lo público, se suele agregar el de **eficiencia** que es de por sí un criterio comparativo. Para juzgar la eficiencia disponemos de métodos cuantitativos que relacionan **beneficios (resultados) versus costos**. Mientras los costos de una intervención son conocidos en su presupuesto, los beneficios deben ser claramente definidos y luego traducidos a dinero. Por ejemplo, el beneficio estimable en dinero de una intervención que persigue evitar la reincidencia delictual de 100 ex reclusos en un año, corresponde a la diferencia entre la suma

de todos los gastos que implican para el Estado la intervención y el menor gasto que se producirá al evitar su encarcelamiento. Este cálculo facilita enormemente comparar distintas alternativas de intervención en términos de la eficiencia de los recursos económicos.

Ya hemos mencionado lo importante que son las capacidades de los grupos humanos en cuanto al despliegue de su creatividad para innovar, atreverse – y contar con la confianza y los recursos – para probar caminos distintos a aquellos cuyos resultados parecen no ser suficientes. De allí que el criterio de **innovación** sea recogido en la mayoría de las experiencias de reconocimiento de buenas prácticas. Particularmente, en el ámbito de prevención del delito, la innovación suele ser entendida como la experimentación de formas diversas de enfrentar el problema, donde los actores principales no son las policías, ni los representantes del poder judicial, sino que se le da a la comunidad algún nivel de protagonismo y decisión tanto en el diseño como en la ejecución de las actividades. Así, en algunos casos, se tiende a valorar positivamente aquellas iniciativas que involucran grupos diversos y muchas veces reticentes a participar pero muy necesarios para el logro de los objetivos de las iniciativas. Por ejemplo, padres y madres, cuando se trata de iniciativas en el medio escolar, o grupos de empresarios del sector privado, cuando se trata de iniciativas de colocación laboral de jóvenes. En estos casos, es posible apreciar por qué el criterio de innovación suele ser entendido como un símil de participación y diversidad de los grupos involucrados.

Finalmente, el nivel de **asociatividad** de la unidad ejecutora de una determinada iniciativa también se levanta como un criterio relevante para juzgar lo que es una buena práctica. Por nivel de asociatividad se entiende el grado de inserción de la unidad ejecutora en una red más amplia de instituciones públicas y privadas. Se considera también, su capacidad para movilizar recursos en pro de solucionar situaciones previstas y no previstas en el curso de la implementación. Ello dice relación con el nivel de sinergia positiva que una iniciativa genera tanto para la unidad ejecutora como para los beneficiarios, hacia el interior como hacia el exterior. En el contexto de las iniciativas de prevención del delito, se suelen considerar como símil de asociatividad algunos indicadores del capital social alcanzado por el equipo ejecutor. En cualquier proyecto se valora de manera especial, el contar con una red de apoyo institucional y especializada para llevar a cabo las tareas de reinserción social, laboral o educativa, la recomposición del tejido social o la reparación psicológica.

Más allá de estos cuatro criterios generales – eficacia, eficiencia, innovación y asociatividad – para definir lo que las buenas prácticas son, en la literatura especializada en prevención del delito, se agregan otros, tales como: impacto, sustentabilidad, gestión, liderazgo y empoderamiento e inclusión social (Zúñiga, 2007; Dammert y Lunecke, 2004).

De algún modo, los criterios de impacto y sustentabilidad de los cambios en el tiempo, se relacionan con la noción de eficacia, tal como la hemos descrito aquí. Por su parte, una adecuada gestión es parte de la eficiencia. Además, la dimensión de liderazgo y empoderamiento, así como aquella relacionada con la inclusión social, forman parte del concepto de asociatividad descrito más arriba.

Hacia una integración entre el “buen hacer” y la fundamentación en la evidencia

Más allá de las amplias ventajas que tienen las metodologías experimentales para construir conocimiento, estableciendo y cuantificando la relación entre intervención y cambios observados, estas metodologías no abordan el proceso mismo de implementación, ni las dinámicas de relaciones de los equipos ejecutores con otras instituciones u otros aspectos temporales que dicen relación con “cómo es que funciona aquello que funciona”. Por ello se puede explicar, en parte, el auge de los estudios de buenas prácticas en el seno de la prevención del delito. No obstante, es posible apreciar una cierta incomodidad para con los estudios de buenas prácticas como si éstos fuesen un sucedáneo de los estudios experimentales, tal como se aprecia en esta cita que forma parte de la introducción de un compendio de buenas prácticas en prevención de la violencia juvenil:

12

“En teoría, las prácticas óptimas se basan en el conocimiento extraído de las exhaustivas evaluaciones de los informes sobre intervenciones que aparecen en la literatura revisada sobre este tema. No obstante, algunos factores hacen que este enfoque sea algo complicado para identificar las prácticas óptimas en los esfuerzos para la prevención de la violencia juvenil. (...) En primer lugar, se han realizado pocos estudios longitudinales y de control aleatorio, dado que la investigación en el campo de la prevención de la violencia juvenil es muy reciente (...) En virtud de que la violencia juvenil es preocupación prioritaria en el área de salud pública y dado que pueden transcurrir años antes de que se pueda ofrecer un número significativo de prácticas óptimas con base científica, consideramos importante incluir en este libro de referencia tanto las pocas prácticas científicamente comprobadas como aquellas que prometen dar buenos resultados.” (Thomton, N., Craft, C., Dahlberg, L, Lynch, B. & Baer, 2000, p. 42; énfasis añadido).

Es muy posible que las dificultades para contar con más y mejores estudios basados en evidencia en el ámbito de la prevención del delito sean de tal envergadura que no sean tan fáciles de subsanar sólo con el paso del tiempo. Existen otros motivos de peso para cuestionar el uso ortodoxo de metodologías experimentales y cuasi experimentales en la evaluación de iniciativas de prevención del delito, así como en otras áreas del comportamiento humano, ya sea por cuestiones éticas – no es defendible desde la autoridad de gobierno ofrecer un tratamiento a unos y no a otros con fines de investigación –; o prácticas, algunas veces simplemente no es viable delimitar en qué consiste el tratamiento o estandarizarlo cuando éste pasa por la temporalidad de los procesos sociales y la calidad de los vínculos en las relaciones humanas. En este contexto, ya no es posible defender acriticamente que los métodos experimentales sean la única alternativa en la evaluación de las iniciativas de prevención. Al menos, la mayoría de los investigadores están de acuerdo en la necesaria complementariedad de metodologías experimentales y comprensivas o cualitativas para dar cuenta de la complejidad del cambio necesario en la prevención del delito.

Por otra parte, es posible sostener que mientras las intervenciones basadas en evidencia remiten a un modelo abstracto que ha sido puesto

a prueba científicamente, con lo que de hecho nos encontramos son prácticas siempre únicas e irrepetibles, algunas con mejores resultados que otras. En el proceso de implementación, en mayor o menor grado, los equipos ejecutores hacen propios los modelos, transformándolos e imprimiéndoles un sello particular. Incluso en los estudios basados en evidencia no hay forma de escapar a lo anterior. Estos estudios toman datos de iniciativas o prácticas concretas, intentando depurar los aspectos contingentes y particulares de las mismas, a través de la aleatorización de los sujetos en los grupos control y grupo experimental, la realización de varios experimentos y reiteradas mediciones en el tiempo, de modo de fortalecer el argumento de que los cambios se deben al modelo de intervención y no a otro aspecto contingente de la implementación del modelo, pero finalmente no hay que olvidar que no habrían estudios basados en evidencias, si no hubiesen prácticas que aportaran dichas evidencias.

Ahora bien, el fortalecimiento de las buenas prácticas de prevención del delito se logra también con la introducción de una cultura pro evaluación, la que puede abarcar distintas estrategias metodológicas rigurosas, aunque no todas ellas de corte experimental o cuasi experimental. Lo que es importante de subrayar es que sólo gracias a la acumulación de información organizada (registros sistemáticos de entrada y salida de beneficiarios, información de las actividades realizadas, notas de reuniones, etc.) es posible la acumulación de conocimiento con respecto a las prácticas de prevención del delito en y para América Latina y sus diversas realidades locales. Sólo así podremos efectivamente aprender de aquello que funciona y cómo es que funciona, ya que una buena práctica es también aquella que se da a conocer, que tiene visibilidad pública y está disponible para el escrutinio y análisis de otros, quienes pueden aprender de ésta.

Si la noción de buenas prácticas tiene un énfasis más pragmático, orientado a responder a los desafíos de la gestión y la administración, no es de extrañarse que las estrategias de reconocimiento de buenas prácticas sean diversas y dependan de los contextos y sentidos en los cuales se desarrollan. Una noción interesante de buenas prácticas podría ser aquella que integra la noción de iniciativas basadas en evidencia de acuerdo a los distintos momentos del ciclo de vida de un proyecto.

En primer lugar, al momento de la toma de decisión inicial acerca del diseño del proyecto (¿qué podemos hacer? ¿dónde nos podemos inspirar?). Es posible recurrir a los estudios basados en evidencia en tanto una fuente de inspiración para conocer qué se ha hecho ante problemas similares, con qué resultados y bajo qué condiciones. Tomar decisiones y opciones teniendo en consideración lo descrito en la literatura especializada sería un primer paso fundamental.

En segundo lugar, durante la etapa de planificación inicial del proyecto es imprescindible el diseño de las estrategias de seguimiento y evaluación de la iniciativa. Así tendremos claro qué procedimientos emplearemos sistemáticamente para construir la evidencia necesaria que permita demostrar si nuestra iniciativa fue o no eficaz. Una recomendación básica es no desdeñar la construcción de líneas bases que corresponden a la primera medición en el tiempo en el método experimental. Pero, más allá de si es posible realizarla con todos los estándares científicos (varios grupos, aleatorización de los sujetos, etc.), es altamente conveniente medir las variables importantes de una intervención – aquellas que pretendemos modificar y aquellas

que explicarían el cambio – al menos en dos momentos: una vez sin intervención y otra vez post intervención.

Luego, durante la implementación del proyecto viene un tercer momento que responde a la pregunta: ¿cómo convertimos nuestra propuesta en una buena práctica? De acuerdo a lo revisado, ello implica generar las condiciones para el aumento de la asociatividad entre los equipos ejecutores, los estándares de calidad de la gestión y permitir – o al menos no coartar – la innovación.

Finalmente, al término de la intervención y pasados algunos meses, corresponde evaluar resultados o impacto. Si hemos realizado línea base, entonces, corresponde el segundo momento de la medición de las mismas variables y con los mismos instrumentos. Si no hemos podido realizar línea base, podríamos, al menos, comparar los resultados de nuestros grupos intervenidos con otros que no lo hayan sido. Acompañando lo anterior, los equipos ejecutores deben hacer sus propios balances, buscar explicaciones procesuales que sean satisfactorias para ellos y para las autoridades acerca de por qué se produjeron o no los cambios, incluyendo aquellos no previstos. Es el momento de la sistematización de la experiencia proveyendo a otros de evidencia cuantitativa y cualitativa para futuros aprendizajes.

Obviamente, en el esbozo de integración que hemos ofrecido entre las nociones de intervenciones basadas en evidencia y buenas prácticas de prevención del delito, los actores no participan en condiciones horizontales. Hay responsabilidades distintas a nivel del organismo que diseña la política pública y sus programas, de aquellos que ejecutan sus componentes o proyectos. A los primeros, les corresponderá diseñar intervenciones de política pública basándose en la evidencia disponible sobre qué funciona en las realidades locales concretas que se desea modificar, y luego, invertir fuertemente en evaluaciones científicas que demuestren o no si los modelos han sido eficaces en dichas realidades. Para los segundos (una vez que el modelo "ha bajado" como programa), les corresponde compenetrarse con la intervención y darle un sentido que va más allá de cumplir con los resultados mínimos exigibles. Ello implica también tener una actitud de vigilancia científica sobre su propia práctica, generando datos y registros – sean éstos exigidos por la autoridad o no – para mostrar el día de mañana si sus intervenciones son exitosas o no y por qué.

Bibliografía

Campell, D. (1969) Reforms as experiments, *American Psychologist*, 24: 409-429.

ICPC (2008). *Compendio Internacional de Prácticas sobre la prevención de la Criminalidad para fomentar la acción a través del mundo*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Crimen.

ICPC (2010). *Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Crimen.

Dammert, L. y Lunecke, A. (2004). *La Prevención del Delito en Chile. Una visión desde la Comunidad*. CESC, U de Chile.

Mulone, M. (2010). *Note d'analyse relative aux techniques d'évaluation en prévention*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Crimen.

NCPC (2008). *Promising and Model Crime Prevention Programs*, Public Safety Canada, Ottawa.

Thomton, N., Craft, C., Dahlberg, L, Lynch, B. & Baer, K. (eds.) (2000). *Prácticas óptimas para la prevención de la violencia juvenil: libro de referencia para la acción comunitaria*. Atlanta: Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades. Atlanta: Centro Nacional para el Control y Prevención de Lesiones.

Zúñiga, L. (2007). Participación comunitaria en prevención del delito: experiencias de América Latina y Europa. En: Dammert, L. y Zúñiga, L. (eds.) *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago: FLACSO Chile.

ADAPTACIÓN LOCAL DE PRÁCTICAS EXITOSAS DE PREVENCIÓN SOCIAL DEL DELITO

Javiera Blanco S. y Jorge Varela T.

Resumen

El presente documento describe la experiencia y metodología de Fundación Paz Ciudadana en el desarrollo de validación e implementación de buenas prácticas en materias de prevención social del delito, con el objetivo de rescatar aspectos claves de la evaluación de programas en Chile.

Se describe el modelo de trabajo, inspirado en el enfoque de salud pública, para dos grandes ámbitos de prevención: escuela y barrio. Se sintetizan los antecedentes de los programas Paz Educa y Paz Activa, la teoría de cambio a la base de ambos, las principales fases y etapas de las aplicaciones pilotos de cada uno y algunos de sus resultados, junto con los aprendizajes adquiridos de cada validación.

Se espera dar cuenta de la importancia y rigurosidad que se debe tener cuando se validan metodologías de intervención en materias de prevención del delito, en particular respecto de los diferentes mecanismos de evaluación.

Introducción

Una estrategia de Seguridad Ciudadana es una herramienta de gestión; un medio para desarrollar acciones; un método para priorizar y coordinar actividades. Es un camino (trayectoria) que se establece como curso de acción, el cual puede ir adaptándose en su recorrido. Por lo mismo requiere sostenerse en el tiempo e identificar tanto buenas como malas prácticas. Debe partir de los mismos recursos locales, con la participación de diversos actores y con claros ejes temáticos posibles de alcanzar en el tiempo establecido (Vanderschueren et al., 2009).

Un componente clave, pero a veces ausente, es la evaluación de las políticas, planes y programas. Sin embargo, desde la experiencia internacional, particularmente con el Informe de Maryland (*The Maryland Report*), el cual buscaba analizar programas de intervención que logran incidir en el fenómeno de la delincuencia desde diferentes escenarios (familias, escuelas, etc.), se ha instalado la pregunta respecto a qué funciona y qué no para la prevención de la delincuencia, acuñando incluso el concepto

"What works", What doesn't & What's promising". Para realizar este análisis, los investigadores de la Universidad de Maryland, crearon una escala para analizar la evidencia empírica de los programas de prevención. En un extremo de menor confiabilidad, sólo hay evidencia respecto de la aplicación del programa y un dato en el tiempo, es decir, sólo información diagnóstica. Se va dando más puntaje, en la medida que haya mayor control de variables en la evaluación (ej, pre y post, grupos de control, etc.) (Sherman et al., 1997).

El diseño e implementación de políticas públicas en Seguridad Ciudadana requiere contar con programas que funcionen en la reducción de la

"LA ESCALA DE MÉTODOS CIENTÍFICOS DE MARYLAND"

Escala de cinco puntos de calidad metodológica de estudios de evaluación:

- **1 punto:** correlación entre la aplicación de un programa y un dato en un momento del tiempo.
- **2 puntos:** mediciones antes y después del programa, pero sin grupo de control.
- **3 puntos:** mediciones antes y después, con grupo de control.
- **4 puntos:** mediciones antes y después y en múltiples unidades de control experimental, controlando por otras variables que influyen.
- **5 puntos:** asignación aleatoria de unidades en estudio al programa o a condiciones de control.

Fuente: Sherman et al, 1997

1 Javiera Blanco S. Abogada, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Hasta el año 2006, fue investigadora y Gerente de Proyectos de Paz Ciudadana. Posteriormente fue designada como Subsecretaria de Carabineros hasta el año 2010. Directora Ejecutiva, Fundación Paz Ciudadana Mail: jblanco@pazciudadana.cl

Jorge Varela T. Psicólogo Pontificia Universidad Católica. Magíster en Psicología Educativa, Pontificia Universidad Católica. Investigador Fundación Paz Ciudadana desde el año 2006. Docente Universidad del Desarrollo, Facultad Psicología y Facultad Educación y Humanidades. Mail: jvarela@pazciudadana.cl

delincuencia y violencia. Saber si los programas funcionan implica analizar las prácticas de intervención, ya no sólo desde una buena idea conceptual, sino hablar de modelos de evaluación, sean éstos de impacto, resultados, procesos o recursos.

Identificar buenas prácticas en otras latitudes que han sido probadas y destacan por sus buenos resultados, para adaptar en la realidad nacional y local, exige igualmente un nuevo proceso de evaluación. Esto responde a la necesidad de adecuarse a los cambios adaptativos y culturales necesarios de realizar en los programas en su proceso de réplica y validación, lo cual requiere conocer nuevamente sus resultados, en este nuevo escenario.

Según Mohor (2009) la evaluación de una intervención es un verdadero proyecto de investigación. Para su elaboración deberían tenerse en cuenta una serie de preguntas orientadoras: ¿Qué se desea evaluar?, ¿para qué?, ¿durante cuánto tiempo?, ¿en qué momento se evaluará?, ¿qué instrumentos se requieren?, ¿quiénes son los responsables de la evaluación? y ¿para quién?

Cada tipo de evaluación implica métodos e instrumentos diferentes. Por ejemplo, según la etapa se habla de ex ante, intermedia o ex post; según su finalidad, se habla de evaluación de diseño, eficiencia, resultados e impacto; según sus instrumentos a utilizar, se hablará de un diseño mixto, cualitativo y cuantitativo; y según la ubicación del evaluador, será interna, externa o participativa.

Desde la experiencia comparada es posible identificar programas con evidencia que logran incidir en diferentes factores de riesgo en el desarrollo de un niño, niña y adolescente. De la misma forma, hay programas que logran incidir en las necesidades criminógenas de forma más directa. La apuesta por programas basados en la evidencia

es la clave para reducir la victimización y aumentar la seguridad pública, y al mismo tiempo, la gestión eficiente de los recursos del sistema (Przybylski, 2008).

La evaluación de programas resulta ser algo clave y crítico para poder retroalimentar realmente a las políticas públicas en seguridad ciudadana y dar orientaciones claves para aquellos que deben tomar decisiones.

PRINCIPALES FORMAS DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

Evaluación de proceso o de implementación. Una evaluación respecto de cómo se está implementando el programa, el uso de recursos y la gestión del mismo.

Supervisión y monitoreo. Proceso de evaluación continua que produce informes periódicos sobre el desempeño del programa en un conjunto designado de indicadores, los cuales se incorporan a menudo en las rutinas del programa como una forma de sistema de gestión de la información.

Evaluación de impacto. Es la evaluación de los efectos producidos por el programa, es decir, los resultados para la población objetivo o la configuración provocada por el programa que no habría ocurrido sin la presencia del programa. La evaluación del impacto también puede incorporar el análisis de costo-efectividad.

Análisis de la evaluación. Se refiere al análisis de viabilidad y utilidad probable de llevar a cabo una evaluación antes de que la evaluación esté diseñada. Se utiliza para informar las decisiones acerca de si la evaluación debe llevarse a cabo y, en caso afirmativo, qué forma debería adoptar (National Research Council, 2005).

Si bien se reconoce el valor que tienen las evaluaciones de impacto, no necesariamente es el único formato de evaluación, sino que existen también otras, tales como de diseño, implementación y costo efectividad. Si se quiere llevar a cabo una evaluación de impacto, es necesario considerar algunos aspectos antes de iniciar el programa: clara definición del problema a intervenir, recursos, viabilidad, información, entre otros aspectos (National Research Council, 2005).

Durante los últimos 30 años, la investigación científica ha identificado precursores de la conducta criminal y violenta. Son los llamados factores de riesgo. Los factores de riesgo existen en las comunidades, escuelas y grupos de pares, así como en las familias y los individuos. Por otra parte, los factores de protección, que amortiguan los efectos de la exposición al riesgo e inhiben el desarrollo de problemas de comportamiento, también se han

reconocido y estudiado. Algunos factores de riesgo pueden cambiarse, otros no. Contrarrestando los factores de riesgo que se pueden cambiar, especialmente de forma temprana en la vida, los programas de prevención han demostrado impacto en los fenómenos de violencia y delincuencia (Przybylski, 2008).

Un desarrollo avanzado en materias de evaluación de programas, permite realizar un análisis de retorno económico de la inversión. Tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 1. Retorno a la comunidad de la inversión de los programas de prevención en Pennsylvania (Dólares)

Programa / beneficios (en Dólares)	Retorno comunidad	Cantidad programas	Estimación total retorno al estado de Pennsylvania
Big Brothers/Sisters	\$13,500	28	\$378,000
LifeSkills Training	\$161,600	100	\$16,160,000
Multi. Treatment Foster Care	\$475,986	3	\$1,427,958
Multisystemic Therapy	\$2,507,400	12	\$30,088,800
Functional Family Therapy	\$12,395,953	11	\$136,355,483
Nurse-Family Partnership	\$4,782,976	25	\$119,574,400
Strength. Families	\$872,133	15	\$13,082,000
TOTAL			\$317,066,641

Fuente: Jones, Bumbarger, Greenberg, Greenwood & Kyler, 2008.

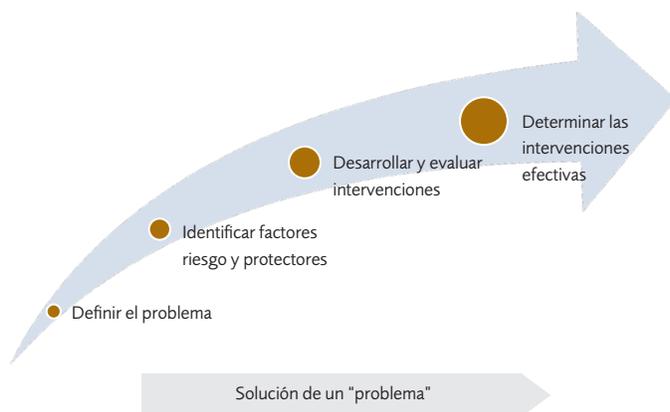
Para realizar este análisis y cálculo, se toman en cuenta los logros de cada programa, en contraposición con una serie de variables que están asociadas al gasto en materias de violencia y delincuencia (delito, educación, empleabilidad, abuso de sustancias, asistencia pública, sistema judicial y policial, entre otros). Esto permite calcular los beneficios de cada programa y cuál es el retorno para toda una comunidad, de acuerdo a la cobertura de dichas iniciativas. Sin embargo, en Chile la trayectoria que se aprecia en el desarrollo y evaluación de planes y programas no permite llegar a estos estándares de análisis.

Fundación Paz Ciudadana

Fundación Paz Ciudadana es un organismo privado, sin fines de lucro cuya finalidad es contribuir al desarrollo de políticas públicas en materias de prevención de violencia y delincuencia. Con sus 19 años de historia ha buscado el desarrollo teórico y práctico de herramientas que puedan contribuir con su misión.

En este marco general, el enfoque de trabajo ha sido el desarrollo de metodologías innovadoras en materias de prevención social. En lo fundamental, se ha trabajado rigurosamente en base a una serie de etapas muy similares a lo que se conoce como el "Modelo Salud Pública" (Orpinas, 2009; Hawkins, Catalano & Arthur, 2002).

Figura 1. Modelo de intervención basado en el enfoque de Salud Pública



Fuente: Adaptado de Orpinas, 2009; Hawkins, Catalano & Arthur, 2002.

La figura anterior grafica lo que se entiende por un abordaje en materias de prevención, desde la Fundación, a lo largo del período en que la institución trabaja en la materia. El primer paso implica poder definir el problema a intervenir, por medio de estudios, diagnósticos y caracterizaciones, para tener una primera configuración del fenómeno. El paso siguiente consiste en identificar aquellos factores que inciden en la explicación y manifestación de la violencia y delincuencia. Tanto para los proyectos escolares como para los barriales de prevención de violencia y delincuencia, se ha asumido un enfoque de factores de riesgo y protección². En base a los dos pasos anteriores, se desarrollan pilotos de intervención, con importantes componentes de evaluación, durante

2 Para mayor información véase: Varela, Tijmes y Sprague (2009). Paz Educa. Prevención de la violencia escolar. Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana. Munizaga, A. (2007). Conceptos N°3 "Paz Activa" en Recoleta. Una experiencia innovadora en prevención social del delito. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

el tiempo que sea necesario para poder comparar resultados. La última etapa, entonces, es la identificación y definición de intervenciones que logren dar cuenta de su efectividad.

Multicausalidad de la delincuencia

Para tener una mejor comprensión del fenómeno de la delincuencia, la Fundación ha asumido un enfoque de sistema para graficar un modelo explicativo más integral del fenómeno. Esto permite identificar tres dimensiones de respuesta frente al delito: prevención (social y situacional), control y reinserción.

Figura 2. Visión de Sistema del fenómeno de la delincuencia



Fuente: Blanco y Vargas, 2005, p.40.

La prevención puede ser social y situacional. La primera se focaliza en el abordaje de los factores de riesgo asociados a la explicación de conductas o carreras delictivas, evitando su desencadenamiento. La prevención situacional se focaliza en los factores ambientales que pueden incidir en la decisión delictual.

Cuando se habla de control se refiere a la actividad de persecución, juzgamiento y sanción por parte del Estado, frente a la comisión de algún delito. Finalmente, hablar de reinserción, implica identificar los planes y programas que se ocupan de personas que ya cometieron un delito, por el cual están siendo o fueron perseguidos penalmente y se desea que logren romper los ciclos criminales o delictivos (Fundación Paz Ciudadana, 2009).

Focalización, dos escenarios: escuela y barrio

Como parte del trabajo en materia de prevención, estudios realizados en Chile fueron relevando la necesidad de ampliar la mirada y comprensión de la delincuencia más allá de lo individual o del sujeto. Por ejemplo, en un estudio sobre victimización juvenil, de aquellos sujetos que señalaron haber sido víctima de agresiones físicas, un tercio señaló que fue un joven conocido, amigo o del colegio (Fundación Paz Ciudadana, 2004). En dicho estudio se evidenciaron variables de riesgo familiares, escolares, del grupo de pares e individuales. De la misma forma, se evidenció en ese entonces la carencia de una política de intervención e interrupción temprana de comportamiento de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia juvenil.

Dentro de estos análisis, llamaron especialmente la atención las variables escolares y del barrio, debido a su importante incidencia en el fenómeno. De acuerdo a esto, se ve a la escuela como un escenario privilegiado en materias de prevención social, ya que no solo puede entregar contenidos, sino también formar habilidades de sociabilidad y convivencia. El barrio, por su parte, es otro espacio privilegiado de incidencia en la vida los jóvenes, hombres y mujeres. Fue así como se establecieron dos escenarios prioritarios de intervención: escuela y barrio.

A nivel escolar: Paz Educa

• Antecedentes

Se asume a la escuela como un espacio privilegiado de intervención y formación ciudadana. Su rol resulta clave para detectar tempranamente conductas de riesgo escolares y familiares.

18

Junto con esto se hizo un análisis de la oferta programática en materias de prevención de violencia escolar en la experiencia nacional e internacional. A nivel local, si bien había prácticas prometedoras, ninguna contaba con una evaluación de impacto de sus metodologías (véase: Arón, 2000; Pérez et al., 2005; Varela y Tijmes, 2007). Por lo tanto, se inició una búsqueda internacional en la materia, lo que permitió conocer el trabajo del investigador Jeffrey Sprague y su programa **Positive Behavior Support (PBS)**. Esto dio origen al programa de prevención de violencia escolar: Paz Educa.

• Teoría de cambio

El objetivo de la propuesta del programa es desarrollar comunidades escolares "sanas y seguras" (**Safe and Healthy Schools**), instalando un ambiente propicio para el aprendizaje y el integral desarrollo de sus alumnos. En estas escuelas se promueve un clima positivo y de apoyo para todos los estudiantes³.

El enfoque de las Escuelas Sanas y Seguras, materializado en el programa "**Best Behavior**"⁴(Sprague & Golly, 2005), tiene las siguientes características:

Es preventivo, ya que se dirige a todos los estudiantes del colegio, lo cual es complementado con estrategias más focalizadas para aquellos cursos o alumnos que presentan más conductas conflictivas. Desde este punto de vista no se ataca solamente el síntoma o la presencia del conflicto, sino que se pretende intervenir antes de su aparición (Turnbull et al., 2002; Sugai et al., 2000; Sugai, 2007).

Asume un enfoque integral, puesto que aborda intervenciones a nivel de toda la escuela, de sala de clases, familia e individuo. El enfocar la prevención de la violencia escolar de forma organizacional y sistémica

ha sido evaluado positivamente tanto en Europa como Norteamérica (Sprague & Golly, 2005).

Ello se grafica mediante la siguiente ilustración, donde la presente intervención parte trabajando en el nivel universal:

Figura 3. Enfoque piramidal de PBS



Fuente: Sprague & Golly, 2005

• Piloto implementación

Desde mediados del año 2005, la Fundación implementó una línea de trabajo de largo plazo en torno a la convivencia escolar, con un programa en la comuna de Puente Alto⁵. Este trabajo se basó en una experiencia piloto en tres establecimientos educacionales municipales. Contó con el apoyo técnico de Jeffrey Sprague, co-director del Instituto sobre Violencia y Comportamiento Disruptivo (**Institute on Violence and Destructive Behavior**)⁶ de la Universidad de Oregon (EE.UU.).

El piloto se focalizó en tres líneas de acción (Tijmes y Varela, 2009). La primera de ellas consistió en la implementación de un sistema disciplinario integral, justo y claro, para toda la unidad educativa, con el fin de normar y promover conductas deseadas en todos los alumnos. Mediante un proceso participativo de la comunidad escolar, se definieron expectativas de conducta para los alumnos, acorde con la realidad y con el Proyecto Educativo del establecimiento. Dichas conductas se hicieron visibles mediante afiches u otro material gráfico y fueron enseñadas, educadas y reforzadas mediante un plan de enseñanza integral para toda la comunidad escolar, con diversas actividades.

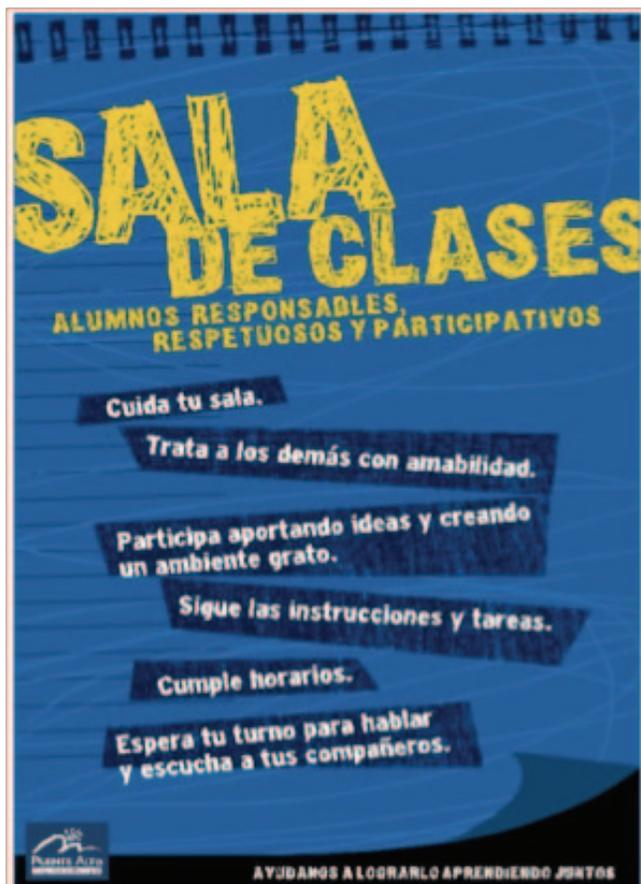
La segunda línea de acción se basó en la metodología conocida como "**Crime Prevention Through Environmental Design**" o "CPTED" (Schneider, Walker & Sprague, 2000), la cual tiene un desarrollo específico para establecimientos educacionales y ha mostrado buenos

3 En Estados Unidos llaman a esta forma de trabajo: Positive Behavior Support (PBS).

4 Página web: <http://positiveschoolclimate.sopriswest.com/product.asp?productid=110>

5 El piloto del programa se desarrolló gracias a la colaboración de la Corporación de Educación, Salud y Atención de Menores de Puente Alto y la donación de la Sociedad del Canal de Maipo.

6 Página web: <http://darkwing.uoregon.edu/~ivdb/>



resultados. Por ejemplo, Olweus (1993) comprobó en Noruega que a mayor número de supervisores de patio en una escuela, disminuyen los índices de violencia escolar. En base a esto, se realizaron mejoras situacionales y físicas en las escuelas del proyecto piloto, para impactar positivamente en la convivencia escolar y el comportamiento deseado de los alumnos.

Finalmente, se creó un sistema de información conductual de los alumnos de la escuela, para promover la gestión escolar del establecimiento en materias de convivencia. Esto se tradujo en la creación de registros de las derivaciones de alumnos a inspectoría (número, causas, cursos con más derivaciones, etc.). Esta tercera línea se basó en la modalidad de trabajo conocida como *“School-Wide Information System”*; una plataforma en línea que sistematiza diversos datos relacionados con la convivencia en la escuela.

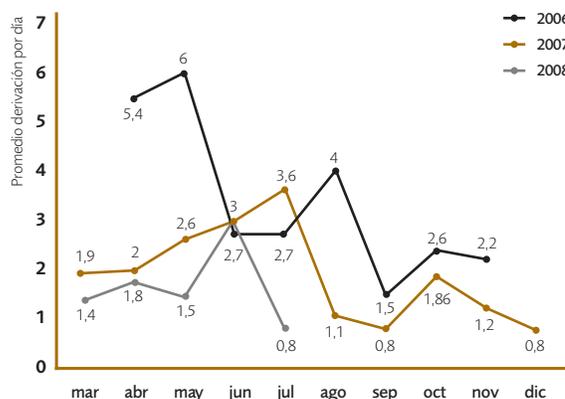
Estas 3 líneas de acción fueron diseñadas, implementadas y evaluadas por un equipo coordinador en cada establecimiento, conformado por representantes de los distintos estamentos, el cual se reunía semanalmente.

• Evaluación – continuidad

El programa piloto en la comuna de Puente Alto incluyó las siguientes etapas: diagnóstico, intervención y evaluación. De esta forma, en la etapa diagnóstica se aplicó una encuesta⁸ de autorreporte a alumnos entre 5º básico y 4º medio antes de comenzar la intervención (etapa de diagnóstico) y luego de 2 años se volvió a aplicar el mismo instrumento para evaluar sus resultados (etapa de evaluación).

Junto con esta evaluación, en uno de los colegios se pudo usar el registro de información como indicador de evaluación. Tal como se describió, los envíos a inspectoría entregaban información para gestionar la convivencia en cada establecimiento. De acuerdo a esto, se pudo apreciar un importante descenso en uno de los colegios, tal como se aprecia en el siguiente gráfico (Tijmes y Varela, 2009).

Figura 3. Promedio diario de derivaciones de alumnos a inspectoría, según mes y año



Fuente: Registro de derivaciones a inspectoría, Fundación Paz Ciudadana, 2006-2008.

Nota. El año 2008 se cuenta con registros hasta mediados del año, debido a cambios en el sistema de registro, pero se agregó para dar cuenta de la tendencia a la baja en las cifras.

Junto con la evaluación del programa piloto, tanto con metodologías cuantitativas como cualitativas, se documentó y sistematizó la experiencia del programa.

8 Como referencia, años anterior al piloto Fundación Paz Ciudadana elaboró un instrumento de medición de violencia escolar, el cual se fue perfeccionando año a año. Véase: (1) Ajenjo, F. & Bas, J. (2005). Diagnóstico de violencia escolar. Manuscrito no publicado, Pontificia Universidad Católica de Chile y Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile. (2) Araos, C. & Correa, V. (2004). La escuela hace la diferencia. Aproximación sociológica a la violencia escolar. Tesis para optar al Título de Sociólogo, Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile y Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile. (3) Varela, T., Farren, D. & Tijmes, C. (2010). Violencia escolar en educación básica: Evaluación de un instrumento para su medición. Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana, 2010.

A nivel barrial: Paz Activa

• Antecedentes

El otro escenario de intervención en materias de prevención que interesaba abordar, era el trabajo a nivel de barrios. Su abordaje se fundamentó a raíz de la identificación, concentración y focalización de factores de riesgo en algunos barrios, que afectaban directamente la calidad de vida de las personas, particularmente en algunos barrios, denominados como barrios excluidos.

Interesa mirar estos barrios debido a que investigaciones teóricas y empíricas que vinculan la acumulación de factores de riesgo al desarrollo de carreras delictivas, y por otro lado, estudios de Fundación Paz Ciudadana, han evidenciado que los domicilios de los infractores

juveniles se concentran fuertemente en algunas comunas e incluso barrios, con altas carencias dentro de los mismos. Más que la presencia de factores específicos, la acumulación de factores en una misma persona favorecería la comisión de delitos (Hurtado & Kubik, 2007).

Esto formó parte de los insumos que impulsó a Fundación Paz Ciudadana el trabajo en barrios, con el proyecto "Paz Activa", el cual promueve la inclusión en barrios vulnerables, utilizando una metodología de gestión territorial para la prevención social del delito. Este programa se basó en la búsqueda de la experiencia internacional exitosa en la materia, identificando específicamente la metodología de trabajado denominada "Communities that Care" (CTC)⁹.

⁹ Paz Activa también se inspiró en el programa Neighborhood Renewal, estrategia impulsada por el gobierno inglés, desde el año 2001 (Munizaga, 2009b). En el presente artículo se desarrollan los aspectos relacionados con CTC específicamente.

Tabla 2. Problemas conductuales adolescentes y factores de riesgo

FACTOR DE RIESGO	ABUSO SUSTANCIAS	DELINCUENCIA	EMBARAZO ADOLESCENTE	DESERCIÓN ESCOLAR	VIOLENCIA
COMUNIDAD					
Disponibilidad drogas	√				√
Disponibilidad armas de fuego		√			√
Leyes y normas favorables al consumo de drogas, armas de fuego, y la delincuencia	√	√			√
Representaciones violencia en los medios					√
Transición y movilidad	√	√		√	
Bajo apego al barrio y comunidad desorganizada	√	√			√
Deprivación económica extrema	√	√	√	√	√
FAMILIA					
Historia familia del problema conductual	√	√	√	√	√
Problemas de manejo familiar	√	√	√	√	√
Conflictos familiares	√	√	√	√	√
Actitudes favorables padres e involucramiento problemas conductuales	√	√			√
ESCUELA					
Temprano y persistente problema conductual	√	√	√	√	√
Fracaso escolar temprano y abandono escolar	√	√	√	√	√
Bajo apego al colegio	√	√	√	√	√
INDIVIDUAL / PARES					
Alienación y rebeldía	√	√		√	
Amigos involucrados problema conductuales	√	√	√	√	√
Actitudes favorables hacia el problema de conducta	√	√	√	√	
Inicio temprano problema conducta	√	√	√	√	√
Factores constitucionales	√	√			√

Fuente: Traducción propia de Hawkins et al., 2002, p. 954.

• Teoría de cambio

El programa Paz Activa se basó, en parte, en el modelo CTC. Fue creado por los profesores de la Universidad de Washington, David Hawkins y Richard Catalano. Los autores desarrollaron una teoría sobre el comportamiento antisocial denominada Modelo de Desarrollo Social (The Social Development Model). Este modelo se basa en dos supuestos (Catalano & Hawkins, 1996): (a) los seres humanos son maximizadores de satisfacción, y su comportamiento depende del nivel de satisfacción que perciben como consecuencia de las acciones; y (b) existe un consenso normativo en la sociedad a tal punto que todos saben "las reglas de juego". Los autores establecen dos hipótesis. La primera es que los niños deben aprender patrones de comportamiento, ya sean éstos pro sociales o antisociales. La segunda es que el comportamiento del individuo será pro social o antisocial dependiendo de los comportamientos, normas y valores de las personas a las que este individuo está ligado afectivamente (bonded).

El programa Paz Activa está basado en el modelo de factores de riesgo, integrando teorías criminológicas de fenómenos de violencia y delincuencia, pero reconociendo su multicausalidad (Munizaga, 2009a). Evidencia empírica de estudios longitudinales indica que los comportamientos antisociales o problemáticos juveniles –abuso de drogas, embarazo adolescente, deserción escolar, delincuencia, violencia- son precedidos por factores de riesgo que pueden estar presentes en la comunidad, la familia, la escuela o los grupos de pares o que forman parte de las características constitucionales de la persona. Por otra parte, se ha visto que existen también factores que protegen a los jóvenes ante la exposición al riesgo, las cuales van desde variables individuales, hasta sociales. A nivel individual se ha visto el temperamento resiliente, orientación social positiva y la inteligencia. En un siguiente nivel se destaca la cohesión familiar y apego durante la infancia. Finalmente, apoyo social que refuerce competencias individuales, creencias sanas y estándares de comportamientos claros –comunicados por familias, escuelas, comunidades y grupo de pares (Catalano & Hawkins, 1996). De forma más específica, la investigación ha identificado factores de riesgo y protección en diferentes dominios: comunidad, escuela, familia, grupo de pares y en el nivel individual. Mucho de los factores que explican la manifestación de una conducta de riesgo (por ejemplo, abuso de sustancias), también están asociados a otros, como violencia o delincuencia, tal como se puede ver en la Tabla 1 (Hawkins et al., 2009).

El desarrollo de evaluación de programas de prevención ha logrado probar que las intervenciones que reducen múltiples factores de riesgo (a nivel individual y entornos de socialización) son más prometedores para la prevención de salud y múltiples problemas de conducta de riesgo como la violencia, delincuencia y la deserción escolar (Hawkins et al., 2009).

Sobre la base de lo anterior, CTC busca prevenir factores de riesgo y promover factores protectores al comportamiento antisocial. Los factores protectores deben ser promovidos en todas las áreas en que se realiza el desarrollo social: a nivel individual, en los programas y las organizaciones que sirven a los jóvenes, y en todos los segmentos de la comunidad (Hawkins & Catalano, 2005).

CTC es un sistema de planificación y ejecución para la prevención comunitaria, a nivel de barrios o comunidades, para la prevención de la delincuencia, consumo de drogas, violencia, deserción escolar y embarazo adolescente.

Se ejecuta en una serie de etapas y fases consecutivas, acorde con la población destinataria. El primer paso implica definir el barrio y la comunidad involucrada, reclutar a un líder para guiar el proceso, identificar personas e instituciones claves y realizar un primer proceso que permita identificar oportunidades y amenazas. El segundo paso es organizarse. Esto implica involucrar y capacitar a las personas claves y establecer el directorio comunitario, quienes van analizando los factores claves del proceso y su implementación. El tercer proceso está centrado en análisis de información. Específicamente, recoger datos sobre factores críticos y conductas de riesgo¹⁰, jerarquizar qué factores de riesgo / protección serán abordados y analizar los programas disponibles en función de las necesidades priorizadas. En cuarto lugar, en la etapa ya de implementación de estrategias, es necesario definir resultados esperados, seleccionar intervenciones efectivas para abordar necesidades priorizadas; y en concreto, elaborar el plan de acción. Finalmente, es necesario monitorear el proceso, con evaluaciones de proceso e impacto y ajustes al plan de acción.

Figura 4. ¿Cómo funciona el CTC?



Fuente: Hawkins & Catalano, 2005.

10 Este análisis se lleva a cabo con los resultados de una encuesta de autorreporte a población escolar denominada "CTC Survey", con buenos estándares de validez y confiabilidad (véase por ejemplo: Glaser et al., 2005).

• Piloto de implementación

Teniendo como referencia lo anterior, Fundación Paz Ciudadana decidió realizar un abordaje piloto con el programa Paz Activa, en alguna comuna de Santiago. En base a estudios realizados por la Fundación (Hein y Sepúlveda, 2005) de caracterización de ingresos de menores de edad a comisarías de Carabineros de Chile, pocas comunas del país, explican una proporción significativa del total del ingreso de menores de 18 años de edad. La comuna de Recoleta ocupaba un ranking alto por vulneración de derechos, específicamente el barrio "Héroes de la Concepción". A su vez, era concebido como un barrio vulnerable con múltiples desventajas sociales y condiciones de pobreza¹¹ (Munizaga, 2009a).

Los principales elementos del programa fueron (Munizaga, 2007):

- La identificación de factores de riesgo y protectores de un barrio en particular con el fin de incidir en la manifestación de conductas problemáticas.
- Desarrollar un componente de participación local a nivel de planificación y ejecución.
- Desarrollar prevención de largo plazo, instalado en la comunidad.

De esta forma se trabajó con este barrio durante dos años (2006-2008). De acuerdo a lo sistematizado por Munizaga (2009b), las fases del programa fueron:

I Etapa: Creación de confianzas. Esta etapa consistió en presentar, discutir y modificar la propuesta de trabajo junto a los actores locales. Esto implicó contactar a las diferentes instituciones y organizaciones sociales del barrio.

II Etapa: Conformación directorio comunitario. Con la finalidad de promover la participación y representatividad se creó un grupo de trabajo conformado por policías, fiscales, dirigentes vecinales, dirigentes deportivos, empresas del sector, ONG's, escuelas, jardines infantiles, entre otros. El grupo se reunía periódicamente para analizar y entregar orientaciones a cada una de las etapas del modelo de prevención.

III Etapa. Caracterización del barrio¹². Se realizó un estudio de análisis cualitativo y cuantitativo de los factores de riesgo del sector. Concretamente, 30 entrevistas semi estructuradas a actores sociales claves, encuesta autorreporte juvenil y encuesta de victimización.

IV Etapa. Instalación oferta programática en el barrio. El paso siguiente entonces consistió en identificar oferta programática acorde a las necesidades del barrio y directrices del directorio comunitario,

la implementación de los programas y evaluación de los mismos. La oferta programática implementada se clasificó en prevención universal, selectiva, focalizada y estratégica¹³.

• Evaluación – continuidad

La implementación piloto del programa obtuvo diversos resultados positivos (Munizaga, 2009b). Por ejemplo, se logró capacitar profesionalmente a equipos locales escolares en materias de prevención de violencia, se mejoraron los tiempos de recreos en la escuela del barrio, disminuyendo situaciones de violencia. Se dio un apoyo focalizado a niños, niñas y adolescentes de la escuela, que requerían más apoyo por medio de tutorías. Se potenció el trabajo de la comunidad con las policías, en particular con la Fiscalía.

Tabla 3. Evaluación Paz Activa Recoleta

Delito	2007	2008
Robo al interior de la casa	9.6%	2.1%
Agresión física (sin robo)	3.7%	3.5%
Hurto	1.6%	6.2%
Amenazas	9.3%	8.3%
Robo con violencia	18.6%	10.7%
Robo desde patio del hogar	20.9%	12.2%
Lanzazo	21.9%	18.8%
Robo desde negocio	20.9%	21.4%

Fuente: Sepúlveda, 2009.

Al comparar algunas cifras del diagnóstico se evidenció una disminución entre el 2007 y 2008, pero la revictimización se mantuvo estable. Respecto de los delitos más frecuentes en el barrio (contra la propiedad), se vio una disminución en el robo desde el patio del hogar, robo con violencia, hurto y robo al interior de la casa, tal como aparece en la tabla 3.¹⁴

Discusión final

A lo largo del artículo se han expuesto, de forma específica, dos proyectos desarrollados por Fundación Paz Ciudadana. Hay elementos comunes que se pueden destacar de ambos.

Están basados en modelos exitosos de la experiencia internacional. Con una definición acotada del problema, en particular de las posibles variables explicativas del fenómeno (teoría de cambio); se orientó a una búsqueda de prácticas de intervención basadas en evidencia, orientada a resultados. Esto permitió hacer más eficiente también la gestión de los recursos, ya que se usó la generación de conocimiento acumulado en la materia en la experiencia de otros países.

13 Para más detalle ver: Munizaga, A. (2009b). Sistematización sobre métodos en prevención del delito: Experiencia en el barrio Héroes de la Concepción. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Municipalidad de Recoleta. Documento interno.

14 Para más detalle del análisis de la encuesta véase: Sepúlveda, M. (2009). Análisis encuesta de victimización en Héroes de la Concepción, período 2007 - 2008. Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Documento interno.

11 En base a la caracterización realizada en el barrio se puede destacar, por ejemplo respecto de niños, niñas y adolescentes: 48,4% reporta conductas problemáticas, 57% tiene vínculos familiares dañados, 47,2% tiene antecedentes delictivos en sus familias, 33,6% consumo de drogas en la casa, 65,4% señala un bajo vínculo con la escuela y estudios, por nombrar algunos (Munizaga, 2007).

12 Para más detalle ver: Munizaga, A. (2006). Diagnóstico para la prevención social del delito: Programa piloto Paz Activa, Héroes de la Concepción. Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Municipalidad de Recoleta. Documento interno.

Ambos plantearon formatos de evaluación específicos. Si bien es cierto que los abordajes en estas materias habitualmente no cuentan con grandes recursos, evaluar es parte de una buena gestión de programas y de trabajo. En particular, permite responder preguntas básicas en cualquier programa de intervención: ¿alcanzamos los objetivos esperados?, ¿necesitamos más recursos y equipo?, ¿se requiere más capacitación?, ¿qué aspectos deben mantenerse, cuáles modificarse o eliminarse?, entre otros (Sehl, 2006).

El que respondan a un problema concreto, también se destaca, ya que ha permitido visualizar avances o logros más precisos y específicos de acuerdo a los fenómenos que abordan. Teniendo en cuenta que la violencia y delincuencia es un fenómeno multicausal y complejo, resulta difícil poder evaluar la incidencia de estos programas en estos fenómenos. Por tanto, el camino intermedio es relevar logros más específicos de cada programa. El paso siguiente será entonces lograr ver cuánto y de qué forma inciden en fenómenos de violencia y delincuencia.

En esta línea resulta clave la promoción, a la par de las políticas públicas en Seguridad Ciudadana, de instituciones (públicas o privadas) que puedan promover una investigación y revisión rigurosa de evaluación de programas. Figuras como un Observatorio, o un Clearing House, pueden ser algunas ideas concretas de replicar. También la creación de jurados expertos para evaluar la adjudicación de fondos para la implementación de programas de intervención.

Ilustración 2. Estándares de eficacia de programas de prevención



Junto con esto, el desafío es ir avanzando en programas de intervención basados en una "buena idea", a programas que han demostrado reducir o incidir en la violencia y delincuencia. Tal como se grafica en la ilustración nº2, desde un extremo programas que responden a una buena idea, hasta aquellos con robustos sistemas de evaluación para dar cuenta realmente de sus niveles de eficacia y confiabilidad.

Bibliografía

Ajenjo, F. y Bas, J. (2005). *Diagnóstico de violencia escolar*. Manuscrito no publicado, Pontificia Universidad Católica de Chile y Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile.

Araos, C. y Correa, V. (2004). *La escuela hace la diferencia. Aproximación sociológica a la violencia escolar*. Tesis para optar al Título de Sociólogo, Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile y Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile.

Arón, A. M. (2000). *Un programa de educación para la no violencia*. *Psyché*, 9(2), 25-39.

Blanco, J. y Vargas, G. (2005) *La contribución de la sociedad civil a la reforma de la justicia en Chile: la experiencia de la Fundación Paz Ciudadana*. En Centro Nacional para Tribunales Estatales (2005). *Fundación para el Debido Proceso Legal, Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Washington, D.C.: Fundación para el Debido Proceso Legal.

Bumbarger, B. (2011). *Evidence-based Programs: From "lists" to Public Health Impact*. Bedford EBP/CTC Roundtable. April, 2011.

Catalano, R. F., & Hawkins, J. D. (1996). *The social development model: A theory of antisocial behavior*. In J. D. Hawkins, ed., *Delinquency and crime: Current theories* (pp. 149-197). New York: Cambridge University Press.

Fundación Paz Ciudadana & Adimark (2004). *Victimización en Jóvenes*. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Fundación Paz Ciudadana. (2009). *Foro transversal para la modernización estatal en seguridad pública*. Principales propuestas. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Glaser, R., Van Horn, M., Arthur, M., Hawkins, D. & Catalano, R. (2005). *Measurement Properties of the Communities That Care Youth Survey Across Demographic Groups*. *Journal of Quantitative Criminology*, 21(1), 73-102.

Hawkins, D. & Catalano, R. (2005). *Investing in your Community's Youth: An introduction to Communities that Care System*. Washington, WA: Social Development Research Group, University of Washington

Hawkins, D., Catalano, R. & Arthur, M. (2002). *Promoting science-based prevention in communities*. *Addictive Behaviors*, 27, 951-976.

Hein, A., y Sepúlveda, M. (2005). *Caracterización de menores de edad ingresados a una comisaría entre los años 2001 y 2004 en el marco del seguimiento del Programa Protección 24 Horas de Carabineros de Chile: Implicancias para la prevención de la violencia de y contra niños, niñas y adole*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Hurtado, P. y Kubik, C. (2007). *Conceptos Nº 2: Paz Activa: un proyecto innovador para la prevención local del delito*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

- Jones, D., Bumbarger, B., Greenberg, M., Greenwood, P. & Kyler, S. (2008).** *The economic return on PCCD's investment in research-based programs: A cost-benefit assessment of delinquency prevention in Pennsylvania.* Prevention Research Center for the Promotion of Human Development. Pennsylvania State University. University Park, PA: Prevention Research Center for the Promotion of Human Development, Pennsylvania State University.
- Mohor, A. (2009).** *Construcción de capacidades locales para la prevención del delito y la violencia: CD de auto capacitación para PC. [CD ROM].* Santiago, Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Munizaga, A. (2006).** *Diagnóstico para la prevención social del delito: Programa piloto Paz Activa, Héroes de la Concepción.* Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Municipalidad de Recoleta. Documento interno.
- Munizaga, A. (2007).** *Conceptos N°3 "Paz Activa" en Recoleta. Una experiencia innovadora en prevención social del delito.* Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Munizaga, A. (2009).** *Programa Paz Activa: aprendizajes sobre un método de intervención en prevención del delito.* Revista Trabajo Social, 77, 7-23.
- Munizaga, A. (2009).** *Sistematización sobre métodos en prevención del delito: Experiencia en el barrio Héroes de la Concepción.* Santiago: Fundación Paz Ciudadana y Municipalidad de Recoleta. Documento interno.
- National Research Council (2005).** *Improving Evaluation of Anticrime Programs,* Committee on Improving Anticrime Programs, Committee on Law and Justice, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Olweus, D. (1993).** *Bullying at School: What we know and what we can do.* Oxford, United Kingdom: Blackwell.
- Orpinas, P. (2009).** *La prevención de la violencia escolar: de la teoría a la práctica.* En Berger, C. y Lisboa, C. (2009). *Violencia escolar. Estudios y posibilidades de intervención en Latinoamérica.* Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Pérez, V., Rodríguez, J., De la Barra, F. & Fernández, AM. (2005).** *Efectividad de una estrategia conductual para el manejo de la agresividad en escolares de enseñanza básica.* Psykhé, 14(2), 55-62.
- Przybylski, R. (2008).** *What Works, Effective Recidivism Reduction and Risk-Focused Prevention Programs: A Compendium of Evidence-Based Options for Preventing New and Persistent Criminal Behavior.* Colorado Department of Public Safety, Division of Criminal Justice, Denver, CO.
- Schneider, T., Walker, H. M., & Sprague, J. R. (2000).** *Safe School design: A handbook for educational leaders.* Eugene: ERIC Clearinghouse on Educational Management, College of Education, University of Oregon.
- Sehl, M. (2006).** *Evaluating crime prevention through social development projects: Handbook for community groups.* Ottawa: National Crime Prevention Centre.
- Sepúlveda, M. (2009).** *Análisis encuesta de victimización en Héroes de la Concepción, período 2007 - 2008.* Santiago: Fundación Paz Ciudadana. Documento interno.
- Sherman, L., Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. & Bushway, S. (1997)** *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising.* National Institute of Justice, Washington.
- Sprague, J. & Golly, A. (2005).** *Best Behavior. Building Positive Behavior Support in Schools.* Sopris West Educational Services.
- Sugai, G. (2007)** *Promoting Behavioral Competence in Schools: A commentary on Exemplary Practices.* Psychology in the Schools, 44(1), 113-118.
- Sugai, G., Horner, R. H., Dunlap, G., Hieneman, M., Lewis, T. J., Nelson, C. M., Scott, T., Liaupsin, C., Sailor, W., Turnbull, A. P., Turnbull III, H. R., Wickham, D., Wilcox, B., and Ruef, M. (2000).** *Applying positive behavior support and functional behavioral assessment in schools.* Journal of Positive Behavior Interventions, 2, 131-143.
- Tijmes, C. y Varela. (2009).** *Resultados programa de prevención de la violencia en las escuelas "Paz Educa".* Quinto Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia, Fundación Paz Ciudadana.
- Turnbull, A., Edmonson, H., Griggs, P., Wickham, D., Sailor W., Freeman, R., Guess, D., Lassen, S., McCart, A., Park, J., Riffel, L., Turnbull, R., & Warren, J., (2002)** *A blueprint School wide Positive Behavior Support: Implementation on the Three Components.* Council for Exceptional Children, 68(3), 377-402.
- Vanderschueren, F., Olave, R., Ruiz, J.C., Mosciatti, E., Díaz, G. y Del Canto, C. (2009).** *Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana.* Santiago, Chile: ONU HABITAT, Universidad Alberto Hurtado.
- Varela, J. y Tijmes, C. (2007).** *Convivencia escolar: recopilación de experiencias nacionales.* Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Varela, J., Tijmes, C. y Sprague, J. (2009).** *Paz Educa. Prevención de la violencia escolar.* Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana, 2009.
- Varela, T., Farren, D. y Tijmes, C. (2010).** *Violencia escolar en educación básica: Evaluación de un instrumento para su medición.* Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana, 2010.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PLAN NACIONAL DE VIGILANCIA COMUNITARIA POR CUADRANTES DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

María Victoria Llorente, Patricia Bulla y Jerónimo Castillo

Introducción

En los últimos dos años, la Policía Nacional de Colombia diseñó y puso en marcha el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), cuyo propósito es adoptar un nuevo modelo para la prestación del servicio de vigilancia a nivel urbano. El alto mando de la Policía, convencido del potencial del plan para modernizar a la institución y mejorar el servicio, incorporó un proceso de seguimiento y evaluación por parte de una organización independiente para asegurar la efectiva implementación en todos los niveles – estratégico, operativo y táctico.

El proceso de seguimiento y evaluación que viene ejecutando la Fundación Ideas para la Paz (FIP)³, desde julio de 2010 y que ha contado con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), representa el primer esfuerzo que se realiza en el país por evaluar, con una metodología de diseño experimental, el avance e impacto de una estrategia policial sobre la criminalidad y la percepción de seguridad. De particular importancia para este proceso ha sido la apertura de la Policía Nacional al permitir que una organización externa, acceda a toda su información y observe sus procedimientos internos y que independientemente evalúe el desempeño de este plan, que constituye el eje central de un proceso de modernización en el cual está comprometido el mando policial desde hace cinco años.

El presente artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera parte se describe en qué consiste el PNVCC. En las dos siguientes secciones se explica la metodología de seguimiento y evaluación de impacto del Plan y se exponen algunos hallazgos iniciales respecto del efecto del mismo. Finalmente, se hacen algunas observaciones sobre las lecciones aprendidas del proceso.

1 Este artículo se desprende del Proyecto de Seguimiento y Evaluación del PNVCC contratado por la Policía Nacional a la Fundación Ideas para la Paz (FIP) el cual ha contado con recursos adicionales de la Corporación Andina de Fomento (CAF). El contenido del artículo no representa la posición oficial de estas instituciones y por tanto los posibles errores y omisiones son responsabilidad exclusiva de sus autores.

2 M. V. Llorente: Politóloga de la Universidad de los Andes, especialista en temas de crimen y violencia, en políticas de seguridad nacional y ciudadana y en reforma de la policía. Desde el 2007 se desempeña como directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz. Ha sido consultora del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, la Policía Nacional y la Alcaldía de Bogotá en diversos proyectos sobre políticas de seguridad ciudadana, prevención de la violencia juvenil y reforma policial.

P. Bulla: Abogada de la Universidad de los Andes con Maestría en Administración Pública de la Universidad de Harvard-KSG, especialización en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes y con amplia experiencia en gestión pública y desarrollo organizacional y del talento humano en el sector público. Entre el 2005 y el 2009 fue Consultora del Ministerio de Relaciones Exteriores para la implementación del programa COLOMBIANOSUNE en Estados Unidos, España, Venezuela y Ecuador, con sede en USA, donde diseñó y puso en marcha un modelo de organizacional encaminado fortalecer el capital social de los colombianos en el exterior.

J. Castillo: Abogado de la Universidad de Los Andes, realizó estudios de Maestría y Doctorado en Criminología en la Universidad de Barcelona (España) y Keele University (Inglaterra). Con 15 años de experiencia laboral y profesional en diseño, formulación, implementación, desarrollo y evaluación de políticas públicas y modelos de concertación público-privados en seguridad ciudadana y justicia penal. Con experiencia en investigación académica y aplicada acerca del sistema penal y la seguridad ciudadana en el contexto colombiano y latinoamericano, desde perspectivas sociales y jurídicas

3 Para este proyecto la FIP conformó un equipo de trabajo multidisciplinario en el cual participan politólogos, abogados, economistas y antropólogos. Este equipo está compuesto por: María Victoria Llorente, directora de la FIP; Patricia Bulla, coordinadora del proyecto; Jerónimo Castillo, investigador principal; Hugo Frühling asesor internacional en reforma policial, Fabio Sánchez, Daniel Mejía y Daniel Ortega, asesores economistas; Rodolfo Escobedo investigador mapas criminales; Boris Ramírez geógrafo y analista; Mónica Wills, Camila Molinos, Humberto Martínez, Juan Felipe García y Juliana Esguerra investigadores asistentes.

Alcance del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) de la Policía Nacional de Colombia

En febrero de 2010 la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia lanzó el PNVCC (Doc. Policía Nacional 2010), cuya implementación inicial se ha dado en las ocho principales Policías Metropolitanas de Colombia, que comprenden las ocho principales ciudades de Colombia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, y Pereira y algunos de sus municipios aledaños).



Este plan es una respuesta estratégica de la Policía Nacional para transformar el servicio de vigilancia que presta la institución a nivel urbano en todo el país, con miras a mejorar su gestión, su complementariedad con otros servicios policiales – particularmente investigación criminal e inteligencia-, su colaboración con otros organismos públicos y su contacto con la comunidad, mediante un trabajo coordinado, planificado y ordenado.

El objetivo del PNVCC es optimizar el servicio, a través de la delimitación del territorio de las ciudades en jurisdicciones pequeñas, denominadas cuadrantes.

A cada cuadrante se le asigna un equipo de trabajo compuesto por patrullas que prestan servicio en tres turnos diarios y, según las circunstancias específicas, por personal de apoyo adicional. Una meta particularmente relevante del plan es lograr la permanencia de las patrullas por lo menos dos años, lo cual facilita un mejor conocimiento de la problemática que afecta al territorio, la construcción de confianza con la comunidad y la asignación de responsabilidades individuales por el desempeño en el cuadrante.

Las comunidades locales juegan un papel estratégico en la identificación de las problemáticas en la zona y en la construcción de las soluciones, que en muchos casos, implican la participación de autoridades locales, como las alcaldías, o instituciones privadas.

El PNVCC introduce los procesos de diagnóstico sobre problemas, la planeación, el seguimiento y la evaluación del servicio en los cuadrantes. Esto implica un cambio estructural a la forma como

la Policía venía desplegando su servicio de vigilancia, el cual se basaba en el patrullaje y la reacción ante los casos de policía, principalmente los delictivos. En la actualidad, no sólo se enfoca la criminalidad, sino que también se incluyen otras cuestiones asociadas con la vida urbana, como problemas del espacio público y la movilidad o las incivildades.

Este plan recoge las experiencias previas de la institución, inspiradas en el modelo de policía comunitaria que adquirió popularidad a nivel latinoamericano en los años noventa (Ruiz, Juan C. 2011; Frühling et al 2004). Adicionalmente, incorpora experiencias internacionales en materia de la orientación del servicio hacia la solución de problemas (Goldstein, Herman 1990) y en cuanto a la gestión y planificación del mismo (Henry, Vincent 2003)⁴. Así, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la policía colombiana, se inscribe dentro de un proceso de reformas e innovaciones en materia de modelos, gestión y tácticas policiales, que viene ocurriendo en el mundo desde hace dos décadas (Frühling, H. 2010).

El PNVCC supone avances cualitativos significativos en tres áreas:

En el nivel operativo, implica el despliegue de unidades de vigilancia en áreas más pequeñas, los cuadrantes, con un mínimo de patrullas por cuadrante con lo cual se aumenta la cobertura del servicio policial. En cada cuadrante las patrullas asignadas deben realizar un proceso de planeación del servicio sobre la base de un profundo conocimiento del área, el cual involucra apreciaciones diagnósticas en materia delictiva, contravencional, social, geográfica y topográfica, entre otros. Además, se establece una aproximación integral a las problemáticas que afectan a los cuadrantes, frente a las cuales la patrulla debe actuar de manera coordinada tanto con la comunidad, como con otras áreas de la policía y otras agencias públicas que tengan responsabilidad frente a las mismas, para lograr resolver los problemas que afectan la seguridad en los cuadrantes.

Por otro lado, el PNVCC facilita la organización del trabajo de las patrullas en la medida en que establece el uso de la denominada Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR). Ésta es una herramienta tanto de planeación del servicio, como de seguimiento del mismo, en la cual se consignan las actividades que cada patrulla debe realizar en los turnos y las metas de desempeño acordadas.

En el nivel técnico, el PNVCC establece la dotación a las estaciones de policía con Centros de Información Estratégica Policial Seccional (Salas CIEPS), las cuales cuentan con equipos de cómputo con acceso permanente a información georeferenciada (delictiva, contravencional, social, etc.) de cada cuadrante de la jurisdicción. Esta herramienta es clave para la realización de la apreciación diagnóstica y para guiar la toma de decisiones, facilitando el proceso de planeación y evaluación del servicio de manera constante. De la misma manera, se está dotando a las patrullas de los cuadrantes

⁴ Se adoptan en particular algunos aspectos del COMPSTAT, modelo desarrollado por la policía de Nueva York durante la segunda mitad de los noventa y al cual se le atribuye un papel importante en los éxitos de la policía de esta ciudad en materia de reducción de la criminalidad.

con equipos móviles que den acceso inmediato a información de antecedentes, estadística, información urbana y su propio plan de trabajo consignado en la TAMIR.

En materia gerencial, el PNVCC también supone ajustes relacionados con los criterios para la asignación de los recursos humanos y logísticos, de manera que se dé prioridad a atender las expectativas de las comunidades en los cuadrantes. Igualmente propone el empoderamiento del personal de vigilancia generando espacios participativos, de retroalimentación y aprendizaje continuo, en los cuales se motive y se aproveche la experiencia del personal. Este proceso implica a su vez una mayor descentralización en la toma de decisiones en el cuadrante, de forma que el personal contribuya de manera proactiva con la solución de las problemáticas.

Para apoyar la puesta en marcha de la estrategia, la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional (DISEC), responsable del direccionamiento del servicio que prestan las unidades desconcentradas de policía en todo el territorio nacional, conformó un equipo implementador, encargado de monitorear su desarrollo en las ocho Policías Metropolitanas correspondientes a las ocho ciudades y sus municipios aledaños, en las cuales se ha ejecutado inicialmente el plan. De igual forma, se constituyeron equipos implementadores locales en cada una de estas unidades.

Todo este esfuerzo de cambio que introduce el PNVCC tiene como fin último impactar directamente la actividad criminal y contravencional, así como la percepción de seguridad de los ciudadanos. Este impacto estaría asociado a la asignación de un número de policías a un territorio específico, al desarrollo de nuevas capacidades y formas de trabajo de los policías de los cuadrantes y, al establecimiento de una manera diferente de planificar, coordinar y supervisar los servicios policiales desde el nivel local al nacional. De estos supuestos se desprende la estrategia de seguimiento y evaluación del plan, diseñada y puesta en marcha por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en coordinación con la Policía Nacional sobre la cual nos referiremos a continuación.

Seguimiento a la implementación y evaluación de impacto del PNVCC

La FIP diseñó una metodología para hacerle seguimiento y evaluar el plan en las ocho Policías Metropolitanas donde se viene desarrollando, la cual consta de dos componentes: uno es el monitoreo a la implementación del plan en términos de la gestión del mismo y de la disposición y actitud del personal para ejecutarlo y, el segundo, es la evaluación del impacto del plan sobre delitos, contravenciones, estructuras criminales y percepción de seguridad de la ciudadanía.

En las siguientes secciones se explican estos dos componentes.

• Seguimiento de la implementación del plan

Se diseñó una metodología de seguimiento periódico a la implementación del plan que tiene por objeto determinar su ajuste a los principios, conceptos y procesos establecidos en el PNVCC, así como diagnosticar las actitudes y disposición del personal frente al plan. Con esta metodología se ha evaluado el estado de avance de la implementación del plan y formulado recomendaciones de ajuste. Este proceso le ha permitido al equipo implementador de la Policía Nacional identificar deficiencias en la ejecución del plan de manera precisa y adoptar medidas correctivas oportunamente, al igual que dar apoyo a las unidades que más lo requieran. También ha servido para identificar buenas prácticas susceptibles de réplica, y con ello, destacar las unidades que mejor se ajustan a lo dispuesto por el PNVCC.

La metodología de seguimiento tuvo como punto de partida la identificación de factores de éxito para la implementación del plan. Este ejercicio se realizó a partir de visitas a las Policías Metropolitanas de las jurisdicciones en estudio, en las cuales se desarrollaron grupos focales con personal de todos los niveles. Esto concluyó con un primer diagnóstico que mostró la necesidad de reforzar conocimientos y competencias críticas para la adecuada implementación del PNVCC, como por ejemplo, destrezas para liderar el cambio cultural implícito en el plan, para diagnosticar problemas, para planificar y supervisar los dispositivos policiales, para coordinar internamente con otros entes públicos y con la comunidad.

A partir de este diagnóstico se definieron una serie de indicadores para evaluar la calidad de la gestión policial y las actitudes requeridas para la óptima implementación del PNVCC.

Para determinar la gestión policial se definieron cinco indicadores asociados con las dos tendencias internacionales que fundamentan el plan:

- La orientación a problemas, esto es, ¿qué tanto logran los policías identificar las problemáticas del cuadrante, sus causas y sus posibles soluciones?.
- La evaluación y el seguimiento, que explora el nivel de cumplimiento de los distintos pasos del plan, definidos en la Tabla de Acciones Mínimas Requeridas (TAMIR) y la supervisión que se le hace al desarrollo del plan.
- La corresponsabilidad, a través del cual se miden las acciones que se realizan en los cuadrantes en pro de vincular a otras instituciones públicas y a la comunidad.
- La complementariedad, que explora el trabajo que se realiza en coordinación con cuadrantes adjuntos y con otros servicios de la policía.
- Finalmente, se mide el nivel de cumplimiento del parámetro de permanencia del personal en el cuadrante que supone el PNVCC.

En lo que respecta a las actitudes, se evalúan los siguientes aspectos:

- La disposición a relacionarse con la comunidad y la valoración de dicha relación.
- La percepción respecto del control social, esto es la importancia que se le atribuye a impulsar mecanismos de rendición de cuentas y la valoración que se le da a dicha rendición de cuentas para la prestación del servicio.
- Las actitudes frente a procesos del PNVCC en particular la planeación y organización del trabajo con base en metas específicas.
- La relación interna de trabajo que incluye la percepción sobre las relaciones con los superiores jerárquicos (si su experiencia y conocimiento son valorados por sus superiores) y la confianza en las relaciones de trabajo.
- Las relaciones inter-funcionales y con otras entidades, que explora la percepción sobre el trabajo entre distintas áreas de la policía y con otras entidades públicas y privadas.
- La percepción sobre la calidad del servicio que brindan, tomando en cuenta si la calidad es un valor presente en las instrucciones que reciben.
- Las actitudes frente al servicio, esto es la valoración que hacen del trabajo operativo y preventivo, así como del uso de la fuerza.
- La aproximación que tienen a grupos vulnerables o personas con posiciones morales, sexuales, religiosas o políticas no tradicionales.

Para la medición de los anteriores indicadores se diseñaron dos encuestas, una de gestión y otra de actitudes, las cuales fueron aplicadas a los policías asignados a los cuadrantes a finales del 2010. De esta manera, se estableció una línea de base sobre la cual se monitorea periódicamente el avance de la implementación del plan en cada una de las unidades en las que se ha implementado.

Evaluación de impacto

La evaluación de impacto del PNVCC, tiene como hipótesis que si se desarrollan las prácticas organizacionales adecuadas, el personal despliega las competencias y actitudes requeridas y se implementa correctamente la estrategia operativa, puede haber un impacto en la actividad delictiva y contravencional y la percepción de seguridad podría mejorar. En otras palabras, según se expresa en la figura a continuación, el modelo de evaluación supone que el incremento en la calidad de los factores críticos del plan, implicaría una reducción en la criminalidad y las contravenciones y un aumento en la percepción de seguridad.



El supuesto de la medición de impacto se expresa en la siguiente ecuación:

$$criminalidad_i^j = f(\# policias_i^j; capitalhumano_i^j; A_i^j)$$

$$A = g(Coordinación_y_Organización_Institucional)$$

Esto es, el delito, las contravenciones y la percepción en el momento t en el cuadrante j dependerán negativamente del número de policías, las competencias y el compromiso del personal y la calidad de la estrategia operativa y organizacional de la Institución.

Para comprobar esta hipótesis se adoptó un **modelo de evaluación experimental** el cual implica dividir una unidad de análisis en dos grupos de forma aleatoria, pero garantizando que tengan características similares. Uno de los grupos recibe un tratamiento, mientras que el segundo se mantiene sin intervención a manera de control. Este modelo experimental permite, en primer lugar, identificar si existe un efecto de la estrategia sobre la actividad criminal, las contravenciones y la percepción y, en segundo lugar, determinar si ese efecto se debe a los factores del plan mencionado o a otros elementos ajenos al plan. Por lo demás, la adopción de este modelo y la estrategia de aplicación del mismo que se explica en las siguientes secciones, cumple con requisitos claves de una evaluación rigurosa que permite estimar los resultados del PNVCC de una manera limpia y transparente.

• Las líneas de base

Como punto de partida se construyeron una serie de líneas de base por cuadrantes y por estaciones de policía en las ocho ciudades que incluyen: 1) indicadores de gestión y actitudes, contruidos según se mencionó en la sección anterior; 2) índices de delitos de mayor impacto y de contravenciones elaborados a partir de los registros de la policía; 3) datos de pie de fuerza y de actividad operativa de la policía (capturas, incautaciones, etc.); 4) indicadores de victimización y de percepción de seguridad (sólo disponibles para Bogotá y Barranquilla a partir de las encuestas que aplican las cámaras de comercio en esas ciudades), y 5) mapas criminales y de conflictividad contruidos a partir del trabajo de campo realizado por investigadores del equipo de la FIP y que incluyen

información sobre presencia de estructuras criminales, mercados ilegales (principalmente lugares de expendio y consumo de droga) y espacios que presentan dinámicas conflictivas relacionadas con el consumo de alcohol, el trabajo sexual, los juegos de azar y "zonas rosas" y comerciales.

• El tratamiento

Como se mencionó anteriormente, el diseño experimental de la evaluación de impacto, implica la división de las unidades de análisis entre un grupo de control y otro de tratamiento con características similares, donde el grupo de tratamiento recibe la intervención del PNVCC.



Teniendo en cuenta que la formación del personal se identificó como un factor crítico de éxito del plan y un dinamizador del mismo, se diseñó un modelo de evaluación basado en un programa de capacitación aleatorio y escalonado. Con base en este programa de capacitación, que aborda las debilidades encontradas en materia de habilidades y competencias, se establecieron los grupos de intervención y control⁵.

Así, se entiende como cuadrante intervenido, aquel cuyo personal (comandantes y policiales) ha participado en el proceso de capacitación, en un momento determinado. Se espera que este personal cuente con herramientas adicionales que le permitan ejecutar el PNVCC de forma más eficiente y eficaz, que el personal que no la ha recibido.

Se diseñó un proceso de capacitación escalonado, es decir que se desarrolla en tres etapas espaciadas en el tiempo durante 14 meses, al final del cual el 100% del personal de los cuadrantes recibirá el entrenamiento. La selección de los cuadrantes a ser capacitados o tratados en alguna de estas etapas se realizó de manera aleatoria⁶.

5 Actualmente la PONAL cuenta con 22 equipos móviles de capacitación conformados por un total de 80 personas, que se encargan de realizar las diferentes capacitaciones para todo el personal a nivel nacional. Adicionalmente, la policía cuenta con 52 docentes de las escuelas de formación entrenados para realizar la capacitación en el plan.

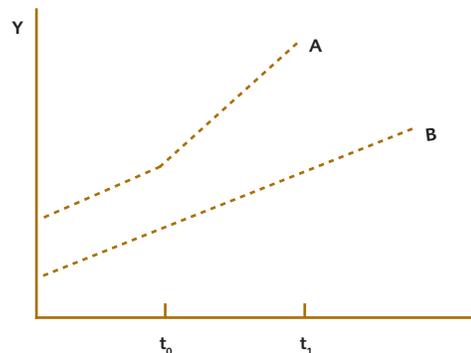
6 Las aleatorizaciones realizadas para definir el tratamiento fueron las siguientes: Una aleatorización con una distribución uniforme dentro de la misma ciudad, una aleatorización con una distribución uniforme dentro del mismo quintil, definido por la tasa de homicidios promedio y una aleatorización en dos niveles, teniendo en cuenta el estrato y la tasa de homicidio. Se dividió el estrato en tres niveles y la tasa de homicidio en dos, para finalmente crear cuatro grupos en dos cohortes.

• Método de estimación del impacto

Se establecieron dos niveles para la evaluación de impacto: el primero, la estimación del impacto y el segundo, la identificación de los mecanismos de transmisión, esto es, los factores de la implementación del plan y otros del entorno que explicarían el impacto observado. Esto resulta clave pues la evaluación no sólo permitirá determinar si hubo o no impacto y su magnitud, sino también si las prácticas en la gestión del plan y la disposición del personal se relacionan con el efecto estimado y/o existen otras variables de contexto que explican dicho impacto.

Para estimar el impacto de la implementación del PNVCC se utiliza el modelo de diferencias en diferencias. Este modelo permite captar las diferencias en las variaciones respecto de las líneas de base entre las unidades tratadas y las de control. En este modelo se observan dos unidades de análisis basadas territorialmente (en este caso se utiliza la manzana como unidad geográfica) en dos momentos del tiempo y se determina si tienen comportamientos distintos como resultado de la intervención.

Se tienen entonces las unidades de análisis A y B en los tiempos $t = (t_0, t_1)$ y la variable a observar $Y = (Y_A^{t_0}, Y_A^{t_1}, Y_B^{t_0}, Y_B^{t_1})$. De esta forma, $\Delta Y_A = (Y_A^{t_1} - Y_A^{t_0})$ constituye el cambio en la variable de resultado para la manzana A de tratamiento, entre el tiempo t_1 y la línea base t_0 y $\Delta Y_B = (Y_B^{t_1} - Y_B^{t_0})$ constituye el cambio en la variable de resultado para la manzana B de control, entre el tiempo t_1 y la línea base t_0 .



Dado que la selección de los grupos de tratamiento y control se realizó de manera aleatoria, se espera que antes del momento t_0 ambos grupos tengan la misma tendencia en cuanto a la variable de resultado. Este hecho se puede observar con mayor claridad en el gráfico. Es necesario que las tendencias sean iguales antes de la intervención, para evitar que los resultados de la intervención no sean espurios, lo cual se garantiza mediante la aleatorización de las unidades a ser tratadas.

Por otro lado, las 3 etapas que componen el tratamiento (la capacitación) permiten a su vez medir efectos de aprendizaje, ya que cada momento de la capacitación escalonada constituye un t_1 en el que se puede realizar de nuevo la medición del impacto. Esto se expresa en la siguiente ecuación:

$$(crimen_{t_1}^{tratamiento} - crimen_{t_0}^{tratamiento}) - (crimen_{t_1}^{control} - crimen_{t_0}^{control}) = k$$

$$k < 0$$

Donde k constituye el impacto del PNVCC sobre la actividad delictiva y contravencional respectivamente. Así, si el plan es exitoso, k sería negativo y significativamente distinto de cero tanto para los crímenes como para las contravenciones. Es decir, se espera que en promedio, el grupo de tratamiento experimente una disminución relativamente mayor que el grupo de control.

El segundo nivel de la evaluación pretende explicar por qué las variaciones en los niveles de crimen y contravenciones de las manzanas pertenecientes a los cuadrantes tratados son diferentes. Esto buscando determinar si estos cambios obedecen a características de la manzana o a la calidad del tratamiento (mejores policías, mejores prácticas, mejor gestión, etc.).

Así, en este nivel de evaluación se identificarán los mecanismos de transmisión que causaron el impacto estimado en el primer nivel de la evaluación. Como se mencionó, la ventaja de realizar este ejercicio radica en que es posible establecer los factores determinantes tanto del éxito, como de las falencias de la implementación del plan.

Impactos tempranos del PNVCC

Con el objetivo de identificar posibles impactos del PNVCC sobre el comportamiento delictivo y contravencional de las jurisdicciones objeto de estudio, se realizó un ejercicio adicional al de evaluación de impacto experimental explicado en el punto anterior. En este caso se utilizó un modelo de diferencias en diferencias que controla por diferencias preexistentes en las tendencias delictivas y contravencionales. Para este ejercicio de impactos tempranos, las estaciones tratadas se definieron teniendo en cuenta la distribución de los resultados, con respecto a los indicadores de evaluación y seguimiento y de orientación a problemas, medidos por medio de la encuesta de gestión aplicada entre noviembre de 2010 y enero de 2011.

Las estaciones tratadas fueron entonces aquellas cuyo comportamiento con respecto a los indicadores antes mencionados correspondía con el decil (10%) superior. Así, el modelo de diferencias en diferencias aplicado para la identificación de impactos tempranos del plan, determina variaciones en el comportamiento delictivo y contravencional de aquellas estaciones con un nivel superior de implementación del plan (decil superior-estaciones de tratamiento) con respecto a las demás estaciones.

La ecuación básica que se estimó es la siguiente:

$$TasaDelito_{ijt} = \beta_0 + \beta_1^{PNVCC} * Post_{it}^{Nov2010} + \beta_2 * Post_{it}^{Nov2010} + \beta_3 * tendencia_{it}^{PNVCC} + \beta_4 * tendencia_{it} + \beta_5 * tasa_denuncia_{ijt} + \beta_6 * estacion_{it} + \beta_7 * mes_{it} + \epsilon_{ijt}$$

Donde i denota la estación de policía, j el tipo de delito o contravención, y t es el periodo de tiempo (mes) en que ocurrió el delito j . PNVCC es una variable dicótoma que toma el valor de 1 si la estación i pertenece al decil superior de la distribución de los indicadores de gestión y 0 si la estación no pertenece a dicho

decil (i.e. si la estación pertenece a los nueve deciles restantes). La variable *Post* es también dicótoma y toma el valor de 1 para todos los meses posteriores a noviembre de 2010, fecha de la puesta en marcha del PNVCC. La variable *tendencia* es una variable dicótoma temporal; tasa denuncia captura el número de denuncias por delitos cometidos en la estación i , por el delito j en el mes t dividida por el total de este tipo de delitos en la misma estación y mes. La estimación de la ecuación (1) incluye también efectos fijos de estación (variable *estación*) y de tiempo (variable *mes*).

El coeficiente de interés, β_1 , captura el efecto causal que la correcta implementación del PNVCC ha tenido sobre las diferentes tasas de criminalidad y de delitos. Es de esperarse que si el PNVCC ha logrado reducir los delitos, dicho coeficiente sea negativo y estadísticamente significativo.

Finalmente, como variables de criminalidad se utilizaron diferentes medidas de crímenes y contravenciones por cada 100.000 habitantes como la tasa de homicidios, la tasa de hurto a residencias, a entidades bancarias, de motos y vehículos, la tasa de extorsión y la tasa de tráfico de armas, entre otras. Como variables de contravenciones, el análisis de esta evaluación preliminar se enfoca en la tasa total de contravenciones y en la tasa de riñas callejeras.

• Resultados

De acuerdo con los resultados que arrojó este ejercicio, es posible argumentar que la adecuada implementación del PNVCC llevó a una reducción de 741 delitos si se compara con el grupo de estaciones que no ha implementado de igual forma la estrategia. Esta disminución de 741 delitos por estación corresponde a una reducción del 11% sobre el total de los delitos.

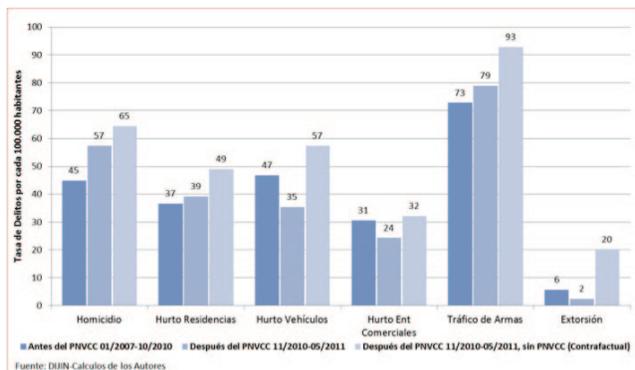
Por otra parte, la correcta implementación del plan, llevó a una reducción de la tasa de homicidios de aproximadamente 7 homicidios por cada 100.000 habitantes, reducción que es significativa una vez se controla por el número de capturas en la estimación de la ecuación No. 1. La disminución de 7 homicidios por cada 100.000 habitantes, producto de la implementación de la estrategia corresponde a una reducción porcentual de la tasa de homicidios de aproximadamente 10.7%. Otros delitos para los cuales el PNVCC ha tenido un impacto significativo son el hurto de vehículos (reducción de la tasa de hurtos de vehículos de 22 por cada 100.000 habitantes - 38%), el tráfico de armas (reducción de 13.9 casos por cada 100.000 habitantes luego de la implementación del PNVCC -15%) y los casos de extorsión (reducción de 17.8 en la tasa de extorsión por cada 100.000 habitantes - 90%).

En cuanto a las riñas en vía pública, el PNVCC ha tenido un efecto significativo, al reducir la tasa por cada 100.000 habitantes en aproximadamente 124, lo cual corresponde a una disminución porcentual en esta contravención específica de 62%.

Por último, los resultados de las estimaciones presentados anteriormente permiten realizar un ejercicio contrafactual, en el que se estima ¿qué hubiera sucedido con las diferentes tasas de

criminalidad y contravenciones en las estaciones tratadas por el PNVCC, si éste no hubiera sido implementado con la intensidad con la que se hizo en este grupo de estaciones?. Las gráficas 1 y 2 presentan los resultados de este ejercicio.

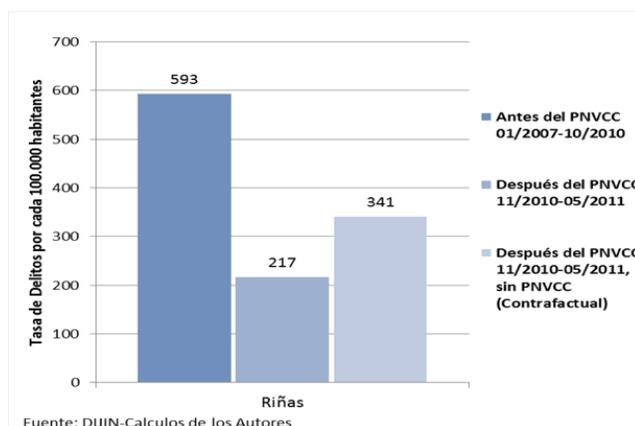
Gráfica 1. Ejercicio Contrafactual (delitos)



En particular, este ejercicio indica que la implementación del PNVCC logró detener aumentos pronunciados del crimen que venían presentándose durante el período de análisis (noviembre de 2010 a mayo de 2011). En algunos casos, como el de la tasa de homicidios, el plan logró disminuir el crecimiento de la tasa de homicidios en aquellas estaciones en las cuales el PNVCC se implementó con mayor intensidad. Esta misma situación se presentó con respecto al hurto a residencias y en el tráfico de armas. En particular, la tasa de homicidios antes de la implementación de la estrategia en estas estaciones era, en promedio, de 45 por cada 100.000 habitantes. Después de la implementación del PNVCC, la tasa de homicidios fue de 57 por cada 100.000 habitantes, pero sin la implementación del PNVCC ésta habría ascendido a 65 por cada 100.000 habitantes (ver Gráfica1).

Para el delito de hurto a vehículos, el PNVCC no sólo impidió un aumento pronunciado, sino que logró disminuir la tasa. Lo mismo ocurrió para otros delitos como hurto a entidades comerciales y la tasa de extorsión. En el caso de la contravención de riñas, el PNVCC, al igual que los delitos anteriores, logró disminuir la tasa de riñas significativamente, incluso frente al periodo antes de la implementación (ver Gráfica 2)

Gráfica 2. Ejercicio Contrafactual (riñas)



En conclusión, el ejercicio de evaluación de impactos tempranos del PNVCC, permite anticipar que esta estrategia ya comenzó a tener algunos efectos notables de reducción de las tasas de homicidio, tasas de hurto a vehículos, tasas de extorsión y de riñas callejeras. Vale la pena recalcar que los resultados de la metodología de evaluación temprana presentados en este documento, deben interpretarse como el rango inferior del posible efecto del PNVCC sobre las tasas de criminalidad y contravenciones, ya que las estaciones que se utilizan como grupo de control ya han tenido algún grado, aunque menor de implementación del plan. Esto quiere decir, que si el PNVCC se implementa correctamente, hay una alta probabilidad de que se logren los impactos esperados.

Lecciones aprendidas

Varias lecciones iniciales se desprenden del proceso de seguimiento y evaluación del PNVCC:

- La disposición y apertura de la institución policial para emprender un proceso de seguimiento y evaluación de su estrategia de cambio por parte de un ente externo es un requisito indispensable. Esta observación aunque parezca obvia, implica cuestiones no tan aparentes como madurez institucional y líderes al más alto nivel de la organización que estén fuertemente comprometidos con el cambio y que sean abiertos a recibir la retroalimentación y flexibles para adoptar las decisiones estratégicas necesarias en beneficio del plan.
- El seguimiento y la evaluación se validan más al ser realizados por una institución independiente con reconocida experticia y con capacidad para congrega a los expertos necesarios. Esto a su vez, valida la estrategia y facilita su venta interna y externa, sobre todo si los resultados de la evaluación son positivos. Adicionalmente, le da un principio de sostenibilidad al proceso de cambio en el caso de estrategias de largo plazo como el PNVCC.
- El seguimiento riguroso a la implementación del plan es fundamental desde dos perspectivas: 1) llevarle el pulso al desarrollo del plan alertando oportunamente sobre posibles focos de inercia institucional y barreras para el cambio y, 2) para interpretar los resultados de la evaluación de impacto del plan tanto en lo positivo (ie. reducción del crimen y de la sensación de inseguridad), como en aquellos aspectos institucionales y organizacionales que impiden que el plan tenga el impacto esperado.
- En línea con lo anterior, resulta tremendamente enriquecedor el que se involucren distintas disciplinas en el diseño metodológico para el seguimiento y la evaluación de impacto. Esto facilita la necesaria complementación entre la aproximación cualitativa que prima en el seguimiento a la implementación, y el abordaje cuantitativo que se privilegia en la evaluación de impacto, para identificar los aspectos del plan que inciden más o menos en el impacto obtenido.

Bibliografía

Documento de la Policía Nacional (2010) *“Estrategia Institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes”*. Colombia.

Ruiz, Juan C. (2011) *“Community Police in Colombia: An Idle Process”*, en *Policing & Society*, en proceso de publicación;

Llorente, María V. (2004) *“La experiencia de Bogotá: Contexto y balance”*, en Frühling, Hugo (Ed) *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Goldstein, Herman (1990) *Problem Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.

Henry, Vincent (2003) *The Compstat Paradigm. Managment Accountability in Policing, Business and the Public Sector*. Looseleaf Law Publications.

Frühling, Hugo (2010) *“Las experiencias de innovación policial recientes y su aporte al Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia”*. Documento de trabajo elaborado en el marco del Proyecto de Seguimiento y Evaluación del PNVCC, Fundación Ideas para la Paz

SISTEMATIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE INICIATIVAS: LA EXPERIENCIA INSTITUCIONAL DE SOU DA PAZ

Ligia Rechenberg

Introducción

El presente artículo pretende relatar lo que el Instituto Sou da Paz – organización brasileña que hace doce años trabaja en prevención de la violencia – ha realizado en el campo de la sistematización y evaluación de sus iniciativas. Además de compartir desafíos y aprendizajes, serán relatadas experiencias prácticas de sistematización y evaluación de proyectos, que ejemplifican cómo la institución ha actuado con el objetivo de producir y diseminar conocimiento a partir de sus intervenciones.

Para entender la actuación del Instituto Sou da Paz, sus elecciones metodológicas y los sentidos atribuidos por la institución a los procesos de sistematización y evaluación, es importante presentar brevemente el contexto de la seguridad pública en Brasil y cómo la sociedad se ha involucrado con las cuestiones relacionadas al tema.

Así como aconteció en otros países latinoamericanos, la seguridad pública entró en pauta a mediados de la década de 1980, cuando los índices de criminalidad violenta alcanzaron niveles alarmantes y siguieron aumentando en los años siguientes². Durante muchos años, el debate sobre las medidas necesarias para enfrentar el problema se mantuvo polarizado entre los grupos que defendían más inversiones para erradicar las desigualdades sociales y aquellos que defendían el fortalecimiento del aparato represivo del Estado – estos últimos habiendo ganado la simpatía de la opinión pública y de los legisladores. Si este fenómeno aconteció de manera muy similar en diversos países latinoamericanos, vale adicionar al caso brasileño una característica peculiar: en el país, el debate sobre seguridad pública por mucho tiempo estuvo enfocado en el contexto de Rio de Janeiro, marcado por el dominio de territorios por el crimen organizado y una combinación explosiva de drogas y armas pesadas. La situación carioca (proveniente de Rio de Janeiro) era grave y demandaba

medidas urgentes, pero no reflejaba lo que estaba aconteciendo en las otras regiones del país, donde las dinámicas de violencia eran diferentes y estaban asociadas a otros contextos. Sin embargo, tal vez debido a una súper exposición de la situación carioca en los medios de comunicación, en el imaginario de la población era como si cualquier ciudad brasileña fuera Rio de Janeiro, y por lo tanto, la discusión sobre seguridad pública quedaba restringida a las medidas para combatir el crimen organizado, el tráfico de drogas y prevenir ataques de criminales cargando un fusil AR-15 (Kahn, 2000). Aunque en todas las regiones de Brasil la violencia fuera una cuestión relevante, la movilización de la sociedad alrededor del tema era mucho más fuerte en Rio de Janeiro, donde fueron creados diversos centros de investigación y ONG dedicadas al tema.

São Paulo, a su vez, también padecía de diversos problemas de seguridad: altas tasas de homicidios y otros crímenes cometidos con violencia, una policía violenta y poco preparada para lidiar con los nuevos desafíos, una población amedrentada que, poco a poco, cambiaba sus hábitos y adoptaba medidas privadas para sentirse más segura. En 1997, la violencia superó al desempleo como la mayor preocupación de los habitantes de São Paulo. Pero, a excepción del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de São Paulo, que tenía como enfoque la realización de investigaciones, no había otra organización que se dedicase exclusivamente al asunto. Y es en ese contexto que Sou da Paz surge en 1997 como una iniciativa que congregó diversos actores de la sociedad civil que buscaban llamar la atención hacia un tema poco explorado en las discusiones sobre violencia: en qué medida las armas de fuego comunes (pistolas y revólveres) estaban contribuyendo a agravar el escenario de la violencia letal, siendo adquiridas y utilizadas por personas que no creían en la capacidad del estado de garantizar su seguridad, y por lo tanto, recurrían a medidas individuales para protegerse. El año anterior, 26.510 brasileños habían perdido la vida a causa de un arma de fuego³. De acuerdo con una investigación realizada por

1 Periodista, post graduada en periodismo social. Coordinadora del Departamento de Sistematización del Instituto Sou da Paz

2 Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la tasa de homicidios en Brasil aumentó 130% entre los años 1980 y 2000.

3 Datos del Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM) del Ministerio de Salud de Brasil.

la Organización de las Naciones Unidas⁴, Brasil registraba una de las tasas más altas de homicidios cometidos por armas de fuego en el mundo: 88%.

En respuesta a esa situación, un grupo de estudiantes de la Universidad de São Paulo, en asociación con otros grupos de la sociedad civil, decidió realizar una campaña que estimulara a las personas a desarmarse – entregando sus armas, o en un sentido más metafórico, desarmando sus espíritus, o sea, repensando las maneras de resolver conflictos y lidiar con el problema de la violencia. La Campaña se dividió en dos frentes: la concientización de la población, con una campaña de medios de comunicación de alcance nacional, conferencias y debates; y al mismo tiempo la realización de una campaña de desarme voluntario, la primera del país. En pocos meses fueron entregadas más de 3.700 armas en la ciudad de São Paulo. Estas armas fueron, por primera vez en la historia de Brasil, destruidas públicamente. A causa de la Campaña y de la difusión que ésta tuvo, el Congreso Nacional comenzó a proponer medidas concretas de restricción al uso de armas de fuego en el país.

Motivados por el alcance de la campaña y partidarios de la tesis de que el modelo de seguridad pública que venía siendo propuesto por diversos gobernantes y legisladores precisaba ser superado, el grupo de creadores de la campaña Sou da Paz por *El Desarmamiento* decidió crear una organización que se dedicaría a proponer e implementar estrategias innovadoras de prevención de la violencia. Entendiendo que ese es un fenómeno complejo, que no existen soluciones únicas, ni recetas listas para enfrentar la violencia, la idea era experimentar algunas hipótesis, por medio de la ejecución de intervenciones en las localidades donde la violencia letal se concentraba y en conjunto con los ciudadanos más afectados por ella. Así, en enero de 1999 fue fundado el Instituto Sou da Paz, jurídicamente constituido como una organización de la sociedad civil con la misión de contribuir en la implementación en Brasil de políticas públicas de seguridad y prevención de la violencia eficaces y acordes a los valores de la democracia, la justicia social y los derechos humanos. Para tal propósito, Sou da Paz trabajaría movilizandando la sociedad, y participando del debate público sobre el tema e implementando proyectos.

El primer foco de intervención del recién creado Instituto Sou da Paz fueron los jóvenes habitantes de comunidades de la ciudad de São Paulo que presentaban altos índices de asesinatos⁵. Eran proyectos esencialmente de prevención primaria, que buscaban ampliar el repertorio de los adolescentes y jóvenes para que desarrollaran otras maneras de resolver los conflictos y conquistar sus derechos: por la movilización, por el diálogo y por el asociativismo. Gradualmente, Sou da Paz fue ampliando su espectro de actuación y pasó a desarrollar proyectos conjuntamente con las policías, las alcaldías, iniciativas de perfeccionamiento del sistema de justicia criminal y de promoción de la cultura de paz. Hoy, en cada una de esas

áreas temáticas, Sou da Paz adopta diversas estrategias de trabajo, que incluyen la participación en el debate público, la asesoría a gobiernos y el desarrollo de proyectos que puedan ser incorporados como políticas públicas.

En los últimos doce años, ocurrieron diversos avances en Brasil hacia la incorporación de un modelo de seguridad pública que combina acciones preventivas desarrolladas a partir de las especificidades de cada localidad, con acciones de represión calificada. Como ejemplos, vale mencionar las inversiones de las policías en programas de aproximación a la comunidad⁶ y también en herramientas de recolección y análisis de datos para profundizar el mapeo de las dinámicas criminales; el desarrollo y la implementación, por diversas alcaldías, de diagnósticos y políticas municipales de prevención de la violencia (entre las cuales Diadema es uno de los casos más emblemáticos), y la reciente creación por el gobierno federal, del Pronasci, el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía, que articula políticas de seguridad con acciones preventivas y proporciona inversiones en las regiones con los más altos índices de homicidios.

Sin embargo, a pesar de todos esos avances, aún hay poco conocimiento sobre las dinámicas de violencia, sobre lo que puede prevenirlas y cómo implementar acciones con ese foco. Las fuentes disponibles para caracterizar el escenario de la violencia son básicamente las estadísticas criminales. Faltan otros instrumentos de diagnóstico, como investigaciones sobre victimización e investigaciones cualitativas sobre los factores de riesgo que contribuyen para el involucramiento de determinados grupos con la violencia⁷. Además de eso, hay poco conocimiento acumulado sobre qué es de hecho una acción de prevención de la violencia y cuáles son sus alcances⁸.

Es en relación a este último aspecto que Sou da Paz intenta traer contribuciones, y por lo tanto, es justamente por eso que la sistematización y la evaluación de sus iniciativas tienen un papel tan relevante para la institución y para el campo de la seguridad pública. Después de todo, son las herramientas más eficaces para propiciar reflexiones sobre las prácticas, para identificar cuáles son las deficiencias, los puntos fuertes, garantizar el registro de las metodologías y sus diseminaciones e identificar los cambios promovidos por los proyectos. Ellas generan beneficios en dos ámbitos: internamente, orientan la mejoría y el reajuste de las intervenciones y subvencionan la creación de otras metodologías; externamente, pueden orientar intervenciones ejecutadas por otras organizaciones de la sociedad civil o instituciones públicas.

4 El estudio United Nations International Study on Firearm Regulation fue coordinado por la División de Prevención del Crimen y Justicia Criminal con sede en Viena, Austria.

5 Los primeros proyectos del Instituto Sou da Paz fueron ejecutados en el distrito de Jardim Ângela, donde la tasa de homicidios en 1999 era de 116 por 100 mil habitantes, según la Fundación SEADE.

6 En 1998, fueron identificadas experiencias policiales que podrían ser calificadas como comunitarias en 14 estados brasileños (Cerqueira, 1998).

7 Las investigaciones sobre victimización no son realizadas de forma sistemática ni uniforme. Entre 1988 y 2002 se realizaron nueve investigaciones de ese tipo en el país, cada una conducida por una institución diferente, con alcances, abordajes metodológicos y públicos distintos. La mayoría de ellas se limitaron a Rio de Janeiro y São Paulo (Peres, 2004).

8 Aún es común que proyectos y políticas más amplias que promuevan el acceso a derechos sociales como salud, educación y asistencia social sean entendidos como proyectos de prevención de la violencia. Aunque tengan impacto en la violencia, iniciativas de prevención del delito tienen características que las diferencian de las políticas sociales más amplias. Sobre esta discusión, ver Soares (2003).

Retos para la realización de sistematizaciones y evaluaciones

En teoría, la institución siempre compartió esa concepción sobre los procesos de sistematización y evaluación y atribuyó un alto valor a estas iniciativas. En la práctica, sin embargo, algunos aspectos han dificultado la realización de estos procesos y su incorporación por todos los proyectos desarrollados por Sou da Paz. Lo más evidente (y ciertamente recurrente en otras instituciones) tiene que ver con los costos involucrados para realizar un trabajo de sistematización, que son aún mayores cuando se trata de evaluar los resultados de los proyectos. ¿Es posible incorporar estos costos a los presupuestos de los proyectos sin que sean mucho más caros, hasta el punto de comprometer su financiamiento? ¿Cómo hacer eso? Son temas sobre los cuales Sou da Paz viene cuestionándose. Sumado a la cuestión financiera, la institución ha enfrentado desafíos ligados a la naturaleza del trabajo de intervención social. El tiempo de los profesionales involucrados es casi integralmente dedicado a la ejecución de acciones de articulación, movilización y formación, y los registros sobre el trabajo (sean ellos más reflexivos, apuntando desafíos y aprendizajes, o más descriptivos, explicitando cómo es implementada la metodología) acaban no aconteciendo. Este es un desafío que demanda que la institución revea sus prácticas de gestión y que encuentre maneras adecuadas a los perfiles de los profesionales para garantizar que ese conocimiento sea mínimamente compartido, organizado y registrado.

Otro reto para la realización de sistematizaciones y evaluaciones tiene que ver con cierta resistencia por parte de los profesionales en participar de estos procesos, porque son momentos en que no solo las buenas prácticas y resultados son expuestos, también lo son los problemas y dificultades. En ese sentido, es necesario crear espacios en que las personas perciban que compartir puntos negativos puede ser benéfico para el trabajo de todos.

Finalmente, específicamente en relación a los procesos de evaluación, hay un obstáculo que tiene que ver con la escasez de referencias sobre lo que son proyectos de prevención y cómo medir sus resultados⁹. Se suma a esta limitación la falta de datos primarios que podrían proporcionar bases de comparación. Si los proyectos de Sou da Paz no son programas ni políticas públicas y por lo tanto tienen un alcance limitado, y si la violencia es un fenómeno complejo y multifactorial, no es pertinente comparar el número de homicidios en determinada localidad antes y después de la ejecución de un único proyecto que involucró menos de una centena de jóvenes. Por lo tanto, el desafío es entender en qué dinámicas, factores de riesgo y protección están interfiriendo los proyectos y cómo eso puede ser medido.

Frente a esos retos, ¿qué ha hecho el Instituto Sou da Paz? Doce años después de la creación del Instituto, ¿ellos están superados?

⁹ Algunos investigadores, como Cerqueira y Mello, se dedicaron a entender la reciente reducción de los homicidios en el estado (y con más intensidad, en el municipio) de São Paulo para identificar lo que habría contribuido para ese fenómeno, sin que se llegara a conclusiones definitivas. Entre los factores identificados como posibles causas para esa disminución, es muy difícil determinar aquellos que tuvieron más influencia, sobre todo las acciones preventivas implementadas en algunas regiones de la ciudad.

Ciertamente que no. Pero fue posible dar pasos que trajeran cambios sustanciales con miras a organizar los conocimientos institucionales. El primero de ellos fue definir el significado de "sistematización" para la institución. Por muchos años Sou da Paz discutió por qué valdría la pena invertir en procesos de registro, reflexión y análisis del trabajo realizado. La conclusión es que la sistematización de hecho trae muchos beneficios para la propia institución, especialmente considerando la misión del Instituto. La sistematización, debe ser estimulada y realizada con el objetivo final de organizar conocimiento y diseminarlo para que sea posible influenciar concretamente políticas públicas de prevención de la violencia, además de contribuir para que otras instituciones de estudio y no gubernamentales conozcan y sean capaces de adoptar algunas metodologías de trabajo desarrolladas.

De esta forma, sistematizar, para el Instituto, no significa solamente reflexionar colectivamente sobre la práctica y producir una síntesis de esa reflexión. Sistematizar significa también registrar qué es y cómo se hace. ¿Cómo realizar diagnósticos de la violencia que sean realmente participativos? ¿Cómo implementar una iniciativa de evaluación externa de las policías y valorización de prácticas policiales ciudadanas? ¿Cómo construir redes de atención a la violencia doméstica? ¿Cómo deconstruir la cultura de la violencia y diseminar la cultura de paz entre los jóvenes? Estos son algunos de los conocimientos acumulados por Sou da Paz a partir de sus intervenciones y que fueron sistematizados recientemente.

Para que eso aconteciera, la institución decidió crear un Departamento de Sistematización, que, así como los ya existentes Departamentos de Comunicación, Administrativo y de Movilización de Recursos, daría soporte a todas las áreas-fin del Instituto, o sea, las áreas temáticas responsables por la ejecución de proyectos¹⁰. Esto aconteció después de la realización del planeamiento de cinco años (2007-2011) donde se discutió mucho sobre el conocimiento que era producido por las prácticas de la institución y que muchas veces se perdía por falta de registros y porque en algunos casos, luego del término de proyecto, los profesionales dejaban la institución, llevando consigo ese conocimiento práctico. Así, Sou da Paz perdía en muchos aspectos: era común, en el proceso de elaboración de un proyecto nuevo, comenzar esa construcción de cero, ya que los aprendizajes de proyectos anteriores estaban perdidos; el hecho de no tener este aprendizaje registrado dificultaba también que ese "saber hacer" pudiese ser compartido con otras instituciones.

La constitución de un Departamento de Sistematización se dio en medio de esas conclusiones, y fue posible por el hecho de que algunas propuestas de trabajo hayan incorporado en sus presupuestos un proceso de sistematización que resultaría en un producto de diseminación para el público externo. Con recursos disponibles exclusivamente para eso, el Departamento inició su trabajo, con la misión de consolidar una cultura institucional de registro de las prácticas y producir materiales de diseminación de metodologías implementadas por Sou da Paz. A continuación se presentan brevemente algunas experiencias de sistematización.

¹⁰ Las áreas temáticas del Instituto Sou da Paz son: control de armas; policía; adolescencia y juventud; promoción de la cultura de paz; justicia criminal y gestión local de la seguridad pública.

Experiencias prácticas de sistematización: diseminando metodologías de trabajo

La creación de un Departamento de Sistematización trajo un nuevo aliento a la producción de conocimiento institucional. Espacios de reflexión de los equipos sobre su trabajo, y registros de las actividades realizadas ya acontecían, pero no de forma organizada o que permitieran transformar esta información en materiales de difusión de las metodologías. En 2007, cuando el Departamento fue creado, su primera tarea fue producir un material que relatara la metodología de realización de diagnósticos participativos de la violencia y construcción de planes locales de prevención que había sido puesta en práctica en el ámbito del proyecto São Paulo en Paz. Conducido por el Área de gestión local de la seguridad pública, el proyecto se desarrolló por medio de una asociación con la Alcaldía de São Paulo y consistió en una iniciativa que reuniría a la sociedad civil, actores locales y órganos gubernamentales en la elaboración e implementación de esfuerzos enfocados en la prevención de la violencia en tres distritos (regiones administrativas) de la ciudad de São Paulo¹¹.

La sistematización se enfocó en las prácticas de trabajo adoptadas por el equipo para articular la sociedad civil y el poder público local alrededor de la propuesta del proyecto, recoger datos sobre crimen y violencia en las regiones, y construir también, de forma participativa, planes con acciones a ser ejecutadas localmente por los actores involucrados con el proyecto.

Para construir el producto final que explica la ejecución del proyecto y presenta relatos sobre dificultades y aprendizajes a lo largo del proceso, el Departamento de Sistematización realizó entrevistas con los equipos, visitas en campo para escuchar a los socios locales y talleres que reunieron a todo el equipo de trabajo y permitieron la reconstitución de sus pasos desde la llegada a las comunidades hasta el lanzamiento de los Planes. El material de la sistematización fue entregado a la Alcaldía de São Paulo, está disponible en el sitio de Internet del Instituto Sou da Paz¹² y ya fue utilizado para orientar trabajos semejantes en otros municipios, como por ejemplo Nova Friburgo, en el estado de Rio de Janeiro.

Otra metodología de trabajo que fue sistematizada y disponibilizada para otras organizaciones es la de premiación de buenas prácticas policiales, idea generada por el Instituto y ejecutada desde 2003 en el estado de São Paulo¹³. El Premio Policía Ciudadana es una iniciativa de evaluación externa de la policía que rehúye a la lógica tradicional de denunciar las prácticas abusivas, y busca arrojar luz sobre acciones de aproximación con la comunidad, uso de la inteligencia policial e integración entre las policías que tuvieron

éxito en la reducción del crimen y de la violencia. Su sistematización intentó describir las principales etapas de implementación del proyecto, como la articulación con las policías (Civil y Militar), la construcción de criterios de evaluación, la composición de la comisión evaluadora, la divulgación del Premio, entre otras. Esto permitió la realización de una edición del Premio en el estado de Rio de Janeiro, en 2009¹⁴. Además de ese material, el Departamento produjo una publicación que presenta las experiencias vencedoras de las tres primeras ediciones del Premio Policía Ciudadana y que fue distribuida para todos los centros de formación de policías del país, contribuyendo, así, para la diseminación de buenas prácticas¹⁵.

Paralelamente a la producción de materiales como los mencionados anteriormente, el Departamento de Sistematización buscó estimular que toda la institución incorporara prácticas y formas de registro de sus actividades para que ese conocimiento no se perdiese y pudiera subsidiar la producción de otros materiales de difusión de metodologías. Para eso, fue necesario construir modelos de registro en conjunto con los equipos de proyectos que tuvieran sentido para los profesionales y su realidad de trabajo y, en algunos casos, implementar otras estrategias de rescate y reflexión que no dependieran de la producción escrita de los educadores de determinados proyectos. En ese sentido, fue creada una rutina de encuentros con el equipo del proyecto Plazas de la Paz SulAmérica, iniciativa con duración de cuatro años que promueve el desarrollo de espacios públicos seguros en comunidades de São Paulo por medio de la revitalización de plazas públicas y el estímulo a su ocupación democrática y diversa¹⁶. Este proyecto tuvo origen en otro proyecto, el Polos de la Paz, que fue ejecutado entre los años 2003 y 2006¹⁷ y que no pasó por un proceso de sistematización en el sentido atribuido por Sou da Paz, o sea, de registro de las prácticas y reflexiones que fueron aconteciendo a lo largo del proyecto.

Al percibir que la metodología de intervención de Polos de la Paz ya estaba suscitando el interés de otras instituciones, Sou da Paz decidió que era imprescindible sistematizar esa segunda edición del proyecto, para garantizar la memoria institucional y también tener insumos para producir un material de diseminación de esa forma de trabajo. Cada tres meses, el equipo se reunía para discutir los avances y dificultades en la ejecución del proyecto así como los aprendizajes generados por el trabajo. El encuentro era moderado por la coordinadora de sistematización. En aquel espacio no era necesario escribir ni hacer relatos de una forma organizada y analítica: cada uno era invitado a hablar libremente sobre sus

11 El proyecto se implementó en los distritos de Jardim Ângela, Lajeado e Brasilândia, todos localizados en regiones periféricas de la ciudad y con altos índices de homicidios.

12 La sistematización São Paulo en Paz- La Metodología de Elaboración de Diagnósticos y Construcción de Planes Locales de Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia está disponible en www.soudapaz.org, en la sección "Downloads".

13 En Brasil, las policías son estatales.

14 El Premio Policía Rio fue implementado por el CESeC, Centro de Estudos de Segurança e Cidadania.

15 El material A Polícia que dá certo está disponible en el sitio del instituto: www.soudapaz.org, en la sección "Downloads". En 2011 este fue reeditado para incluir las acciones vencedoras del Premio Policía Rio y de la 4a edición del Premio Policía Ciudadana en São Paulo.

16 El proyecto fue ejecutado entre los años de 2007 y 2010.

17 El proyecto pretendía estimular la formación de asociaciones entre la comunidad, las organizaciones locales y el poder público para, con eso, consolidar espacios públicos seguros marcados por la convivencia democrática y la participación comunitaria. La idea era transformar las relaciones de los habitantes con ese espacio, promover una nueva forma de ocuparlo y fortalecer las acciones de la comunidad en el barrio.

experiencias, y el grupo iba, poco a poco, percibiendo los puntos fuertes, los desafíos, las buenas estrategias etc. Además de promover el intercambio de experiencias y permitir que los educadores se distanciasen del ritmo cotidiano del proyecto para construir colectivamente un análisis del proceso, esos encuentros contribuían con la evaluación de proceso del proyecto, pues permitían que el equipo entero discutiese colectivamente sus estrategias sobre lo que tenía sentido en cada comunidad, y lograsen readecuar su planeamiento. Ese aspecto será abordado a continuación.

Experiencias de evaluación y el caso del proyecto Praças da Paz (Plazas de la Paz)

Sou da Paz siempre entendió la importancia de la evaluación como un proceso de producción de conocimiento que permite la identificación de los resultados y la verificación de las hipótesis generadoras de sus proyectos. De esta forma, ha buscado incorporar evaluaciones formativas (de proceso) en todos los proyectos realizados, como parte de su gestión cotidiana. Esos procesos son conducidos por la coordinación del proyecto en conjunto con la supervisión del área temática ligada al proyecto. Se ha incorporado la construcción de un marco lógico coherente y con más base teórica sobre el problema que se quiere enfrentar de forma que se tenga mayor claridad de dónde es posible llegar y cómo medir los cambios promovidos por el proyecto.

En algunos proyectos más extensos, ha sido posible incorporar la realización de una evaluación de resultados, conducida externamente, como es el caso de proyecto Praças da Paz SulAmérica¹⁸, que tuvo lugar entre los años de 2007 y 2010 en tres plazas en los suburbios de la ciudad, en los distritos de Brasilândia, Jardim Ângela e Lajeado.

Para entender el enfoque de la evaluación del proyecto, es necesario presentar el contexto y los conceptos que dieron origen a su metodología, y cómo pretende dialogar con la prevención de la violencia.

En la ciudad de São Paulo, entre los aspectos que contribuyen para el escenario de inseguridad y la presencia de situaciones de violencia (inclusive las más graves, como los homicidios) hay dos puntos que son poco discutidos e incorporados a las acciones de carácter preventivo, y es sobre ellos que el proyecto pretende incidir. El primero de ellos tiene que ver con el aspecto cultural de la violencia, o sea, el conjunto de valores, normas, actitudes y comportamientos que legitiman relaciones interpersonales y prácticas colectivas basadas en el uso de la fuerza y de la violencia. La intolerancia a las minorías y el modo como las personas y grupos resuelven sus conflictos son indicadores de este aspecto. No son raros los casos de personas gravemente heridas o asesinadas a causa de peleas entre vecinos, malentendidos en el tráfico o intolerancia racial, de género o de orientación sexual. Uno de los pocos estudios existentes sobre la motivación de los homicidios en la ciudad indica que cerca de 60%

de los asesinatos acontecieron por motivos banales, por personas que se conocían y sin vínculos con actividades criminales¹⁹.

El segundo aspecto tiene que ver con la relación de las personas con el espacio público. La inseguridad influye en el modo de vida de los habitantes de las grandes ciudades, alterando significativamente su rutina, desde las actividades realizadas hasta los espacios que se deja de frecuentar. Las personas pasan a valorar el espacio privado como lugar de protección, recurriendo a muros, rejas y sistemas de seguridad y dejando de ocupar las calles y otros espacios públicos, considerados lugares de miedo e inseguridad. La desertificación de los espacios reduce las posibilidades de convivencia con lo diferente, generando una debilitación de las relaciones comunitarias y del tejido social.

De esta forma, el proyecto Plazas de la Paz pretende interferir en el fenómeno de la violencia en la medida en que se propone promover una experiencia de valorización del espacio público y de fortalecimiento de los lazos comunitarios para promover reflexiones y acciones colectivas. En ese camino, los habitantes tienen la oportunidad de conocer y experimentar otras referencias de movilización, participación, conquista de derechos y uso de un espacio colectivo. La plaza, considerada el lugar de la diversidad, al mismo tiempo en que se constituye como escenario de conflictos proporciona el ejercicio de la tolerancia, de diálogo y de respecto a la diferencia, valores esenciales para una convivencia pacífica.

La implementación del proyecto se inicia con la llegada de los educadores a la comunidad, intentando conocer las dinámicas locales y crear vínculos con los habitantes y asociaciones allí existentes. Para pensar la reforma y uso de los espacios públicos, son constituidas reuniones comunitarias, que continúan en actividad aún después de la reforma, cuando los habitantes se encuentran para planear tanto acciones de ocupación de las plazas como fiestas, actividades culturales y campeonatos deportivos, así como lo que necesita ser hecho con relación a la manutención de la plaza (lo que implica un trabajo de aproximación y articulación con el poder público local responsable por la iluminación, jardinería, retiro de basura, etc.). El papel del equipo es estimular la participación de los habitantes en este espacio, promover conjuntamente con la comunidad actividades de ocupación diversa y democrática de la plaza que contemplen múltiples intereses, mediar las reuniones comunitarias y también ser, en los primeros años del proyecto, articuladores de la relación de los habitantes con el poder público local. La participación de los habitantes en todas las etapas de esta experiencia de movilización y articulación, permitió ir aprendiendo en la práctica cómo conducir procesos participativos de discusión y toma de decisiones sobre la plaza, cómo planear y realizar acciones colectivas, cómo establecer un canal de diálogo con el poder público, cómo buscar y establecer asociaciones para viabilizar eventos en las plazas. Esto se traduce en un proceso de empoderamiento para que gradualmente se apropien de la plaza.

La evaluación del proyecto contempla, por lo tanto, todos estos aspectos: la relación de los habitantes con el espacio, cómo las plazas son utilizadas antes y después de la reforma, las articulaciones

19 El estudio fue realizado por el DHPP – Departamento de Homicidios y Protección a la Persona, de la Policía Civil de São Paulo, a pedido del instituto Sou da Paz, para elaborar el diagnóstico sobre la situación de la violencia armada y del control de armas en la ciudad de São Paulo, en 2010.

con el poder público local, la consolidación de los espacios de participación, la promoción de la autonomía de los habitantes y el eventual fortalecimiento de líderes, además, claro, de la sensación de seguridad de las personas en relación a los espacios y de eventuales cambios en las formas de resolver conflictos. A continuación se detallan algunas preguntas y medios de verificación utilizados en cada una de las etapas evaluativas.

El primer paso dado para posibilitar la evaluación de Plazas de la Paz SulAmérica consistió en una discusión colectiva que involucró a todo el equipo del proyecto además de la coordinación del área de adolescencia y juventud, que supervisa el proyecto, del Departamento de Sistematización y de los directivos del Instituto. En esta instancia se discutió el marco lógico del proyecto, analizando la

coherencia entre los objetivos establecidos, los resultados esperados y las estrategias planeadas y creando un conjunto de indicadores para medir los resultados. También en ese momento, fueron definidos cuáles serían los objetivos de la evaluación y los medios de verificación de los indicadores: el diagnóstico inicial (marco cero), la evaluación de resultados, los reportes mensuales de los educadores, los encuentros trimestrales de sistematización y monitoreo del proyecto y los instrumentos de escucha de la comunidad.

Lo siguiente fue la realización del diagnóstico de las tres plazas y de su entorno. Este fue construido con base en el marco lógico y en la discusión sobre los objetivos de la evaluación. El cuadro a seguir presenta lo que se definió que serían los objetivos para el marco cero del proyecto.

Cuadro 1. Proyecto Plazas da Paz SulAmérica: objetivos para el marco cero

	OBJETIVOS DEL PROYECTO	METAS	OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN
GENERAL	Desarrollo de espacios públicos seguros de convivencia y participación comunitaria gerenciados por los actores locales, en especial la juventud.		Marco Cero: Registrar la percepción de la población local sobre cómo estos espacios han sido utilizados y las implicaciones de ese uso
	ESPECÍFICOS	1. Estimular al poder público para establecer asociaciones con la comunidad local para la promoción de acciones sociales en las plazas contempladas por el Proyecto.	Comunidades dialogando con el poder público
Plazas efectivamente situadas en la agenda del poder público			Marco Cero: Verificación de las asociaciones/ relaciones hoy existentes entre poder público y comunidad
2. Fomentar y calificar la participación de los actores locales en las cuestiones colectivas referentes a la comunidad.		Nuevos líderes locales formados	Marco Cero: Registrar el grado de movilización y la existencia de grupos de líderes.
		Apropiación y uso de los valores del Proyecto por los líderes	Marco Cero: Registro de los conceptos y valores en las acciones implementadas por la comunidad
		Constitución del diálogo como mediación de los diferentes intereses	Marco Cero: Evaluar la calidad de la participación de los jóvenes/comunidad en los procesos de solución de conflictos y en la elaboración de propuestas
		Grupos juveniles de actuación sociocultural fortalecidos	Marco Cero: Evaluar la existencia de grupos de jóvenes actuantes (hoy)
		Comunidades involucradas en los espacios de participación de la región	Marco Cero: Registrar los espacios de discusión hoy existentes
3. Reformar / construir las plazas involucrando a las comunidades del entorno en la elaboración del proyecto arquitectónico y en la ejecución de las obras.		Diversidad de uso contempladas en los equipos de las plazas (como mínimo, área infantil, equipo deportivo y equipo cultural)	Marco Cero: evaluar la diversidad del uso de las plazas
		Re significación de los espacios locales: de vivienda y públicos. Mayor satisfacción en la relación entre habitantes y territorio de su comunidad	Marco Cero: Evaluar la percepción de los habitantes sobre el espacio de la futura plaza
4. Consolidar las plazas como espacio de ocio y convivencia democrática.		Percepción de las plazas como espacios seguros	Marco Cero: Evaluar el tipo de frecuencia (hoy) y la sensación de seguridad en relación al espacio de la futura plaza
		Existencia y cumplimiento de reglas discutidos y aceptados por la comunidad con relación al uso del espacio	Marco Cero: Evaluar la existencia de reglas y normas para el uso del espacio de las plazas
		Práctica de actividades deportivas y culturales, contemplando diversos intereses	Marco Cero: Registrar las actuales actividades socio deportivas existentes
5. Contribuir para la búsqueda de condiciones para que los actores locales puedan mantener y gerenciar los espacios con autonomía y responsabilidad.	Grupos organizados y fortalecidos orientados por los valores del estado de derecho	Marco Cero: investigar la existencia de grupos involucrados en la gestión de la plaza	
	Configuración de canales de diálogo con los actores locales orientados por los valores democráticos	No evaluado en el Marco Cero	

El diagnóstico del marco cero del proyecto no se realizó antes de la entrada del equipo en campo sino algunos meses después del inicio de Plazas de la Paz, cuando el equipo ya estaba comenzando a movilizar a los habitantes. Lo anterior no perjudicó la recolección de los datos y ese contexto fue considerado en el análisis de la información obtenida. En términos metodológicos, fueron combinados métodos cuantitativos y cualitativos se involucró a los siguientes públicos:

- **Habitantes del entorno de las tres plazas:** fueron realizadas investigaciones cuantitativas conjuntamente con esas personas.
- **Líderes comunitarios y jóvenes:** fueron realizados grupos focales o, cuando no hubo quórum suficiente para eso, fueron realizadas entrevistas en profundidad, en parejas.
- **Representantes del poder público:** fueron entregados cuestionarios semiestructurados de auto aplicación.
- **Equipo Sou da Paz:** fueron realizadas entrevistas en profundidad con los educadores.

El retrato de la situación de las plazas y de las percepciones de los habitantes y del poder público sobre los espacios posibilitó

identificar tanto las especificidades de cada plaza, como algunas características semejantes. En el cuadro 2, presentamos una síntesis de las percepciones de los habitantes sobre cada una de las plazas y en el cuadro siguiente se describe el tipo de frecuencia de uso y la sensación de seguridad de los habitantes en relación a las plazas.

Cuadro 2. Plazas de la Paz SulAmérica: percepciones de los habitantes del entorno de las plazas sobre el uso de estos espacios

PLAZA	PERCEPCIONES DE LOS HABITANTES
Itaberaba-Açu (Distrito de Lajeado)	Espacio limitado a las competencias / juegos de fútbol y caminatas matinales bajo orientación de agentes de salud del barrio. Para la comunidad el espacio es subutilizado, principalmente por las mujeres y adultos mayores.
Chácara Sonho Azul (Distrito de Jardim Ângela)	En ese espacio, la utilización es restringida a un grupo de jóvenes jugadores de baloncesto, que lo frecuentan todas las tardes. Para la comunidad, el espacio es poco utilizado debido a la ausencia de infraestructura y de las posibilidades restringidas para el desarrollo de cualquier actividad
Jardim Elisa Maria (Distrito de Brasilândia)	A pesar de las limitaciones y carencias de su infraestructura, es valorada (y usada!) como el único espacio público de ocio en el barrio. Es un espacio considerado de importancia para la población local, tan carente de recursos y de alternativas de acceso.

Fuente: IDECA, 2008

Cuadro 3. Plazas de la Paz SulAmérica: percepciones de los habitantes del entorno de las plazas sobre la seguridad, las reglas de uso y las actividades existentes en estos espacios

PLAZA	SENSACIÓN DE SEGURIDAD	ACONTECIMIENTOS DE VIOLENCIA EN LA PLAZA	EXISTENCIA DE REGLAS O NORMAS PARA EL USO	ACTIVIDADES EXISTENTES
Itaberaba-Açu (Lajeado)	Considerado inseguro para la mayoría de la comunidad.	Hubo comentarios sobre algunos hechos violentos involucrando los campeonatos de fútbol.	Aún no existen normas y reglas formales para la utilización de la plaza. Sin embargo, algunos acuerdos informales vienen siendo establecidos, sobre todo para las actividades deportivas.	Campeonatos de fútbol
Chácara Sonho Azul (Jardim Ângela)	Inseguro para la mayoría de los entrevistados. Utilización imposibilitada en la noche por falta de iluminación.	También hubo comentarios sobre acontecimientos violentos aún cuando el espacio estaba abandonado y con muchos arbustos.		Actividades sociales y culturales inexistentes y baloncesto utilizado como ocio
Jardim Elisa Maria (Brasilândia)	Mejor que en las otras plazas a pesar que cerca de 38% afirman que es un lugar inseguro.	Los actores entrevistados no tienen conocimiento de acontecimientos violentos en el área de la plaza, luego de la implementación de la Operación Saturación.		Existencia de actividades diversificadas (deportivas, fiestas, bicicleta, monopatín).

Fuente: IDECA, 2008. Todos esos items fueron explorados con más profundidad en cada una de las plazas. Por ejemplo, la tabla que sigue detalla la sensación de seguridad de los habitantes en relación a la plaza del Jardim Elisa Maria (Brasilândia).

Tabla 1. Percepción de los habitantes sobre la cuestión de la seguridad del espacio

	ELISA MARÍA			TOTAL PLAZAS
	SEXO		TOTAL	
	MASC	FEM		
	%	%	%	
Medio seguro - uso posible en algunos horarios	50,6	30,9	40,6	33,8
Poco seguro - peligroso	30,4	45,7	38,1	52,6
Muy seguro	19,0	23,5	21,3	13,6
Base	100	100	100	100

Fuente: IDECA, 2008

La información contenida en ese trabajo de evaluación de marco dio forma al monitoreo del Proyecto Plazas de la Paz SulAmérica y también fueron utilizadas como referencias para la evaluación de resultados del proyecto, que tuvo inicio en junio de 2011.

Con relación a la evaluación formativa, o de proceso, podemos consignar que ésta permitió identificar el ritmo de evolución de las acciones y estrategias previstas, así como reflexionar sobre la necesidad de replaneamiento y/o creación de nuevas estrategias. Mensualmente los educadores registraban los resultados cualitativos de su trabajo y cuando era posible, los cuantitativos también: números de eventos realizados, número de habitantes participantes de las reuniones comunitarias, etc.. Se registraron también los antecedentes relativos a: articulación comunitaria (reuniones de los habitantes y participación de éstos en otros foros locales); ocupación de las plazas (realización de actividades en las plazas y aparición de conflictos); relación del poder público con la plaza y movilización de jóvenes para involucrarse en la gestión y ocupación de los espacios.

Para complementar estos datos, se realizaban talleres trimestrales de sistematización, donde se discutían los principales avances, desafíos, puntos fuertes y aprendizajes de la ejecución del proyecto. Además de eso, periódicamente se aplicaban cuestionarios para recoger la opinión de los habitantes sobre la plaza, su percepción sobre las mejoras en el espacio y su participación en este proceso. En este trabajo, Sou da Paz contó con la ayuda de un grupo de voluntarios, que ya colaboraban con la institución, para hacer la recolección de datos, ya que los educadores tenían vínculo con los habitantes, lo que podría influenciar las respuestas de éstos.

Luego de la reforma o remodelación de las plazas, fueron aplicados cuestionarios para evaluar la percepción de los habitantes sobre los nuevos espacios. En total, 193 personas respondieron los cuestionarios. La percepción de los habitantes respecto a la reforma de la plaza fue extremadamente positiva: en Brasilândia y Jardim Ângela, 100% de los entrevistados afirmaron que les había gustado la nueva plaza; en Lajeado, ese porcentaje fue de 98%. Los habitantes también fueron consultados sobre los tres mayores cambios en las plazas luego de su reforma. Entre los cambios constatados, aparecieron las respuestas: "Sobre El uso, mucha gente está usando"; "Todo el mundo puede usar, cualquier edad"; "Mejoró la limpieza, las personas arrojan menos basura"; y "está más bonita y cuidada".

En octubre de 2009, fue realizada otra consulta, con enfoque en los jóvenes que ocupaban las plazas. El 90% de ellos afirmaron ver cambios en la plaza y destacaron nuevamente el aumento en el número de personas que usaban el espacio y también en la diversidad de personas; 87% de los entrevistados afirmaron que participaban de las reuniones comunitarias establecidas en las plazas; y 42% dijeron que se involucraban cada vez más con las actividades en el lugar. Además de estos aspectos positivos, ese estudio identificó, en las declaraciones de algunos entrevistados, una preocupación con la salida de Sou da Paz de los espacios, lo que llevó al equipo a intensificar los esfuerzos de empoderamiento de la comunidad para que tuviese más autonomía para planear y ejecutar acciones en los espacios.

El proyecto Plazas de la Paz, debido a su duración y recursos disponibles, creó una oportunidad valiosa para que Sou da Paz

se involucrara en un proceso evaluativo y aprendiese con la experiencia. La discusión del marco lógico, la formulación de las preguntas evaluativas, la discusión colectiva sobre qué y cómo evaluar trajeron un conocimiento importante para la institución y para el equipo directamente involucrado. La sistematización y la evaluación pasaron a ser vistas como aliadas del trabajo, actividades que permitían optimizar todo el proceso. Muchas veces el extenso conjunto de datos disponibles no tuvo el tratamiento analítico adecuado. Es necesario avanzar en ese sentido, definiendo qué es más prioritario y estableciendo una rutina de análisis de datos.

Otro aprendizaje importante deberá acontecer cuando la evaluación de resultados del proyecto sea finalizada: será necesario definir qué hacer con los datos recogidos, cómo éstos pueden contribuir a dar más consistencia teórica al proyecto (y confirmar o no su hipótesis inicial), cómo aprovechar esa información para perfeccionar la metodología del proyecto, entre otras cuestiones.

Perspectivas institucionales relacionadas a la sistematización y evaluación de iniciativas

En los últimos años, el Instituto Sou da Paz realizó avances significativos para organizar y difundir el conocimiento producido, a partir de sus proyectos. La creación de un Departamento de Sistematización, con recursos humanos dedicados exclusivamente a ese fin, hizo mucha diferencia y contribuyó al fortalecimiento institucional. Cada vez más, hay claridad de que el primer paso para analizar, evaluar, difundir conocimientos sobre las acciones, es tener la información mínimamente organizada y el equipo motivado a participar de este proceso. Éste es un desafío permanente del Departamento de Sistematización. Sin embargo, como ya fue mencionado, es preciso limitar el registro para no generar un volumen tan extenso de información sobre la ejecución de los proyectos, que analizarlos se transforme en un problema para la institución y para los equipos.

Otro desafío es incorporar de forma más clara y sistemática procesos evaluativos de los proyectos, buscando para eso recursos financieros y conocimiento sobre metodologías de evaluación, formas de medición de resultados en el campo de la prevención de la violencia y cómo operacionalizar la recolección de datos y su análisis. Hay tres caminos que deben ser recorridos: realizar más evaluaciones de resultados de los proyectos de intervención; realizar evaluaciones de impacto de algunos de estos proyectos (por ejemplo, en las plazas del proyecto Polos de la Paz) y evaluar los resultados de los procesos de disseminación de metodologías de Sou da Paz para órganos públicos, entendiendo qué y cómo puede ser efectivamente incorporado por los agentes públicos.

En ese sentido, cuando Sou da Paz realizó a inicios de 2011 su planeamiento estratégico para los próximos cinco años, decidió crear un departamento de evaluación que, así como aconteció con la sistematización, será responsable de buscar conocimiento, impulsar procesos y construir una cultura de evaluación para toda la institución. Con eso, será posible superar algunos desafíos

internos que han dificultado la realización de evaluaciones. Pero ese esfuerzo no es suficiente para garantizar la medición de los efectos de los proyectos de la institución sobre los niveles de violencia. Para eso, como ya fue mencionado, es necesario traer más actores y expertos para construir conocimiento teórico y práctico en esa área. Oportunidades de intercambio como el seminario promovido por el CESC son muy valiosas; ojalá se conviertan en una práctica común en Brasil.

Referencias Bibliográficas

Cerqueira, C. (org.) *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*. Freitas Bastos Editora, Rio de Janeiro, 1998.

Cerqueira, D. *Causas e conseqüências do crime no Brasil* / Daniel Ricardo de Castro Cerqueira; orientador: João Manoel Pinho de Mello; co-orientador: Rodrigo Reis Soares. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, 2010.

Dias, C. Legislação para controle de armas leves no Brasil : de Vargas a Lula. In Fernandes, R (coord). *Brasil: as armas e as vítimas*. Rio de Janeiro: Editora 7 Letras, 2005.

Ferraz, S. Possidônio, E. *Violência, medo e mercado: uma análise da publicidade imobiliária*. Impulso 2004; 15; 79-88.

Kahn, T. *Questões atuais em criminologia*. São Paulo, 2000.

Mello, J.M.P. de.; Schneider, A. *Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no Estado de São Paulo*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 19-30, jan./jun. 2007. Disponível en: <http://www.seade.gov.br>; <http://www.scielo.br>.

Mesquita Neto, P; Affonso, B. *Policiamento Comunitário: a experiência em São Paulo*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 1998.

Peres MFT, Cardia N, Mesquita Neto P, Santos PC, Adorno S. *Homicídios, desenvolvimento socioeconômico e violência policial no Município de São Paulo, Brasil*. Rev Panam Salud Publica. 2008;23(4): 268-76.

Peres, MFT. *Violência por armas de fogo no Brasil – Relatório Nacional*. São Paulo, Brasil: Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, 2004.

Soares, LE. *Novas Políticas de Segurança Pública: alguns exemplos recentes*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 65, mai. 2003. Disponível en: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4096>

Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana: Una Perspectiva desde la Sociedad Civil

Victoria Wigodsky

Introducción

“Ahí vienen los derechos humanos.” No son pocas las veces que se oye esta frase en distintos rincones de América Latina, emitida como un lamento, a veces por funcionarios públicos, otras por miembros de fuerzas de seguridad, y otras por una opinión pública acechada por problemas crecientes de inseguridad y violencia, particularmente atemorizada por los medios de comunicación, y cansada de la falta de respuestas estatales sólidas y efectivas. En estos casos, el marco de los derechos humanos es transformado, simplista y erróneamente, en una herramienta que solo limita y obstaculiza el accionar del Estado para combatir la criminalidad, sin reconocer la gravedad del problema y la legítima demanda ciudadana, ni proveer soluciones alternativas.¹

Demás está decir que esta dicotomía entre seguridad y derechos humanos que plantea estos dos conceptos en polos opuestos y excluyentes no solo es falsa, sino que poco constructiva para la búsqueda de consensos políticos y sociales sobre los cuales construir una verdadera política pública de seguridad ciudadana. En este sentido, el siguiente artículo se propone discutir, a grandes rasgos, algunos desafíos regionales en materia de seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos. Para ello, nos centraremos en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el año 2009, esbozando su proceso de elaboración y sus principales recomendaciones como guía analítica para estos temas. Asimismo, analizaremos ciertos cambios de enfoque dentro de la comunidad de derechos humanos² frente al tema de la seguridad

1 Directora de desarrollo institucional y miembro del equipo internacional del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Magíster en Políticas Públicas (relaciones internacionales y desarrollo) del Woodrow Wilson School for Public and International Affairs, Princeton University. La autora agradece la valiosísima asistencia, los aportes de contenido y las sugerencias de Carmen Cecilia Martínez.

2 Entendida como la sociedad civil organizada y conformada por distintas organizaciones de diversa trayectoria y enfoque. Sin duda es difícil referirse al concepto de “comunidad de derechos humanos” a nivel regional, dada su enorme heterogeneidad. Sin embargo, para los propósitos de este artículo, nos referiremos en general a un grupo de organizaciones de derechos humanos que, en la última década, han participado en distintos espacios de discusión e intercambio acerca del tema de la seguridad.

y su impacto en la promoción de políticas públicas. Concluiremos mencionando algunos puntos críticos que facilitan u obstaculizan la capacidad estatal de cumplimiento con las recomendaciones del informe de la CIDH.

Los Límites de una Mirada Regional

Antes de abordar este punto, es preciso destacar la dificultad de generar análisis sobre estos temas desde una perspectiva regional. Los desafíos de las políticas públicas de seguridad en América Latina son múltiples, y si bien hay numerosas problemáticas en común, existen importantes diferencias nacionales y sub-regionales que dificultan las generalizaciones y que deben tomarse en cuenta al momento de elaborar diagnósticos y propuestas de política pública. Estas diferencias tienen que ver con la gravedad de la situación de la inseguridad y la violencia, las características específicas de la inseguridad en distintos países (desde crimen organizado, narcotráfico, trata de personas, hasta delincuencia común, violencia doméstica, formación de maras y pandillas, y/o violencia juvenil, entre muchas otras cuestiones), y sobre todo, con las variadas capacidades institucionales de respuesta y liderazgo político estatal. Independientemente de los gobiernos de turno y de las ideologías políticas, los niveles de institucionalidad en materia de seguridad ciudadana, por ejemplo, es distinta en Brasil, Chile, Argentina, Colombia, México, Venezuela o Centroamérica.

Dada la gravedad de la problemática en las últimas décadas y la dificultad de respuesta de muchos países de la región, existe afortunadamente una multitud de diagnósticos serios y acertados sobre la situación de inseguridad en América Latina que buscan profundizar el conocimiento y el análisis sobre el tema (Dammert et al 2008/ 2005; Basombrio 2005; OEA 2008). Si bien este artículo se nutrirá de muchos de estos diagnósticos, no intentará aportar nuevos datos en este sentido, sino discutir algunos avances y desafíos en materia de políticas públicas de seguridad desde una perspectiva de derechos humanos.

De todas maneras, es importante resaltar que en la mayoría de los países (en particular la Región Andina, Brasil o Centroamérica), la inseguridad tiende a afectar desproporcionalmente a los sectores más pobres, y las consecuencias violentas de muchas de las intervenciones de seguridad, a los jóvenes varones de esas zonas (Pérez R. 2009; Castillo M. 2009). En países como Argentina, a menudo son los jóvenes de los sectores más marginalizados las víctimas más frecuentes de los hechos de violencia policial, quienes, sin embargo, tienden a ser los más estigmatizados política, cultural y mediáticamente (CELS 2010)³. Así, es sobre los mismos sectores donde se acumulan, se superponen y se potencian las vulneraciones de derechos. Esto se relaciona a una peligrosa tendencia a criminalizar la pobreza, al identificarla con las causas del delito e implementar estrategias policiales focalizadas en los sectores más marginalizados, que frecuentemente operan en forma perversa, cargando más violencia sobre los mismos sectores que se dice querer proteger⁴. Esta situación no solo genera patrones de injusticia, discriminación e impunidad, sino que también profundiza ciclos viciosos de violencia.

La Comunidad de Derechos Humanos Frente al Tema de la Seguridad⁵

A modo de ejemplo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) –una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina– aborda el tema de seguridad ciudadana desde hace varios años desde una perspectiva de derechos humanos, a nivel nacional, y más recientemente a nivel regional. Si bien su enfoque histórico se ha centrado en temas de violencia institucional, es decir, violencia policial, principalmente caracterizada por patrones de tortura, represión, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales (problemática particularmente acentuada en Argentina y mejor conocida como "gatillo fácil"), el CELS ha sumado a su trabajo de denuncia, investigación y litigio estratégico, una mirada crecientemente propositiva que prioriza la incidencia política en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana desde una perspectiva respetuosa de los derechos humanos.

Nuevamente, resulta difícil y poco preciso generalizar al resto de la región. Sin embargo, el caso particular del CELS y la adaptación en su forma de encarar este trabajo refleja, de alguna manera, una transformación más universal (si aún incipiente) en el abordaje de estos temas desde la perspectiva de las organizaciones de derechos humanos.

Estos cambios paulatinos en gran parte de la sociedad civil de derechos humanos se basan en varios factores. Primero, se reconoce la gravedad y la complejidad de la problemática que, frecuentemente y dependiendo del país, va más allá de la violencia policial, e incluye la violación sistemática de los derechos humanos por parte de actores no estatales. También se considera la creciente demanda ciudadana por mayor seguridad y la necesidad ya ineludible de involucrarse en discusiones de política pública sobre seguridad desde una perspectiva de derechos. Dicho enfoque implica no solo marcar límites y establecer estándares para el accionar gubernamental, sino también proponer políticas de seguridad concretas que puedan responder a la demanda ciudadana de manera efectiva, y sobre todo, respetuosa de los derechos fundamentales. Todo esto, sin perjuicio de continuar con la labor tradicional de denuncia y monitoreo del accionar institucional, combinando y adaptando estrategias de abordaje según el contexto.

De a poco, con avances y retrocesos y aún demasiadas excepciones⁶, en algunos rincones de la región, comienzan a transformarse los contenidos y el discurso sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, reconociendo que los derechos humanos no son un obstáculo a la seguridad, sino una condición sine qua non para cualquier política de seguridad ciudadana efectiva y sostenible. En algunos países –desde Brasil y Argentina hasta Venezuela y Colombia– ciertas organizaciones de derechos humanos vienen incidiendo para aportar a este cambio de paradigma, avanzando hacia una perspectiva más sofisticada y amplia de derechos⁷.

Así, desde las organizaciones de la sociedad civil se postula que no pueden existir contradicciones entre las políticas de seguridad y los estándares de derechos humanos. Desde esta perspectiva, se sostiene que los problemas vinculados con el delito y la violencia deben ser abordados desde la articulación de políticas, con una fuerte capacidad de gobierno civil de la seguridad y con un perfil decididamente no militarizado, ya que solo un Estado democrático con capacidad para controlar la violencia de sus acciones puede obtener resultados exitosos, proteger los derechos de su población y legitimar su accionar⁸.

También es cierto que la demanda ciudadana por respuestas efectistas y de mano dura ha sufrido y sufre vaivenes. En algunos países, este discurso comienza a vencerse y se va demostrando que las políticas de mano dura no solo violan los derechos humanos, sino que además son inefectivas y contraproducentes, ya que en general los índices delictivos no disminuyen sino que al contrario ascienden, al mismo tiempo que se perpetúan patrones de discriminación y criminalización de la pobreza.

6 México y Centroamérica en particular.

3 Solo como ejemplo en Argentina, en el año 2010, en menos de cuatro meses se produjeron cuatro casos de ejecuciones extrajudiciales o gatillo fácil en una misma provincia, Río Negro, por parte de la misma fuerza policial (policía Río negrina). Véase CELS Derechos humanos en Argentina. Informe 2011, P. 92 y 134. Disponibles en: <http://www.cels.org.ar/documentos/?info=publicacionesTpl&ids=3&lang=es&ss=126>

4 ASD, "Memo sobre seguridad". Pronto disponible en: (CIPECC doc).

5 Ver nota de pie de página número 2.

7 Con la excepción de algunos casos interesantes de política pública local (algunos aún incipientes, otros más desarrollados y ampliamente analizados), todavía es difícil encontrar muchos ejemplos concretos que reflejen este cambio de paradigma en la formulación e implementación de políticas nacionales de seguridad y que hayan sido debidamente evaluados para demostrar un impacto positivo.

8 Véase, Autores varios "Más derechos, más seguridad. Más seguridad, más derechos. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática". P. 6, disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas_derechos_mas_seguridad_com

Sin embargo, en otros lugares de la región (sobre todo en Centroamérica, pero también en México, e inclusive en Argentina o Perú en ciertos momentos y zonas), esta demanda aún está vigente o aparece y desaparece dependiendo del contexto político, o episodios de crímenes de alto impacto y visibilidad mediática. Así, el legado autoritario de muchas sociedades latinoamericanas, y la falta de respuesta a través de una política estatal efectiva en democracia, se manifiesta en la re-aparición de estas demandas.

Dado este contexto, desde la perspectiva de la comunidad de derechos humanos, se trata de disputar discursivamente la eficiencia de la mano dura (la llamada “estafa de la demagogia punitiva”⁹) y producir evidencia empírica y conocimiento para ofrecer alternativas a aquellas políticas meramente represivas y de control, que hoy le ofrece gran parte de la clase política latinoamericana a la ciudadanía. Es justamente el reconocimiento de esta necesidad de participación propositiva en el ámbito de políticas públicas de seguridad desde el movimiento de derechos humanos lo que ayudó a impulsar importantes esfuerzos a nivel regional que culminaron en la elaboración del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la CIDH, y que hoy buscan incidir en el debate técnico y político sobre seguridad en distintos países de la región.

El Informe: Proceso y Significación

El Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos emitido por la CIDH en el año 2009 es producto, entre varios otros factores, del trabajo de diversas organizaciones de derechos humanos¹⁰ de la región que en el año 2005 vislumbraron la importancia de discutir las políticas públicas de seguridad dentro del marco de los derechos humanos y bregaron por el involucramiento de la CIDH en estas discusiones. En este camino, solicitaron -en ocasión de una audiencia general- que se realizara un informe regional, teniendo como base el documento “El sistema interamericano para la protección de la seguridad ciudadana de cara a los desafíos de los derechos humanos en las

Américas,” que presentaron en dicha oportunidad. La idea era que la CIDH, recogiendo previas declaraciones y jurisprudencia, planteara lineamientos y estándares básicos de derechos humanos que pudieran servirle a los Estados en la formulación de políticas públicas para responder a la problemática. Así, tras un arduo trabajo de incidencia y acompañamiento por una parte de la comunidad de derechos humanos de la región se logró el involucramiento comprometido de la CIDH, culminando en la publicación del Informe a fines del 2009.

Uno de los aportes más importantes e innovadores del Informe es que no se agota en resaltar las obligaciones negativas de los Estados (es decir, limitando su actuación en cuestiones de seguridad), sino que también desarrolla obligaciones positivas en el ámbito de la atención a las víctimas de la violencia y el delito, la prevención, la investigación judicial (derecho a las garantías procesales y a la protección judicial), la gobernabilidad democrática de la seguridad, la profesionalización y la modernización de las fuerzas policiales, principios de actuación y protocolos de uso de la fuerza, desarrollo de controles internos y externos, la separación entre defensa nacional y seguridad interior, entre otros. De hecho, el Informe expresa: “la seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.” (CIDH 2009). Así, enfatiza que la seguridad ciudadana y los derechos humanos no son incompatibles sino más bien complementarios, reforzándose mutuamente.

Sin embargo, la verdadera importancia del Informe yace en transformarse en una herramienta útil para los Estados y para las organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de políticas públicas de seguridad ciudadana efectivas y respetuosas de los derechos fundamentales. El Informe, de esta manera, puede elevar el debate sobre seguridad, siendo un instrumento guía para establecer lineamientos en materia de seguridad y aportar insumos para la formulación de políticas públicas y de discurso político sobre la materia.

9 Entendiendo a la demagogia punitiva como una práctica política consistente en el control fáctico de la calle, ante el problema de la inseguridad, acogiendo medidas que tienden, más que a resolver eficazmente el problema, a evocar una imagen de paz como orden impuesto. Trayendo consigo la delegación de la función de prevención y persecución del delito a las fuerzas de seguridad, y en consecuencia creando altos niveles de ineficacia de dicha prevención y persecución, sumado a altos niveles de violencia y corrupción. Bajo este contexto, la demagogia punitiva entiende que el incremento de los delitos implica un exceso de carga para los dispositivos de seguridad existentes, que sólo podría ser procesado a través de una ampliación de la capacidad operativa de las instituciones de seguridad y de justicia para dar respuestas. *Ibid.*

10 En aquel momento, el grupo de organizaciones no gubernamentales estaba integrado por el Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (Argentina); Conectas Direitos Humanos/Sur Rede Universitária de Direitos Humanos (Brasil); Núcleo de Estudos Da Violência Da Universidade de São Paulo - NEV-USP (Brasil); Instituto Sou Da Paz (Brasil); Viva Río (Brasil); Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana – CESC- (Chile); La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho –FESPAD- (El Salvador); Instituto para la Seguridad y la Democracia – INSYDE- (México); Centro de Derechos Humanos Pro-Juárez - Centro Prodh (México); Instituto de Defensa Legal - IDL (Perú); Open Society Institute (Estados Unidos); y Washington Office on Latin America – WOLA (Estados Unidos). Dicha coalición de organizaciones continúa activa hasta la fecha, integrada por algunos de los miembros originales así como por nuevos participantes.

El Informe: Conclusiones y Recomendaciones

La CIDH define la perspectiva de derechos en el ámbito de la seguridad ciudadana de la siguiente manera: "la perspectiva de los derechos humanos permite abordar la problemática de la criminalidad y la violencia y su impacto en la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la participación democrática y la implementación de políticas centradas en la protección de la persona humana, en lugar de aquellas que primordialmente buscan afianzar la seguridad del Estado o de determinado orden público." (CIDH 2009) En base a esta definición conceptual, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- La seguridad ciudadana se constituye en la principal demanda de la sociedad hacia autoridades estatales.
- Existen diferentes formas de violencia en la región: crimen organizado, armas de fuego, abuso de sustancias estupefacientes, violencia contra mujeres, violencia contra niños y adolescentes, violencia contra población indígena y afro-descendiente, conflictos sociales y comunitarios, delincuencia juvenil.
- Los gobiernos de la región han implementado una serie de políticas ineficaces que incluyen: el aumento de la presión punitiva, la reducción de garantías procesales o baja de edad de imputabilidad para aplicar el derecho penal a menores de edad, intolerancia y estigmatización de grupos vulnerables, hasta casos extremos de violencia extralegal cometidos por grupos de "limpieza social" (Centroamérica). Ninguna de estas políticas ha significado una mejora en las condiciones de seguridad ciudadana o en las tasas de criminalidad.
- Es necesario "identificar políticas específicas para atender situaciones concretas" que consideren los contextos nacionales y las particularidades sub-regionales y respondan a las problemáticas reales de cada lugar.
- La seguridad ciudadana no es sólo una cuestión policial, pero la policía es un actor "insustituible" en su tarea de prevenir y reprimir el delito, y al mismo tiempo garantizar la protección de los derechos humanos. Debe estar presente la idea de profesionalizar y modernizar a la policía, a partir de reformas sostenibles que mejoren la legitimidad, la eficacia y la confianza ciudadana en la institución, a través de tareas de prevención, disuasión y control. Dichos procesos de reforma deben ser liderados por los poderes políticos, conduciendo hacia un modelo policial democrático, con capacitación permanente a partir de la cual la formación tenga un verdadero impacto en prácticas policiales.
- Es sumamente importante el apoyo y la cooperación de otros actores del sistema: la justicia penal, organizaciones de la sociedad civil, empresa privada, academia, etc.

- Se resalta los derechos de los agentes del Estado (incluidos los policías): derechos laborales, de formación, infraestructura, equipamiento, etc.
- La desigualdad y la discriminación tienen un efecto nocivo en el incremento de la violencia y la criminalidad.
- Son necesarios los "planes y programas de prevención, disuasión, y cuando ella sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, a partir de las orientaciones y dentro de los límites que establecen los estándares y los principios de derechos humanos recogidos en el marco de los Sistemas Universal y Regional de derechos humanos."
- Es de suma importancia la creación y la consolidación de institucionalidad estatal en estos temas para avanzar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana.

Por último, si bien el Informe se refiere a una serie de derechos, resalta como "derechos comprometidos en la política pública de seguridad ciudadana" los siguientes: derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad y la seguridad personales, al disfrute pacífico de los bienes, a las garantías procesales y a la protección judicial, a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, a la libertad de expresión, a la libertad de reunión y asociación y a la participación en los asuntos de interés público. (CIDH 2009 p. 100 - 103)

Dentro de sus recomendaciones generales para los Estados encontramos:

- Asumir el cumplimiento de las obligaciones internacionales de protección y garantía de derechos humanos a partir de la formulación de políticas públicas integrales, sustentables, basadas en consensos políticos y sociales necesarios, con mecanismos de evaluación, rendición de cuentas (mecanismos de control internos y externos), transparencia y participación ciudadana.
- Generar y fortalecer la capacidad institucional en el sector público con recursos humanos, técnicos y económicos adecuados. En este sentido, las principales instituciones involucradas son las fuerzas policiales, el poder judicial, el ministerio público y el sistema penitenciario.
- Asegurar la gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana con equipos técnicos multidisciplinarios liderados por autoridades políticas legítimas.
- Hacer efectiva la rendición de cuentas, a partir de mecanismos de control internos y externos, la transparencia y la lucha contra la impunidad y la corrupción.
- Avanzar políticas de protección especial para personas o grupos en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito (mujeres, niños, adolescentes, afro-descendientes, indígenas, migrantes, etc.).(CIDH 2009 p. 103).

Puntos Críticos que Facilitan u Obstaculizan Capacidad Estatal de Cumplimiento con Recomendaciones

Tal como se desprende de este análisis, el Informe es sumamente exhaustivo y presenta una serie de recomendaciones contra las cuales resultaría difícil (y hasta políticamente inviable) argumentar. ¿Por qué, entonces, los enormes desafíos en América Latina para formular e implementar políticas públicas de seguridad respetuosas de estos estándares y principios? ¿Cuáles son los principales obstáculos y retos que enfrentan nuestras sociedades y nuestras clases políticas en este ámbito?

Los desafíos son varios. Dentro de la comunidad de derechos humanos, a pesar de grandes avances en análisis e interpretaciones, aún resulta difícil definir concretamente las pautas que deben regir una política pública para lograr un adecuado y efectivo equilibrio entre prevención y control. Si bien desde gran parte de las organizaciones de derechos humanos ya se acepta la necesidad de ambas acciones (y el Informe de la CIDH lo resalta), todavía no queda claro cómo lograr este delicado equilibrio, y definir actores, ámbitos, secuencias, términos y tiempos de intervención. Se trata de fortalecer el control y la capacidad coercitiva del Estado democrático, pero sobre todo, de implementar controles internos y externos, y formular políticas y estrategias claras, basadas en la gestión, el liderazgo y la supervisión de gobiernos civiles capacitados. Es preciso continuar demostrando en la práctica que se puede ejercer control y prevención de manera efectiva y respetando los estándares de derechos humanos.

Más allá de las disposiciones técnicas, también surgen una serie de desafíos en el ámbito político. Aquí nos referimos a la necesidad de balancear respuestas inmediatas y/o simbólicas, muchas veces reactivas –propias de los horizontes políticos cortos de los gobernantes– con la necesidad de políticas de largo plazo, consensuadas y que tal vez no demuestran resultados inmediatos. Como en muchos otros casos, los cálculos políticos y la lucha por el poder frecuentemente “le ganan la batalla” a lo importante y a lo inteligente en materia de políticas públicas, instalándose la demagogia punitiva, donde a menudo se sacrifican las garantías y los derechos en nombre de la “eficacia” y el “orden,” bajo el propósito (o, en ciertos casos, la excusa) de responder a la demanda ciudadana de la manera más rápida y efectista posible.

Otro de los obstáculos tiene que ver con la relación connivencia policial y comisión de delitos –un fenómeno demasiado generalizado en la región–, lo cual socava la credibilidad y la legitimidad de la institución, además de dificultar su función constitucional. Esto es cierto ya sea que se trate de algunos oficiales aislados que delinquen o colaboran con redes criminales, o en casos donde existe una tolerancia institucional de mayor envergadura. El fenómeno de la corrupción y la penetración de redes criminales en las instituciones de las fuerzas de seguridad afectan a toda la institución y contribuyen a erosionar

la confianza ciudadana en las instituciones democráticas en general. En muchos casos, esta connivencia, además, llega a los poderes políticos más altos¹¹.

La combinación de retos técnicos y políticos se refleja también en la dificultad de combinar acciones y estrategias de seguridad ciudadana respetuosas de los derechos humanos a nivel local, nacional y regional¹². A pesar de la necesidad sólidamente argumentada (y de la existencia de algunos ejemplos de “buenas prácticas” en este sentido), con frecuencia la combinación de pugnas por el poder y la polarización política impide consensuar políticas y llegar a acuerdos básicos entre los distintos niveles y sectores gubernamentales relevantes en el ámbito de la seguridad.

En este sentido, más allá del poder ejecutivo, la generalizada falta de capacidad de los poderes legislativos de la región para proponer, legislar, monitorear y fiscalizar las políticas de seguridad contribuye a una ausencia de política estatal adecuada y democráticamente ejecutada. A pesar de los avances en los últimos años, en gran parte de América Latina, aún faltan cuadros civiles con expertise en políticas públicas de seguridad que sepan, sean capaces de, y puedan imponerse a (o, en aquellos contextos más propicios, trabajar conjuntamente con) las fuerzas de seguridad en base a un legítimo y efectivo liderazgo político.

Por último, la falta de continuidad en las políticas públicas vinculada a las mencionadas pugnas políticas, la polarización, y el afán de “refundar” los enfoques con cada nueva gestión, también socava la efectividad de las políticas de seguridad y la protección de derechos fundamentales. En la mayoría de los países de la región, aún falta construir sobre lo hecho, consensuar estándares y principios elementales, y generar acuerdos políticos básicos y duraderos que sirvan de colchón sobre el cual avanzar progresiva y consistentemente. Se trata, al fin y al cabo, de que las políticas de seguridad respetuosas de los derechos no sean políticas de gobierno, sino verdaderas políticas de Estado. El caso argentino y de muchos otros países de América Latina demuestra tal vez lo opuesto, evidenciando algunos momentos reformistas, que se abandonaron en el tiempo, o que inclusive culminaron en retrocesos importantes en materia de derechos.

11 Lamentablemente, en distintos niveles, este fenómeno afecta a casi todos los países de la región (y sobre todo México, Centroamérica, ciertas fuerzas policiales argentinas, entre otros). Para el caso argentino, véase, por ejemplo, Sain, Marcelo Fabián, “Progresismo ficcional: La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007),” Noviembre 2010 y Sain, Marcelo Fabián, *El Leviatán azul: policía y política en Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008.

12 La necesidad de intervenciones complementarias en los distintos niveles y ámbitos del Estado ha sido fuente de importantes estudios. Véase, por ejemplo, papers escritos para la conferencia “Municipal Strategies of Crime Prevention,” Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, Diciembre 2010 (presentaciones de Claudio Beato, Rodrigo Guerrero, Liza Zúñiga, Juan Salgado, Robinnson Caicedo, Renato Sergio de Lima y Carlos Romero).

Conclusión: De los Estándares Internacionales a la Política Pública Nacional

Vale la pena resaltar que actualmente, en Argentina, se está llevando a cabo una iniciativa incipiente e interesante, impulsada por la sociedad civil de derechos humanos, denominada el Acuerdo por la Seguridad Democrática (ASD)¹³, la cual busca identificar algunos consensos básicos, basados en gran parte en los estándares enunciados en el Informe de la CIDH. El ASD surgió a fines del 2009, como una alianza multisectorial destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad. Fue firmado por más de 200 referentes políticos, culturales, académicos, representantes de organizaciones sociales y no-gubernamentales y expertos de distintos sectores e índoles políticas. Contiene diez principios orientados en tres ejes fundamentales: las fuerzas de seguridad, el Poder Judicial y el sistema penitenciario. Las propuestas abarcan los siguientes temas:

48

- El Estado frente al problema del delito
- El engaño de la mano dura
- La responsabilidad del Estado
- La concepción integral de la seguridad
- La gestión democrática de las instituciones de seguridad
- La desactivación de las redes del delito para reducir la violencia
- La gestión policial no violenta en el ámbito público
- El papel de la justicia
- El cumplimiento de las penas en un Estado de derecho
- La necesidad de un nuevo acuerdo para la seguridad en democracia

Si bien el ASD está lejos de convertirse en una panacea, ni existen garantías absolutas de que sea un esfuerzo efectivo y sostenible a largo plazo, consideramos que es un espacio al cual vale la pena apostar y fortalecer, ya que puede abrir ciertas oportunidades y espacios de interlocución hasta hoy inexistentes. El ASD apunta a generar consensos básicos, un piso mínimo sobre el cual construir propuestas concretas de política pública en seguridad ciudadana que atiendan a la demanda ciudadana sin dejar de respetar y proteger los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho. El ASD en sí no hace mención específica a los “derechos humanos,” sin embargo, sus diez lineamientos son consistentes con –y se encuentran arraigados en– esta perspectiva.

Asimismo, el ASD ayuda a articular el trabajo y las perspectivas de distintos sectores políticos, expertos individuales en la materia (inclusive algunas de las personas que lideraron previas reformas en Argentina), organizaciones de la sociedad civil, que hasta ahora trabajaban de forma desarticulada, con colaboraciones más bien casuísticas o ad hoc. Finalmente, el ASD contribuye a un cambio de discurso, ofreciendo una alternativa a la demagogia punitiva e incidiendo en la manera en la cual los medios de comunicación discuten la problemática. Además, va generando presión social y política para que ya no sea viable o aceptable exigir mayor encarcelamiento, bajar la edad de imputabilidad, u otras medidas de mano dura.

Sin duda existen varios retos a futuro. Uno de ellos tiene que ver con la necesidad de aterrizar del acuerdo macro, y del discurso, a propuestas de seguridad concretas, y eventualmente a una reforma estructural del sistema de seguridad¹⁴. En este sentido, el ASD se comenzó a concretizar en el 2010, a través de un proyecto de ley que propone la creación de un Observatorio del Delito y la Violencia, enfatizando la necesidad de datos y cifras confiables sobre las cuales formular políticas. Hoy, se está trabajando conjuntamente con otras organizaciones y actores en un memo para que el/la nuevo/a presidente/a acoja estas propuestas en el marco del año electoral argentino¹⁵. Este memo en gran parte es posible gracias a las bases que sentó el ASD e incluye: un diagnóstico del problema, una descripción de las políticas en marcha, la identificación de grandes dilemas, un listado de propuestas y una discusión sobre viabilidad política. Es decir, va más allá de enunciar estándares y principios de derechos humanos para ir avanzando en la construcción de políticas públicas de seguridad desde una perspectiva de derechos.

Otro de los desafíos de este esfuerzo se relaciona a la necesidad de ampliar los acuerdos logrados, “bajarlos” a los distintos niveles del país (provincias, gobiernos locales/municipales, etc.) y “socializarlos” entre los distintos órganos del Estado relevantes y competentes en la materia. Asimismo, se vislumbra la necesidad de continuar fortaleciendo y articulando con el nuevo Ministerio de Seguridad de la Nación creado a fines del 2010.

En todos estos ámbitos, se trata de fortalecer los contenidos y mantener un discurso respetuoso de derechos humanos, que a la vez sea propositivo y concreto en materia de seguridad ciudadana. Todo esto resulta fundamental durante un año electoral donde, de no haber un piso mínimo y consensuado, podrían llegar a surgir discursos regresivos y de mano dura (como ocurrió en otras ocasiones) que desemboquen en graves retrocesos en la protección de derechos.

La necesidad de aprender del camino recorrido, reconocer errores, identificar aciertos y continuar la lucha por mayor seguridad ciudadana y mayor respeto por los derechos humanos aparece hoy, en la Argentina y en la región, como una tarea ineludible e imposterizable.

¹⁴ Ejemplo de ello es la necesidad imperiosa de modificar las leyes orgánicas y de personal de las instituciones de seguridad federales, así como sus normativas vinculadas, a fin de establecer y acompañar los procesos de reforma y modernización de seguridad pública de acuerdo a los principios constitucionales y de protección de los derechos humanos. Ello supondría a su vez la construcción de un liderazgo político eficiente sobre el sistema policial que pueda conducir hacia un profundo cambio de sus estructuras de organización y formas tradicionales de funcionamiento. Véase, CELS “Derechos Humanos en Argentina” Informe 2011 Op. Cit P. 84 y ss.

¹⁵ ASD, “Memo sobre seguridad”. Pronto disponible en: (CIPECC doc).

Bibliografía

Dammert, L.; Alda, E.; Ruz, F. “Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica” FLACSO-Chile. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), II Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas en el ámbito local, Barcelona, 17-18 julio de 2008.

OEA, “La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades”. Segunda edición, 2008;

PNUD, Argentina “Estado, Democracia y Seguridad Ciudadana” 2008;

Carlos Basombrio “Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución”. Instituto Peruano De Economía Social de Mercado and Konrad Adenauer Foundation, Lima 2005;

Lucía Dammert y Gustavo Paulsen “Ciudad y seguridad en América Latina” FLACSO Chile, 2005.

Rebeca Pérez, “Políticas de prevención de la violencia juvenil en América latina: experiencias, avances, límites y desafíos – el caso de Brasil”, prepared for the conference “The Prevention of Youth Violence in Latin America: Lessons Learned and Future Challenges” Woodrow Wilson International Center for Scholars Washington, D.C. October 27, 2009.

Marco Castillo “Políticas de prevención de la violencia juvenil en América latina: experiencias, límites y desafíos / contexto Guatemala” Ibid. Véase también: <http://comunidadessegura.org.br/es/ARTICULO-mas-pobreza-mas-jovenes-asesinados>

CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009), resumen ejecutivo, ix

Sain, M. “Progresismo ficcional: La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)”, Noviembre 2010

Sain, M. *El Leviatán azul: policía y política en Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2008