



Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana

La experiencia brasilera

Renato Sérgio de Lima, Letícia
Godinho, y Liana de Paula

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

DOCUMENTO DE DEBATE

IDB-DP-324

Enero 2014

Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana

La experiencia brasilera

Renato Sérgio de Lima, Letícia Godinho, y Liana de Paula



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Junta Directiva o de los países que ellos representan.

El uso comercial no autorizado de los documentos del Banco está prohibido y puede ser sancionado de acuerdo con las políticas del Banco y/o las leyes aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana

La experiencia brasileira*

Renato Sérgio de Lima[†], Leticia Godinho[‡], Liana de Paula[§]

Resumen

El documento de discusión del Diálogo Subregional de Política de Seguridad Ciudadana 2013 presenta las principales experiencias brasileiras en la gestión de la seguridad ciudadana por parte de los gobiernos subnacionales desde los años ochenta a la fecha. Entre las experiencias presentadas se encuentran: el modelo Koba de policía comunitaria en São Paulo, el programa Fica Vivo de Minas Gerais, el programa Pacto Pela Vida de Pernambuco, las Unidades de Policía Pacificadora de Rio de Janeiro y el programa Paraná Seguro de Paraná. Se incluyen las experiencias de los municipios de Diadema (SP) y Canoas (RS). El documento también analiza los sistemas de información y evaluación de políticas públicas en seguridad, así como las alianzas con el sector privado. El texto también incluye lecciones aprendidas y orientaciones a futuro. El anexo I contiene las memorias con las principales conclusiones del Diálogo, el cual se llevó a cabo en Porto Alegre (RS) del 18 al 20 de noviembre de 2013. El encuentro reunió a autoridades y delegaciones de 17 gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Panamá. Contó también con la participación de representantes y expertos del Instituto Igarapé, el Inter-American Dialogue, el Fórum Brasileiro de Segurança Pública, la Organización de Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre otros. El anexo II describe algunas de las experiencias subnacionales de Argentina, Colombia y México presentadas en el Diálogo.

Códigos JEL: H760

Palabras clave: Seguridad Ciudadana, Seguridad, Gobiernos Subnacionales, Gobiernos Municipales, Estados, Provincias, Departamentos, América Latina, Gestión, Brasil, Diálogo Sub-regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, sistemas de información y evaluación, Políticas Públicas de Seguridad, Porto Alegre, 2013, Rio Grande do Sul, Capacidad Institucional del Estado

* La preparación del presente producto de conocimiento fue financiada por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICSF), gracias al aporte del Gobierno de la República Popular de China. Colaboró Samira Bueno, Secretaria Ejecutiva del Forum Brasileiro de Seguridad Pública.

† Doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo y Post Doctor por el Instituto de Economía de la UNICAMP. Vice Presidente del Consejo de Administración del Fórum Brasileiro de Seguridad Pública.

‡ Doctora en Ciencia Política por la UFMG e Investigadora de la Fundación João Pinheiro.

§ Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo. Profesora Adjunta de la UNIFESP (Universidad Federal de São Paulo).

Tabla de Contenido

Los Gobiernos Subnacionales en la Gestión de la Seguridad Ciudadana: La experiencia brasileña

1. Antecedentes	4
2. Introducción	5
3. "Buenas prácticas" - las intervenciones de seguridad con base territorial y de prevención de la violencia y delincuencia	8
3.1 El control policial en la comunidad de São Paulo - el "modelo koban"	13
3.2 La experiencia de Minas Gerais: Programa Fica Vivo!	14
3.3 Las Unidades de Policía Pacificadora – UPPs, en Río de Janeiro	15
3.4 Programa Pacto por la Vida - PPV – del Estado de Pernambuco	17
3.5 Programa Paraná Seguro	18
3.6 Experiencias municipales	20
3.7 El Sistema de Gestión de Seguridad Pública de Uruguay	26
4. Evaluaciones de impacto	27
4.1 Sistemas de Información	29
5. Alianzas público-privadas para la seguridad ciudadana	32
5.1 Organizaciones Sociales	32
5.2 Sector privado	34
6. Lecciones aprendidas y direcciones futuras	38
Referencias	41
I. Anexo I - Diálogo Subregional de Políticas sobre Seguridad Ciudadana (Memoria del evento)	43
1. Programación	43
2. Autoridades y delegaciones participantes	48
3. Memoria del Evento	51
3.1. Apertura e Introducción al Diálogo Subregional	51
3.2. Presentación del Diálogo Subregional y del Documento de Debate	52
3.3. Estrategias de Seguridad Ciudadana en los Estados Brasileños	54
3.4. Medición de la Seguridad Ciudadana: Monitoreo y evaluación de la seguridad ciudadana	55
3.5. Buenas Prácticas en Programas de Prevención de la Violencia	57

3.6. Conversatorio: Los Participantes Comparten sus experiencias en Prevención de la Violencia	60
3.7. Experiencias en Programas de Seguridad Ciudadana financiados por el BID en Brasil	64
3.8. Mesa de Alcaldes: Articulación de la Gestión de la Seguridad Ciudadana a Nivel Local	67
3.9. Experiencias de Articulación de la Gestión de Seguridad Ciudadana a Nivel Medio..	70
3. 10. Alianzas con el sector privado para la Seguridad Ciudadana	72
3.11. Experiencias de Articulación de la Gestión de la Seguridad Ciudadana a Nivel Local	74
3.12. Mesa de clausura	75
Visita Guiada	76
Balance del Primer Diálogo Subregional.....	77
Anexo II. Los Gobiernos Subnacionales en la Gestión de la Seguridad Ciudadana:	
Experiencias de la Región	78
1. Introducción	78
2. Liderazgo Local	80
3. Participación Ciudadana	81
4. Monitoreo y Evaluación.....	82
5. Conclusión	83

Los Gobiernos Subnacionales en la Gestión de la Seguridad Ciudadana: La experiencia brasilera

1. Antecedentes

América Latina y el Caribe presentan índices de criminalidad que se encuentran entre los más altos del mundo, los cuales amenazan el desarrollo económico y la democracia al afectar la eficiencia del gasto público, la inversión, el bienestar de los ciudadanos, el capital social, y la credibilidad en las instituciones, entre otros aspectos. Existe evidencia de que la violencia deteriora consistentemente los esfuerzos por el desarrollo en varios niveles, que lleva a depreciar todas las formas de capital – físico, humano y social – y que desproporcionadamente afecta a los más pobres, erosionando sus medios de subsistencia y activos. Asimismo, a nivel de percepción por parte de la sociedad, según la encuesta de Latinobarómetro la inseguridad es una de las principales preocupaciones de los habitantes de América Latina (Lagos y Dammert, 2012).

Ante esta situación, los países de la región han decidido canalizar mayores recursos financieros y humanos destinados a la seguridad ciudadana a través de políticas públicas de prevención social y situacional del crimen y la violencia, y de reformas policiales, judiciales y del sistema penitenciario y de rehabilitación. El BID ha venido acompañando a los gobiernos en estos esfuerzos desde el año 1998 por medio de diferentes iniciativas y programas de asistencia técnica y apoyo financiero y actividades de diálogo e intercambio de experiencias y buenas prácticas desde una perspectiva multidisciplinaria. Ello ha permitido abordar no sólo las manifestaciones sino también las causas de la violencia y de la inseguridad de manera integral, desde numerosas perspectivas, abarcando sectores como la salud, la educación, la policía y la justicia penal, entre otros. Asimismo, en abril de 2012 se creó la Iniciativa de Seguridad Ciudadana que es un Fondo Especial para contribuir al mejoramiento de la efectividad de las políticas públicas de seguridad ciudadana de los países de América latina y el Caribe.

Como parte de estas actividades desarrolladas por el BID, en el 2010 se creó la Red de Seguridad Ciudadana (en adelante la Red) cuyo objetivo es facilitar el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas entre los gestores de la seguridad ciudadana para que puedan identificar soluciones comunes y aumentar su capital intelectual e institucional. Se busca de esta manera que la Red contribuya a compartir conocimientos y enseñanzas, y a la articulación y coordinación de políticas públicas de seguridad ciudadana integrales, efectivas y sostenibles, conformándose en un marco de referencia para la formulación de políticas en el sector. Adicionalmente, la Red procura constituirse en uno de los principales instrumentos mediante los cuales el Banco obtiene una retroalimentación directa sobre las prioridades en las agendas en seguridad ciudadana de los países prestatarios. Son miembros de la Red los Viceministros (o funcionarios de similar rango o responsabilidad) a cargo de la seguridad ciudadana. En sus reuniones participan también académicos y expertos de reconocida trayectoria, así como especialistas del BID, quienes junto a los representantes de los gobiernos y a través de la exposición de informes e investigaciones, presentación de

experiencias, y talleres de trabajo promueven el intercambio presencial de iniciativas y prácticas innovadoras.

La primera reunión hemisférica de la Red se llevó cabo en la sede del BID en Washington D.C, Estados Unidos de América, durante los días 10 y 11 de Septiembre de 2012. El tema central de la reunión fue “La eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana. Como medirla, como mejorarla”. En ella se discutió extensamente respecto sobre cómo debe medirse la efectividad de las políticas de prevención de la violencia y de las dificultades que tienen los países en la medición de la eficacia de esas políticas públicas. Adicionalmente, los representantes de diversos países participantes expusieron las políticas de seguridad en aplicación y sus resultados. Los representantes gubernamentales asistentes coincidieron en que la evaluación sistemática de programas y proyectos en esta área constituye un requisito para mejorar su impacto respecto del delito y la violencia.

Asimismo, los días 18, 19 y 20 de noviembre del 2013 se realizó el primer diálogo a nivel sub-regional en la ciudad de Puerto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Esta reunión giró en torno al papel de los gobiernos subnacionales de la región (estados, departamentos, provincias) en la gestión de la seguridad ciudadana, haciendo énfasis en experiencias subnacionales de prevención de la violencia; sistemas de indicadores de medición, evaluación de impacto y sostenibilidad; y alianzas con el sector privado para la seguridad ciudadana.

El Diálogo contó con la participación de gobernadores, alcaldes, secretarios de gobierno y seguridad, asesores y algunas autoridades nacionales de Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Panamá. El evento fue organizado en alianza con la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos de Rio Grande do Sul, y con el apoyo técnico y operativo del Inter-American Dialogue, el Forum Brasileiro de Segurança Pública, el Instituto Igarapé, la Organización de Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, entre otros.

2. Introducción

La seguridad ciudadana, que surgió a finales de 1990 en América Latina como una respuesta democrática a la cuestión de la seguridad pública, se constituye como un paradigma de intervención que prevé la acción multisectorial y articulada sobre las múltiples causas de la violencia y del crimen. Este paradigma, cuya adopción ha sido alentada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos de cooperación internacional, se basa en la acción integrada y el enfoque local de políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno. Adicionalmente, propone el desarrollo de soluciones que incorporan la dimensión social o de la comunidad, para asegurar la participación efectiva de la sociedad civil (Lima, Bueno y Mingardi, 2013; Godinho, 2011).

En este sentido, el paradigma de la seguridad ciudadana es responsable, entre otros factores, al impulsar una ola importante de reformas no sólo de la policía, sino de los sistemas de seguridad pública y de justicia penal heredados de los regímenes dictatoriales que prevalecieron en América Latina y el Caribe hasta la década de 1980 - ola que en Brasil, en

particular, comienza a tomar forma solamente hace poco y todavía debe reforzarse respecto a las reformas legales, a pesar de una serie de importantes medidas para modernizar la gestión del sector.

A partir de los procesos de redemocratización por los cuales pasaron los países de la región, hay iniciativas que buscan romper con las estructuras características de la arquitectura institucional de los regímenes autoritarios y considerar formas alternativas de intervención en materia de seguridad pública, y fortalecer los cambios institucionales que reduzcan niveles de violencia institucional y crear canales de comunicación y de decisión conjunta con la población.

Sumado a esto, la presión generada por el crecimiento de la criminalidad desde finales de los años ochenta, en Brasil, y de los años noventa, en los otros países de la región, lleva a la búsqueda de cambios hacia la modernización de las instituciones de seguridad pública y justicia penal. En este sentido, vale la pena señalar que América Latina y el Caribe tienen una trayectoria específica y contraria a otras regiones del mundo, debido a que sus niveles de violencia externa (guerras) son históricamente y progresivamente más bajos, mientras que el número de violencia doméstica se torna cada vez más alto. Los altos índices de delincuencia, junto con las altas tasas endémicas de otros delitos violentos (robos, secuestros, lesiones, muertes por la policía, etc.), crean un sentimiento de "cotidianidad" en la experiencia de situaciones de inseguridad y de miedo.

La confianza pública en las instituciones de seguridad pública y justicia penal es históricamente baja en la región y aún no se ha producido un aumento constante - con la excepción de Chile y Uruguay. Esta situación se mantiene debido a las percepciones generales de la ineficiencia institucional, de la corrupción y del abuso de poder, y de la distancia entre las autoridades estatales y la ciudadanía – lo que no sólo impide el desarrollo de una mayor transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), sino también de soluciones efectivas originadas de la colaboración entre el Estado y la sociedad civil (Lima y Godinho, 2013).

De acuerdo con la encuesta Índice de Confianza en la Justicia brasilera (ICJBrasil), elaborada por la Facultad de Derecho de São Paulo de la fundación Getulio Vargas (Ley GV / SP) y publicada en la edición de 2013 de la Agenda Brasileira de Seguridad Pública, el porcentaje de la población que no confía en la policía brasilera creció un 14% entre las primeras mitades de 2012 y 2013. 70,1% de la población encuestada dice que no confía en la policía, un porcentaje similar al observado para los partidos políticos, que son los peor evaluados por la encuesta (95,1%). En comparación, en los Estados Unidos sólo el 12% de la población tiene poca confianza en la policía y en Inglaterra, el 82% de los británicos confía en su policía.

Existe, pues así, todo un programa de modernización general de la seguridad pública a construir, donde el BID y los organismos multilaterales pueden contribuir no sólo con operaciones de préstamo, sino también con la experiencia y el valor agregado para transformar acciones aisladas en políticas estatales. Observamos hoy un nuevo impulso, a partir de la creación de nuevos formatos institucionales, de programas de prevención

comunitaria basados en el territorio, de sistemas indicadores y medición -que permite el seguimiento de los procesos de implementación y evaluación de estrategias, a partir de una articulación aún deficiente, pero sin duda más densa, entre los diferentes niveles de gobierno y una mayor diversidad de actores, estatales y no estatales. En una aparente contradicción, y a pesar de los altos índices de violencia y crimen, no se puede dejar de reconocer los avances en ciertos lugares, capaces de provocar cambios significativos en el "modelo de seguridad", representado ganancias incrementales y pautando discusiones más calificadas sobre el tema en la agenda pública (Lima y Mingardi Bueno, 2013).

Es decir, la historia reciente de las políticas de seguridad de la región ha demostrado que, entre las acciones que más éxito tuvieron en contener los índices de violencia y criminalidad, han sido más eficaces aquellas que se basan en la participación comunitaria, asociada a las prácticas de gestión integrada. Por tanto, existe una alianza fructífera entre la técnica y la política. Las mejores prácticas observadas se han construido sobre el siguiente trípode: aproximación a la población, el uso intensivo de la información y la mejora de la inteligencia. Trípode que, como veremos, está detrás de los principios de rendición de cuentas (*accountability*) y de fortalecimiento de las acciones de control policial orientadas a los resultados, por los cuales los sistemas de información ganan destaque y protagonismo.

En Brasil, los avances más significativos se iniciaron alrededor del año 2000, a partir de un movimiento de reestructuración de la política de seguridad y de los derechos humanos a nivel federal. En el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), se preparó el I Plan Nacional de Derechos Humanos y se creó la Secretaria Nacional de Derechos Humanos y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública. En su segundo mandato, fue elaborado el I Plan Nacional de Seguridad Pública (2000), que creó un calendario para revisar la política de seguridad en el país. En consecuencia, se creó el Plan de Integración y Seguimiento del Programa Social para la Prevención de la Violencia Urbana (PIAPS) y el Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP), con el objetivo de permitir la realización de los proyectos previstos por los estados y municipios, siempre y cuando cumplan requisitos de eficiencia, transparencia y respeto a los derechos humanos, entre otros. Dado que la aprobación de estos proyectos estuvo a cargo del gobierno federal, era posible por parte de éste inducir la realización de las políticas a que considerase prioritarias para la zona.

El primer plan de seguridad del gobierno posterior, de Luis Ignacio Lula da Silva, publicado en 2003, propuso la creación -entre otros- del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), que tenía por objeto fomentar la coordinación entre los diferentes estados subnacionales, proporcionando así la creación de una red integrada de los agentes de seguridad. El proyecto que crea el SUSP tuvo origen en el Proyecto de Ley (PL) 1937/07, enviado por el Ejecutivo en 2007 y dividido en dos propuestas. El segundo texto (PL 4.024/2012) ya aprobado y convertido en ley, instituyó el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, de Prisiones y sobre Drogas (SINESP) en julio del 2012 (Lima, Mingardi y Bueno , 2013) .**

El Programa Nacional de Seguridad Pública y Ciudadanía (PRONASCI), creado en el

** La aprobación del SINESP trajo de nuevo el proyecto SUSP y, actualmente, el PL 3734/2012- que prevé su creación – se encuentra en trámite en la Cámara de los Diputados del Congreso Nacional Brasileiro.

segundo mandato de Lula (2006-2010), refuerza algunos de los ejes que ya estaban siendo tratados en el programa federal, tales como acciones de inclusión social, como prevención del delito y el desarrollo profesional, incluyendo además un gran impulso a las acciones de formación, la modernización del sistema de seguridad (SUSP) y la reestructuración del sistema penitenciario. El programa se propuso la búsqueda de la articulación de 19 ministerios e intervenciones en las diversas entidades subnacionales.

Vale la pena señalar que, con PRONASCI, se abrió más espacio para el desempeño de los municipios, especialmente a través de la promoción de medidas preventivas de la delincuencia y de la violencia^{††}, ya que hasta entonces, los municipios se habían mantenido al margen de las intervenciones en seguridad. Desde el impulso nacional, muchas experiencias importantes de las políticas públicas de seguridad comenzaron a ocurrir en el nivel municipal. Diversos municipios han asumido responsabilidades en el área, produciendo diagnósticos locales y desarrollando planes locales, proponiendo la creación y reestructuración de sus Guardias Municipales, e implementando políticas de seguridad a través de proyectos sociales.

Las políticas municipales en materia de seguridad ciudadana expresan de esta forma la expectativa de que las acciones en este ámbito se adecúen a las realidades locales y las demandas de la ciudadanía, desde la perspectiva de la integración interinstitucional, intersectorial e interagencial (Azevedo et al, 2013).

No es de extrañar, teniendo en cuenta los datos del Anuario Brasileiro de Seguridad Pública, que los municipios pasaron de un nivel de gasto en seguridad pública equivalente al 3% del gasto público en el área en 2006, a 5,2% en 2011, en el último año de la serie con datos disponibles (FBSP, 2011). De todos modos, el debate demuestra la importancia de la inducción de los municipios a los nuevos acuerdos federales, que permiten una mayor integración entre los distintos niveles y ramas del gobierno.

Y es en torno a esta idea de compartir experiencias e integrar esfuerzos que este documento ha sido elaborado. Este documento se elaboró con el objetivo de promover la discusión del Primer Diálogo Sub Regional de Política de Seguridad Ciudadana, dando especial relevancia al papel de los gobiernos subnacionales en Brasil. Se busca indicar aquí proyectos que incluyan acciones de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los diferentes grupos de interés, los cuales han demostrado ser más eficaces en la reducción y prevención de la delincuencia y la violencia. El documento tiene como objetivo presentar no sólo las "mejores prácticas", sino también las lecciones aprendidas y busca así, delinear perspectivas a seguir en el futuro.

3. "Buenas prácticas" - las intervenciones de seguridad con base territorial y de prevención de la violencia y delincuencia

^{††} En el año 2008, el Ministerio de Justicia celebró diversos acuerdos de cooperación federal para la integración de los municipios al PRONASCI, teniendo como cláusula condicional la constitución de Gabinetes Municipales de Gestión Integrada (GGI-M).

Como se indicó anteriormente, los últimos 15 años, en América Latina y el Caribe se han presentado varias iniciativas que tratan de converger en el nuevo paradigma de la seguridad ciudadana. Entre otras cosas, esta perspectiva asume que el respeto por los derechos humanos y la intervención policial no sólo deben estar dirigidos sino que se producen en conjunto. A diferencia de ser excluyentes o contrarias, son dimensiones complementarias e interdependientes desde el punto de vista de la seguridad ciudadana.

En este sentido, durante este periodo, Brasil ha sido escenario de diversas experiencias de intervención de seguridad basada en el territorio, que contemplaron estrategias de control policial (en general basadas en la premisa del control policía comunitario) y las intervenciones multiagenciales a partir de la coordinación entre los diferentes organismos, de los tres niveles de gobierno y de la sociedad misma. Se constituyen, sin embargo, desde la perspectiva de la prevención y, por lo tanto, son relevantes como propuestas de reforma de un campo cuyo rendimiento estaba tradicionalmente marcado por la perspectiva *represiva*.

El siguiente cuadro, se observa la evolución de las principales experiencias en el campo de la seguridad implementadas desde la década de los ochenta por el Gobierno Federal, los gobiernos subnacionales y los municipios, algunos de los cuales se detallan a continuación.

Tabla 1-Resumen de las principales experiencias brasileras.

Ejes/décadas	Década de 1980	Década de 1990	Década del 2000	Década del 2010
Intervención de seguridad basada en el territorio y la vinculación con nuevos agentes	Desarrollo de las primeras estrategias de control policial comunitario	Implementación de la filosofía de control policial comunidad en varias localidades (SP, en 1997; Rio de Janeiro, 1997)	Experiencia del municipio de Diadema, SP (2000)	Nuevas experiencias de integración de las policías basadas en objetivos, indicadores y monitoreo en Pernambuco (pacto por la vida -2007).
		Experiencia de integración de las áreas de jurisdicción de las policías de Río de Janeiro (1997), São Paulo (1998), Ceará (1999), Minas Gerais (1999) y Pará (1995).	<i>1ª y 2ª Planes Nacionales de Seguridad Pública (2000 y 2003); Fondo Nacional de seguridad pública (2001)</i>	Creación del programa Paraná Seguro (2011)
			Creación de la GPAE (Grupo Especializado en Aéreas de riesgo, 2000), en Rio de Janeiro	Creación del programa ronda en el barrio, para la actuación conjunta de las policías en el territorio de Manaus-Amazonas (2012)
			Creación del Programa Fica Vivo! (2002)	Creación del programa Estado Presente, en Espírito Santo
			Creación del Programa Ronda en la Cuadra, en Ceará (2008) y de las Unidades de la Policía Pacificadora, en Rio de Janeiro (2008), entre otros – inspirados en los patrones de control policial comunitario.	
			Experiencia del municipios de Canoas, RS (2007)	

Tabla 1-Resumen de las principales experiencias brasileras.

Ejes/décadas	Década de 1980	Década de 1990	Década del 2000	Década del 2010
Gestión de la información		Creación del INFOSEG por la Unión (1995)	Creación de los Gabinetes de Gestión Integrada -GGI y GGIMs (Municipales) – 2003	Institucionalización del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, en Prisiones y sobre Drogas-SINESP (2012)
		Creación del INFOCRIM, en São Paulo (1999).	Propuesta para la creación de la SUSP (Sistema Único de Seguridad Pública) (2003)	Cámara Técnica de Análisis, Investigación y Estadísticas sobre Seguridad Pública y Actividad Policial en el Estado de São Paulo
		Creación de los primeros sistemas estatales de estadísticas criminales (ley 9.155 /95, en SP; Instituto de Seguridad Pública, 1999, en Río de Janeiro)	Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal - SINESPJC (2004)	Ingreso del Brasil al Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana - SES (2013)
			Implementación del proyecto de integración de la gestión de la seguridad pública (IGESP) basado en metas de gestión y monitorización (MG, 2005)	
La participación social y asociaciones	Creación de los primeros Consejos de seguridad en algunos municipios brasileros	Nueva difusión de los Consejos de Seguridad en los estados y municipios brasileros (especialmente a partir de 1997)	Lanzamiento de los Primeros Decretos de las Investigaciones Aplicadas en Justicia Penal y Seguridad Pública por la SENASP	

Tabla 1-Resumen de las principales experiencias brasileras.				
Ejes/décadas	Década de 1980	Década de 1990	Década del 2000	Década del 2010
	(1984)		(2004)	
			Creación de la Red de altos Estudios en Seguridad Pública - RENAESP (2006)	
			Programa de Seguridad Pública con Ciudadanía-PRONASCI (2006)	
			1ª Conferencia Nacional sobre Seguridad Pública (2009)	
			Reestructuración del CONASP – Consejo Nacional de Seguridad Pública (2009)	

Fuente: Elaboración propia.

3.1 El control policial en la comunidad de São Paulo - el "modelo koban"

El programa de policía comunitaria en la Policía Militar del Estado de São Paulo (PMESP) tuvo su origen en la década de los noventa, en un contexto de intenso deterioro de la imagen de la institución, sobre todo debido a la frecuencia de los casos de violencia policial -tales como episodios de la favela Naval y de la Hacienda Juta, ampliamente difundidos por los medios de comunicación brasileiros- y la desconfianza de la población en relación con la institución. Presionada por el gobierno del estado, la PMESP comenzó a estudiar una propuesta de una política de policía comunitaria, proyecto que fue lanzado oficialmente en diciembre de 1997.

En los años que siguieron, la Policía Militar actuó en la implementación de proyectos piloto, llegando en 1998 a contar con 4.992 policías que trabajaban en cerca de 200 proyectos de policía comunitaria (Mesquita Neto, 2001). Con el desarrollo de estas experiencias, los líderes de la policía iniciaron la revisión el modelo comunitario adoptado por la experiencia de Canadá y, entre 2000 y 2004, solicitaron apoyo a la policía japonesa. En el 2008, a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la PMESP y la policía japonesa firman un Acuerdo de Cooperación Técnica para la implementación de proyectos piloto a partir del "sistema Koban ", como llegó a ser conocido en Brasil.

Según Ferragi (2011), el acuerdo inicialmente contemplaba el establecimiento de ocho bases de Seguridad en las comunidades, este número se amplió en el 2007 a 20 bases (dos en el área metropolitana de São Paulo, dos en el interior del estado y otros 16 en la capital) y, en el 2008, llegando a 54 localidades en todo el estado de São Paulo. En el 2011, había en el estado de São Paulo 268 Bases Comunitarias de Seguridad permanentes.

A pesar de las críticas a esta política - por ejemplo, en cuanto a su capacidad para reducir efectivamente los niveles de violencia, la dificultad de convertirla de un discurso institucional en una práctica efectiva, así como el agotamiento de su puesta en práctica en los últimos años - algunos resultados reales pueden ser verificados. Uno de los principales éxitos atribuidos a la misma se encuentra en Jardim Angela, al sur de la capital, donde - después de una movilización masiva de la comunidad local y la implementación del modelo de vigilancia comunitaria - la tasa de homicidios se redujo en 73% en 10 años, ayudando al barrio a dejar atrás el título de la región urbana más violenta del mundo (Lima, Mingardi y Bueno, 2013).

Por otra parte, dada la ausencia en Brasil de un modelo consolidado alrededor de postas o bases fijas, el proyecto llevado a cabo en São Paulo comenzó a servir de referencia para otros estados. Se suma a esto el hecho de que las policías de otros estados se han beneficiado de la cooperación establecida. Los cursos impartidos en São Paulo en Policía Comunitaria recibieron también a las policías de Minas Gerais y Río de Janeiro, entre otros, los cuales, a partir de entonces, implementaron proyectos adaptados a sus realidades locales. Cursos en Japón, en los que también participaron las policías de diferentes estados, sirvieron para replantear las experiencias ya implementadas en las policías brasileras, pero con un enfoque y dirección poco claros y a veces ambiguos.

Según Tavares dos Santos et al, "esto indica un reencuentro interesante con una especie de práctica de control policial, pero que ahora, a partir de los cursos, apareció de forma sistematizada, organizada con sentido y por lo tanto tiende a ser más fácil de enseñar/transmitir " (Tavares dos Santos et al, 2013).

La experiencia de São Paulo a partir del "modelo koban" todavía se puede considerar de referencia para establecer con mayor claridad, en comparación con la experiencia de otros estados, cómo establecer la policía comunitaria "en la práctica", aportando indicaciones muy precisas tanto sobre las cuestiones físicas (estructuración de las bases) como las operacionales (establecimiento de protocolos de acción) (Godinho, 2013).

3.2 La experiencia de Minas Gerais: Programa Fica Vivo!

En el 2002, a partir de una evaluación realizada por el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP) de la Universidad Federal de Minas Gerais, un conjunto de agentes⁷ preocupados con las altas tasas de homicidio en Belo Horizonte creó el Programa de Control de Homicidios "Fica Vivo!". En el 2003, el gobierno de Minas Gerais institucionalizó Fica Vivo!, extendiéndolo todo el estado e incluyéndolo en el Plan de Emergencia para la Seguridad Pública, publicado el mismo año. El programa, ahora dirigido por el gobierno del estado, opera actualmente en 28 localidades, en 13 municipios, y su objetivo principal son los jóvenes en riesgo entre 12 y 24 años y los que viven en zonas con altos índices de criminalidad.

Fica Vivo! se consideró un proyecto ejemplar por la combinación de acciones de intervención social, en particular centrado en los jóvenes, con control policial local (Beato, 2008). El programa combina acciones dirigidas a la mejora de relaciones con la comunidad y de protección social, estructurados en los Centros de Protección Social (CPC), con acciones de control y enfrentamiento al crimen, desarrollado a partir de los Grupos de Intervenciones Estratégicas (GIEs).

El Grupo de Intervenciones Estratégicas actúa para suprimir el crimen violento a través de acciones de inteligencia, detención y condena de los criminales, como el control constante y eficiente de armas y drogas. Hacen parte del GIE el Ministerio Público, El Poder Judicial, Representantes de la Secretaría del Estado de Defensa Social (incluyendo el Coordinador de Prevención del Delito), la Policía Civil y la Policía Militar. Opera principalmente a partir del Grupo Especializado para la Vigilancia de Zonas de riesgo (GEPAR).

El GEPAR tiene dos funciones principales: hacer el patrullaje local y controlar los homicidios en los territorios de las comunidades en cuestión (la represión calificada), y llevar a cabo actividades consideradas esenciales y complementarias para las "acciones sociales y preventivas " realizadas por los Centros para la Prevención del Delito del Fica Vivo! El GEPAR no tiene un centro fijo, estando subordinado a la Compañía de Policía Militar responsable de la ubicación.

⁷ Policía Militar y Civil de Minas Gerais, Policía Federal, Ministerio Público, Prefeitura de Belo Horizonte, Universidad Federal de Minas Gerais, SEBRAE, Cámara de Dirigentes de Tiendas, Correos, Organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y la comunidad local.

Los Centros de Prevención del Delito (CPCs) tienen su propia estructura en el territorio para la atención de los jóvenes. Durante la ejecución del programa, los profesionales de los Centros buscan conocer a los jóvenes, la comunidad y las instituciones locales, construyendo un diagnóstico sobre la dinámica de la violencia y conflictividad local. Por lo tanto, todas las acciones del programa se basan en la idea de que no se puede trabajar con los jóvenes por separado, fuera su contexto sociocultural. También se realizan acciones coordinadas con el gobierno municipal, con el fin de reducir las situaciones de vulnerabilidad encontradas. Debe tomarse en cuenta que los Centros para la Prevención del Delito también manejan un Programa de Mediación de Conflictos, que sirve a la ciudad a través de proyectos de mediación de conflictos y servicios legales.

Dentro de las evaluaciones de impacto para el Programa Fica Vivo!, que analizó los resultados del proyecto piloto, se mostró que después de seis meses de implementación, el número de homicidios en la región (Aglomerado Morro das Pedras, en Belo Horizonte), se redujo en un 47% (Peixoto, 2008). Este resultado es consistente con otras evaluaciones existentes (Peixoto et al, 2008; Silveira et al, 2010; Godinho y Peixoto, 2010), que también indican que después de esta reducción inicial significativa, las tasas tienden a estabilizarse en niveles bajos a lo largo del tiempo (ver la siguiente sección).

3.3 Las Unidades de Policía Pacificadora – UPPs, en Río de Janeiro

Las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs) son una forma de vigilancia creada en colaboración entre el Gobierno del Estado de Río de Janeiro y la ciudad de Río de Janeiro para hacer frente a los altos niveles de violencia y, según el discurso oficial, "la pérdida total de los territorios ocupados por el tráfico de drogas". La institucionalización del proyecto, por lo tanto, no sólo se da a nivel de la policía, sino a nivel del Estado, a través del Departamento de Seguridad Pública y la cúpula del comando de la policía militar y la policía civil, además del Instituto de Seguridad Pública de Río de Janeiro (ISP), responsable de la difusión y el análisis de información sobre seguridad pública.

Las UPPs son, en esencia, la continuación del GPAE, aunque creadas bajo otras normas (decretos del gobierno del estado).⁸ En agosto del 2009, la primera UPP fue instalada en la comunidad de Santa Marta y, al año siguiente, en la Providencia (esta, antigua sede de un GPAE). En agosto del 2010, en un contexto de mayor institucionalización y

⁸ La UPP es una continuidad, en lo que respecta a este tipo de vigilancia, con la actuación del grupo de Acciones Práctico-Escolar (GAPE), elaborado en la década de 1990 por el Comandante Nazaret Cerqueira; y más tarde con GPAE, creado por Luis Eduardo Soares, Secretario de Seguridad en la época (1999-2000). El GPAE constituyó una experiencia ejemplar, porque fue propuesto como una alternativa a las incursiones de guerra en los barrios pobres y las zonas pobres - que se caracterizaron por la confrontación entre policías y sospechosos, y como consecuencia, el alto número de muertes de residentes de la comunidad y la policía. El GPAE estaba dispuesto a ser una presencia policial permanente y no puntual en las comunidades. Inspirada en los ideales de la vigilancia de la comunidad, trataron de desarrollar estrategias para la prevención y solución de problemas, a través de la colaboración con el público y la comunidad misma. El GPAE se centraba en las "zonas especiales" o barrios marginales de Río de Janeiro. Por lo tanto, el objetivo práctico era diferente: se esperaba una disminución de la mortalidad en las comunidades y mejora de la calidad de vida de los residentes, dando acceso a los servicios públicos. El primer GPAE se instaló en la región Pavão-Pavãozinho/Cantagalo y, desde el 2002, se estableció en otras zonas de la ciudad (Albernaz et al, 2007)

estructuración del proyecto, se inició un proceso de expansión (actualmente, son 34 UPPs). Fue creado también en ese momento el proyecto UPP Social, bajo la responsabilidad del gobierno del estado.⁹

La instalación de una UPP, oficialmente, es parte de un proceso más amplio de "pacificación", que consta de tres fases: la primera, por lo general militar, llamada "intervención táctica", con el fin de recuperar el control del territorio de manos de los grupos armados; la fase de estabilización, donde se despliega la propia UPP, que idealmente sirve de base para el inicio de la policía comunitaria en la localidad; y las etapas finales, que incluyen el seguimiento y la evaluación, y que parecen estar todavía en proceso de implementación.

A diferencia de los GPAEs, las UPPs no están subordinadas al batallón del área, sino que responden a la Coordinación de Policía Pacificadora, que depende directamente del Comando General de la Policía Militar. Al instalarse, las UPPs tienen una zona delimitada como su área de actuación; y luego se decide si la UPP será de tipo A o B, que son caracterizaciones del tamaño (más de 400 y menos de 400 policías, respectivamente.) Cada UPP tiene por lo menos 100 agentes de la policía efectivos (FBSP, 2011).

El programa ha dado lugar a una reducción significativa de la violencia letal en los territorios "pacificados" con disminución del 75% de los homicidios. Asimismo, se identificó una reducción en enfrentamientos armados (incluyendo disminución de los actos de resistencia, cuyo número llegó a casi cero en algunos lugares), y también una reducción del 50% de los robos. El gran impacto social y político del proyecto se generó por la apertura al aumento de la inversión pública y la formalización de las actividades económicas en estos territorios. Algunas UPPs Sociales, especialmente en las intervenciones "más antiguas", han sido eficaces en la prestación de asistencia a la comunidad en este sentido (Fleury, 2012). El aumento de las tasas de delincuencia no letal en las localidades se atribuye a la disminución de su subregistro, como resultado de una mayor cercanía y confianza en la policía. Siguiendo esta tendencia, crece también el número de denuncias contra policías, que se pueden ver de manera positiva, ya que indica la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de recibir las denuncias.

Aunque el programa atraviesa ahora un contexto problemático, debido a los reclamos por abuso policial incluyendo homicidios (en fase de investigación), la UPP parece funcionar como una estrategia que ha servido para rescatar la legitimidad de la institución policial de Río de Janeiro. Según algunas investigaciones, las experiencias de ocupación a través de UPPs son percibidas como legítimas, porque traen una reapropiación por parte del Estado de un territorio hasta entonces abandonado y el desmantelamiento del control territorial armado de la delincuencia organizada. También es bien visto, ya que, después del primer momento de conflicto, hay una reformulación

⁹ La transición del gobierno, al final del 2010, hizo que la UPP Social migrase para el nivel municipal. Parece haber como consecuencia de este y de otros factores, una clara desconexión entre la UPP y la UPP Social, que no fue adecuadamente explorada en estudios especializados.

positiva del conflicto, a través del cual se pueden considerar medidas de integración de la comunidad con las instituciones y organismos estatales (FBSP, 2011 ; Tavares dos Santos et al, 2012).

3.4 Programa Pacto por la Vida - PPV – del Estado de Pernambuco

El " Pacto por la Vida " consiste en una política pública puesta en marcha en el 2007 por el Estado de Pernambuco, con el objetivo de reducir la delincuencia y la inseguridad pública, con énfasis en los delitos contra la vida. La primera actividad de esta política fue el desarrollo del Plan Estatal de Seguridad Pública (PESP PE-2007), un documento con lineamientos estratégicos para todo el gobierno con proyectos que incorporen acciones a corto, mediano y largo plazo, y con el objetivo de reducir las muertes violentas intencionales.¹⁰

Consta de 138 proyectos distribuidos en seis líneas de acción (represión calificada de la violencia, la mejora institucional, información y gestión del conocimiento, la educación y la formación, la prevención social y la gestión democrática). El Plan propone consolidar los mecanismos para promover una mayor coordinación de los órganos que componen el sistema de justicia penal -la policía civil, la policía militar, los fiscales y el poder judicial-, así como calificar el control policial, a partir de la aplicación de planeamientos estratégicos y las acciones de gestión de la información más consistente. Además, el plan valora la relación entre las acciones de seguridad pública y los derechos humanos, para promover la participación activa de la sociedad civil a través de la creación de mecanismos de gestión democrática y control social.

De esta forma, fueron creados nuevos procedimientos e instaladas estructuras de administración pública de acuerdo a la gestión por resultados y dirigidos al control de la justicia penal y prevención de delitos. Las herramientas también se han desarrollado a partir del modelo Compstat de la ciudad de Nueva York. El formato del modelo Compstat, aplicado a la realidad de la política de seguridad de Pernambuco, cambió los procedimientos de la policía y tornó necesaria la discusión colectiva de soluciones y respuestas a los problemas de coordinación establecidos. Adicionalmente, se incrementó el fortalecimiento institucional y la mejora de las estrategias de control guiado por la acción de la policía, movilizandomecanismos y herramientas que el texto guía del "Pacto por la Vida" resolvió llamar "represión calificada" o, en otras palabras, el control por medio de la acción policial represiva (Macedo, 2012).

Las acciones son supervisadas por el Comité Estatal de Gobernanza del Pacto por la Vida, la agencia gubernamental de evaluación de la política de seguridad de las 26 zonas integradas de Seguridad (AIS) del estado. Formado por Secretarías de Estado, los organismos que participan en la ejecución de las acciones del Pacto y la sociedad civil, esta comisión determina las prioridades, acompaña los resultados y revisa las metas del plan. Uno de sus productos es la presentación de diagnósticos llamados "situacionales", señalando las "causas" de la incidencia delictiva ascendente, las dificultades en la ejecución de las operaciones y las sugerencias y demandas para la solución de

10 Son incluidos en esta categoría los crímenes de homicidio, lesión corporal seguida de muerte, latrocinio- incluyendo auto resistencia.

problemas.

Sin duda, esta nueva forma de trabajar ha aumentado la capacidad operativa de los órganos policiales - habiendo contribuido para eso, la masiva contratación de policías civiles, policías militares y bomberos, entre los años 2007 y 2010; y la concesión de premios y bonificaciones a los operadores de la seguridad por el cumplimiento de las metas de reducción semestral y anual de los crímenes violentos letales e intencionales. El núcleo de la Gestión por Resultados trabaja en la formación de los procedimientos de formación en gestión de proyectos, incluyendo el monitoreo de las metas. Es de destacar también que todo el proceso y las decisiones finales incluyen al gobernador, quien supervisa los resultados del programa.

Según Macedo (2012), la experiencia reportada en las reuniones del Comité de Dirección del Pacto presenta un escenario poco común en el contexto general de la competencia, las disputas y rivalidades entre las policías brasileras. Las investigaciones apuntan a un cambio en la perspectiva de gobernanza, más allá del papel de liderazgo ejercido por la más alta autoridad del Estado. En este sentido, hay un avance significativo en tornar los organismos de seguridad cada vez más hacia la planificación, organización y seguimiento de sus acciones desde la perspectiva de la reducción de los delitos violentos, letales e intencionales. Esto consolidaría una estructura de gobierno que prevé la convivencia y mejora de los elementos que califican su capacidad para implementar políticas públicas, al menos desde el punto de vista de la coordinación de los sectores involucrados.

Se atribuye al PPV la caída de la tasa de Delitos Violentos Letales Intencional (CVLI) en el Estado, que pasó de 56 muertes por cada 100.000 habitantes a 39,76 muertes por cada 100.000 habitantes entre el 2006 y 2010. En el mismo período, en Recife (capital del estado), esta tasa pasó de 72,40 muertes por cada 100.000 habitantes por año a 42,56 muertes por cada 100.000 habitantes, lo que representa una disminución del 43%, según datos de la Oficina de Defensa Social de Pernambuco.

3.5 Programa Paraná Seguro

Iniciado en el segundo semestre del 2011, el programa Paraná Seguro propone ser un marco en la gestión de la política de seguridad del Estado, ya que hasta entonces Paraná ocupó el último lugar en inversión en el sector (en comparación con el PIB estatal), teniendo aun municipios sin policía. El programa se inició con la creación del fondo Estatal de Seguridad Pública, es decir, recursos adicionales para el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)¹¹ a partir de ese año. En total, es una inversión de R\$ 1200 billones hasta el año 2014. Se prevé que las actividades de los programas serán posibles gracias a las alianzas con el gobierno federal, además de préstamos y financiamientos obtenidos de organismos internacionales como el BID.

Las principales actuaciones previstas, en relación con la gestión de la política de seguridad, son el aumento de la efectividad de la policía; incremento en unidades en el Instituto Médico Legal (IML); la creación del Instituto de Criminología; la compra de

¹¹ El presupuesto de la SSP en el año del 2010 fue de R\$1,5 billones, según datos de la propia Secretaría.

vehículos nuevos; la construcción y renovación de comisarías, con la previsión de contratar practicantes en derecho para trabajar en las mismas; implementación de la comisaria y de un boletín electrónico; la creación de nuevos puestos de trabajo para los miembros del Cuerpo de Bomberos; la contratación de los abogados para la Defensoría del Pueblo; la adquisición de módulos policiales móviles; y la contratación de policías militares. También se espera la admisión de los jóvenes licenciados del servicio militar al departamento administrativo de la Policía Militar, de acuerdo con la Ley 10.029/2000 (que permite la contratación de jóvenes de 18 a 23 años en trabajos administrativos), liberando así más policías para trabajo operativo en las calles.

El proyecto también contempla la transferencia de cadenas administradas por el Departamento de Seguridad Pública al Departamento de Justicia, y la revisión de los procesos de sus 30.000 reclusos, para permitir la liberación o la progresión de las penas, liberando así espacios en las cárceles. Con respecto a la participación social, se propone fortalecer los Consejos Comunitarios de Seguridad (CONSEG), mediante la desburocratización de su creación. Esta medida tiene como objetivo ampliar la participación pública en las decisiones de seguridad, respetando las características de cada región del estado.

Para mejorar la información y los indicadores de seguridad, el programa establece que los datos estén disponibles para la población, incluidos los indicadores de logro de los objetivos de reducción de la delincuencia. Otra acción importante se refiere al fortalecimiento de la seguridad de las fronteras del Estado, los puertos de entrada de armas pesadas y drogas a Brasil.

Digno de mención como parte del Programa Paraná Seguro, el Proyecto Unidades Paraná Seguro (UPS) se encuentra ya instalado en cuatro lugares -Vila Sabara, Caiuá, Nossa Senhora da Luz y Vila Verde, en la Ciudad Industrial de Curitiba (CIC). Las UPS constituyen un proyecto de control policial y de fortalecimiento de la ciudadanía y mejoría de la calidad de vida en las comunidades a través de la acción coordinada entre el Estado y el municipio. Las operaciones para la instalación de los cuatro UPS en la Ciudad Industrial se iniciaron con la ocupación de la región por 1.300 agentes de seguridad del Estado y de la policía municipal, de acuerdo con la Oficina de Seguridad Pública. Para implementar las unidades de las fuerzas de seguridad se llevó a cabo un trabajo de inteligencia policial para neutralizar las acciones de los delincuentes, y un grupo de soldados con formación específica, así como la Guardia Municipal, llevan a cabo la policía de proximidad en los barrios atendidos por el proyecto. De acuerdo con información de la SSP, se logró una reducción significativa de los índices de delincuencia en los barrios.

En cuanto a la relación con la comunidad de la ciudad de Curitiba, se prevé la instalación de guarderías y escuelas municipales, acciones de regularización de tierras y la instalación o mejora de alumbrado público. En paralelo, diversas acciones de la policía también se aplican a la promoción de la ciudadanía y los derechos humanos. Por ejemplo, actividades de capacitación de la comunidad sobre qué hacer en casos de

violencia doméstica, la violencia contra los niños y niñas, los niños y niñas desaparecidos, entre otros.

En las Unidades Paraná Seguro (UPS), también están previstas acciones para prevenir el consumo de drogas, especialmente el crack. El estado de Paraná y el municipio de Curitiba firmaron una adhesión al programa federal "Es posible ganarle al crack", que prevé inversiones de R\$170 millones. Bajo éste, el gobierno busca reforzar las acciones del Programa Educativo de Resistencia a las Drogas (PROERD) y la Patrulla Escolar. El programa se encuentra en su fase inicial y por lo tanto nuevos elementos y las evaluaciones son necesarios para un adecuado seguimiento. El BID participa en este proyecto y se espera que los futuros estudios de evaluación alimenten la base de evidencia empírica sobre los estándares de eficiencia del modelo de seguridad ciudadana en Brasil.

3.6 Experiencias municipales

En un texto reciente, Miriam Guindani (a ser publicado) destaca las iniciativas pertinentes de algunas ciudades brasileras y áreas metropolitanas en la formulación e implementación de políticas locales para la prevención de la violencia criminal durante la mitad de la primera década del siglo XXI. Según la autora, diversos factores contribuyeron a que los alcaldes reinterpretasen sus definiciones y puntos de vista sobre la prevención del delito y la promoción de la seguridad ciudadana a nivel municipal. Uno de éstos fue la difusión en el país cada vez más de información sobre ciudades extranjeras (como Nueva York, Chicago, Bogotá y Medellín) que lograron entre los años 1990 y 2000 revertir altos índices de criminalidad. Las historias sobre iniciativas locales prometedoras (como en Diadema y Porto Alegre, por ejemplo) también influyeron sobre nuevos gestores municipales.

También, de acuerdo con Guindani, en los últimos 15 años varios municipios brasileros, siguiendo la tendencia de buenas prácticas llevadas a cabo en algunas ciudades brasileras y extranjeras (aun entre los años 1970-1990), tomaron la responsabilidad de construir soluciones específicas, cooperativas y creativas para la inseguridad local. Iniciativas municipales y regionales (por ejemplo, el consorcio de municipios en la Región Metropolitana del ABCD Paulista) han surgido como posibilidades complementarias a los mecanismos tradicionales para brindar seguridad a la población. Las experiencias de alianzas entre la sociedad civil y guardias municipales, en torno de la aplicación de la seguridad comunitaria, también se convirtieron en un punto de referencia nacional.

Existe un consenso razonable en cuanto a las ventajas del gobierno local para proporcionar las políticas multisectoriales para la prevención del delito y la promoción de la seguridad pública (Mesquita, 2011; Soares, 2005, 2006; Sento - Sé, 2005; Guindani, 2004 ; Rolim, 2009). En el campo de la prevención de la delincuencia urbana, sobre todo, se debe promover para fortalecer las comunidades locales, especialmente en la prevención situacional - uno que tiene como objetivo reducir las posibilidades de que un delito sea cometido.

En diferentes encuestas realizadas en los últimos 20 años (destacando los estudios de Paulo Mesquita, 2004, y Luiz Eduardo Soares, 2006), el texto de Miriam Guindani también señala que es posible demostrar que la violencia, especialmente la violencia criminal, se puede reducir a través de acciones preventivas. Las acciones preventivas se distinguen en función del problema enfocado, el tipo de grupo social objetivo, y también según el alcance de las medidas y de los resultados deseados, los recursos comprometidos y la metodología aplicada. Al examinar los datos en relación con las experiencias de los proyectos de prevención, en Brasil y en el extranjero, analizadas por Paulo Mesquita (2004), Luiz Eduardo Soares (2006) y Marcos Rolim (2009), se puede inferir que, cuando los resultados positivos superan cualquier duda, ciertos factores específicos tienden a estar presentes, entre los cuales se destacan:

- a) la participación de las diferentes instituciones de la justicia (como el Ministerio Público, la Defensoría, el Tribunal de Justicia), los organismos del Estado (tales como secretarías y departamentos) y las organizaciones de la sociedad civil;
- b) la participación de la comunidad local;
- c) la elaboración de diagnósticos específicos para evitar la dispersión de recursos y la improvisación;
- d) la naturaleza combinada e interdisciplinaria del diagnóstico, el cual es cuantitativo y cualitativo, técnico e interactivo;
- e) la continuidad y la sostenibilidad de las acciones en el tiempo;
- f) la adopción de principios democráticos y racionales de gestión, que incluye la planificación, evaluación y seguimiento (incluyendo la evaluación externa independiente);
- g) la capacidad de liderazgo (y la autoridad política) de los principales protagonistas, gubernamentales y comunitarios;
- h) la presencia y la combinación coordinada de los tres tipos de acción preventiva (primaria, secundaria y terciaria);
- i) el carácter territorialmente limitado de las acciones y sus conexiones locales; esto no debe inhibir la necesidad de obtener resultados significativos, que se potencialicen mutuamente, sustituyendo los círculos viciosos por círculos virtuosos, ya que es esencial un esfuerzo en escala. Esto, a su vez, requiere por parte de los gobiernos un tratamiento sistémico de acciones tópicas y puntuales, locales y centradas.

Los experimentos también revelan que hay condiciones para la creación exitosa de programas preventivos de la violencia, como la corresponsabilidad y el consorcio de políticas intersectoriales para prevenir la violencia en las tres esferas de poder (federal, estatal y municipal), especialmente en el nivel municipal.

Las políticas sociales, económicas y urbanas, promovidas por las administraciones municipales y estatales, son fundamentales para la prevención de la delincuencia y la violencia, y pueden complementar la articulación del sistema de justicia penal (policías, tribunales y el sistema penitenciario), guiados por objetivos comunes: la solución pacífica de los conflictos urbanos, la prevención del delito y la reducción de la reincidencia criminal.

En este nuevo contexto, es interesante ver cómo se han desarrollado los mecanismos de

gestión y aplicación de la seguridad pública a nivel municipal en los últimos años. Un número significativo de municipios brasileños presenta ahora algún tipo de estructura específica para este fin (1.273 municipios o 22,2% del total). En el 2012, estos organismos se encontraban localizados principalmente como sectores directamente subordinados al jefe del Ejecutivo (473 municipios) o subordinados a otros departamentos del gobierno municipal. Cabe destacar, también, la creación en los últimos tres años de 30 departamentos municipales específicos para el tema de seguridad pública, subrayando una vez más la importancia que esta política viene adquiriendo en el ámbito municipal. Un número importante cuenta con fondos Municipales de Seguridad Pública, 230 según datos del 2012, y 310 incluyen Planes Municipales de Seguridad Pública (Información Básica Municipal de Investigación, IBGE, 2012).

3.6.1 La experiencia del municipio de Diadema (São Paulo)

Una de las primeras experiencias municipales que ganó prominencia en Brasil fue la experiencia en Diadema, ubicada en la Región Metropolitana de São Paulo. En el 2000, la ciudad contaba con unos 250.000 habitantes y la tasa más alta de homicidios en el estado de São Paulo. La experiencia estuvo marcada por la prioridad que se le dio al tema de seguridad ciudadana dentro de la agenda de la administración municipal desde el 2001.

La construcción de la política de seguridad municipal se inició con la participación del municipio en la planificación del trabajo policial, después de haber impulsado la sustitución de policías y la instalación de una comisaría seccional; y el establecimiento de reuniones periódicas entre la administración de la ciudad y las policías estatales, civiles y militares. Este mecanismo se ha profundizado desde la creación del Consejo de Coordinación Municipal de la Defensa Social, luego transformado en Secretaría Municipal de Defensa Social, y la creación y reformulación de la Guardia Civil Municipal (GCM) (Ricardo, 2007).

A partir de este mecanismo de gestión integrada, se puso en marcha un conjunto de acciones orientadas al control y la prevención de la violencia, entender la relación con las policías estatales y el establecimiento de la policía municipal, la infraestructura urbana, la promoción de una cultura de la paz, el desarme, la producción de información, entre otros. Con base en el diagnóstico de las horas del día y días de la semana en los cuales se concentraban los asesinatos, se creó la legislación que estableció el cierre obligatorio de los bares a las 23h, evitando el comercio de bebidas alcohólicas durante la noche. Se estableció el monitoreo de las estadísticas del crimen por parte de la Guardia Nacional, se puso en marcha el Proyecto Aprendiz, centrándose en la prevención de la violencia entre los adolescentes y jóvenes de la Favela Naval,¹² y

12 En 1997, el barrio Favela Naval fue escenario de un grave evento de violencia policial que ganó una de las mayores repercusiones mediáticas en el Brasil. Exhibidas en el día 31 de marzo de 1997, las imágenes grabadas por un aficionado a la grabación de videos mostraban un grupo de policías militares extorsionando, golpeando, torturando y humillando a habitantes en una *blitz* (operación sorpresa por parte de la policía) en la Favela Naval en Diadema. En una de las escenas, un policía ejecuta un pasajero dentro de un carro. El episodio sirvió para mostrar posteriormente que la violencia policial era frecuente en el

la Casa Beth Lobo, dirigido a la prevención de la violencia contra las mujeres. También cabe destacar en el programa de Diadema la centralidad de la participación de la sociedad civil en la creación, discusión y seguimiento de los proyectos de seguridad (Guindani, 2005).

Desde esta perspectiva, se crearon foros itinerantes para discutir temas relacionados con la seguridad en diferentes localidades de la ciudad, y se guió todo el proceso mediante la asociación con diferentes organizaciones no gubernamentales: el Instituto Fernand Braudel participó en el inicio del proceso promoviendo foros de debate sobre el tema en la Cámara de Concejales, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) elaboró el diagnóstico de la violencia en el municipio; y el Instituto Sou da Paz (Soy por la Paz) elaboró el II Plan Municipal de Seguridad Pública de Diadema, cuyo proceso fue participativo, con audiencias públicas descentralizadas de la ciudad y el seguimiento posterior por parte del Instituto.

Entre 1999 y 2005 la tasa de homicidios se redujo de forma considerable, lo que indica que las medidas adoptadas contribuyeron a la reducción de la violencia. Según una investigadora del Instituto Sou da Paz, en un artículo sobre el tema, no fue posible evaluar con precisión cómo y cuánto cada acción contribuyó a este descenso, ni el impacto de otros factores. "Es posible, sin embargo, decir que el conjunto de las acciones ejecutadas en Diadema contribuyó y sigue contribuyendo a la mejora de la seguridad pública en el municipio y una de las causas de este éxito es la continuidad de la política. Además de este factor, la publicidad/difusión de los proyectos dentro de la propia ciudad, la centralidad del tema y el liderazgo del gobierno en la implementación de la política son otros factores importantes de este éxito" (Ricardo, 2007).

3.6.2 La experiencia del municipio de Canoas (Rio Grande do Sul)

Canoas es una ciudad de tamaño medio en el estado de Río Grande do Sul, con una población de 324.025 habitantes y con el segundo PIB más grande del estado. Tenía, hasta el 2007, altas tasas de homicidios, que oscilaban entre 45 y 53 homicidios por cada 100.000 habitantes. La ciudad firmó, en el 2007, un acuerdo con el PRONASCI estableciendo una asociación con el Gobierno Federal para la implementación de políticas de seguridad en el municipio.

El municipio creó la Oficina de Gestión Integrada (GGI-M), con el objetivo de resolver las demandas y canalizar las soluciones que surgen de la sociedad civil, del poder ejecutivo municipal y de los órganos tradicionalmente vinculados a la seguridad, para el desarrollo de actividades de prevención y reducción de la violencia. Desde el acuerdo con PRONASCI se hicieron inversiones municipales en tecnologías de prevención del crimen y vigilancia de los sitios identificados como más vulnerables (Azevedo et al, 2012).

barrio de la localidad, y dio lugar a varios proyectos de cambio en la policía militar estatal paulista, con la intención de ejercer un mayor control y prevención del abuso policial.

La estructuración del Departamento Municipal de Seguridad Pública y Ciudadanía se dio a partir de tres programas estratégicos, con los objetivos de prevención de la violencia en las comunidades marcadas por la vulnerabilidad social, a través de la implementación del proyecto Territorio de la Paz; la creación del proyecto Guardia Comunitaria, con la implementación de la policía de proximidad de la Guardia Municipal y su integración con otros organismos; y la aplicación de nuevas tecnologías para la prevención y el control, a través de un proyecto llamado Canoas más Segura (instalación de cámaras de vigilancia en la vía pública y sensores para la detección de arma de fuego).

Más concretamente, en lo que respecta a la coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno, el "territorio de paz" del barrio Guajuviras fue beneficiado por un conjunto diverso de políticas públicas: recuperación del alumbrado público, pavimentación de calles, revitalización de espacios públicos degradados, construcción de escuelas, reformas en los centros de salud, alquiler de UPAS, el fortalecimiento del patrullaje y acciones con la policía civil, y regulación los espacios públicos en conjunto con los negocios locales. También se beneficiaron de los proyectos de Mujeres de la Paz y Protejo, ambos auspiciados por el PRONASCI y orientados a mujeres y jóvenes, agentes claves en las estrategias de prevención de la violencia (Azevedo et al, 2012).

Según las investigaciones de Azevedo et al (2012), que involucraron al público beneficiario, en Canoas se percibe un aumento en la sensación de seguridad de los participantes, y dicen percibir una disminución en los homicidios en el barrio, así como las peleas entre jóvenes y asaltos después de la implementación del Territorio de Paz Guajuviras. Las tecnologías implementadas (cámaras y sensores para detectar disparos) fueron importantes para centrarse en la reducción de las peleas y los homicidios en particular. Los participantes informaron que los residentes utilizan más frecuentemente los espacios públicos (plazas), perciben una mayor circulación de personas en la vía pública y los comercios empezaron a trabajar hasta más tarde, lo que demostraría que el barrio es más seguro.

Según el balance presentado por el Observatorio de Seguridad de la Oficina Municipal de Seguridad Pública y Ciudadana, en los últimos cuatro años hubo una reducción del 49% de los homicidios en la ciudad, consolidando de una tendencia a la baja de la ciudad de Canoas, comparando los primeros trimestres. De acuerdo con el estudio realizado por el Observatorio, si los incidentes son georreferenciados, se observa una reducción proporcional en el barrio donde se implementó el Territorio de la Paz (Azevedo et al, 2012).

En la región del Territorio de Paz Grande Mathias Velho (que incluye los barrios Mathias Viejo y Armonía), implementado posteriormente, también se encontró una reducción significativa de la muertes en el primer trimestre en comparación con el mismo periodo del año anterior: de 21 casos en 2009, pasó a 13 en el 2010, 14 en el 2011 y 10 en el 2012.

Los experimentos descritos anteriormente están lejos de agotar la lista de proyectos y programas puestos en marcha en el país. Son, de hecho, los ejemplos de proyectos mejor documentados y que cuentan con investigaciones y los datos disponibles sobre sus actividades. Existen diversos proyectos adicionales en curso, algunos con el apoyo del BID, prometedores en cuanto a su diseño y los arreglos institucionales, así como su capacidad de innovación y adaptación de modelos más generales a las características y particularidades de cada región. Estados como el propio Río Grande do Sul, que está iniciando un proyecto integral que une la atención a los jóvenes con la idea de prevención de la violencia y las medidas educativas, están replicando las mejores prácticas en el sector de la seguridad ciudadana mientras que al mismo tiempo, buscan adaptar estas prácticas al contexto local. Este es también el caso de los estados de Amazonas y del Espíritu Santo.

El Estado del Espíritu Santo implantó en el 2011 el programa “Estado Presente”. Centrándose en la reducción de homicidios, el programa inicialmente dirigió sus estrategias para treinta territorios de la región de Grande Victoria y el interior según el grado de vulnerabilidad identificado. Para garantizar la gestión y la intersectorialidad del proyecto con la participación de 12 secretarías estatales, se creó la Secretaría Especial de Estado para Asuntos Estratégicos. El programa opera en dos áreas principales: la justicia penal, y la protección social y la prevención. Aunque el objetivo del proyecto es la reducción de la violencia letal, parte del principio de que sólo las estrategias de vigilancia no son capaces de cambiar el panorama de la inseguridad urbana y por lo tanto requieren acciones coordinadas entre las diferentes carteras relacionadas con la seguridad, como son vivienda, educación, asistencia social, entre otras.

Con reuniones periódicas con los líderes de las secretarías y los responsables de las áreas del programa, centrándose en la prevención del delito, el proyecto fue se basó en la idea de supervisión y monitoreo de los resultados. El programa ha alcanzado sus objetivos: la tasa de homicidios en el estado, que alcanzó la tasa de 52,5 registros por cada 100 habitantes en el 2010 antes de la aplicación del programa, llegó a 45,7 por 100 000 en el 2012.

En el 2012 fue el turno del Gobierno del Estado de Amazonas para concentrar los esfuerzos en materia de seguridad pública con la creación del programa en la “Ronda en el Barrio”. El programa se estructura a partir de la idea de la integración entre los organismos policiales y, con este objetivo, se crearon las Zonas de Seguridad Pública Integradas (AISCs). Las AISCs se organizan en secciones de Policía Civil y en comandos de vigilancia de la Policía Militar, dentro de los cuales se ubican los Distritos Integrados de Policía (DIPs). En cada DIP existe una comisaría gestionada por la Policía Civil y una compañía interactiva comunitaria gestionada por la Policía Militar. Además del trabajo conjunto entre las dos policías, el programa también pretende integrar los espacios físicos, haciendo que ambas estructuras funcionen en el mismo espacio. A raíz del proceso de integración de la policía, se han creado una serie de acciones o reglamentaciones adicionales, tales como la publicación periódica de los indicadores sobre delito en el sitio web de la Secretaría de Seguridad, la creación de

Consejos Comunitarios de Seguridad, y el trabajo estructurado a partir de sistemas de objetivos, bajo la lógica de la gestión por resultados. El programa está en plena marcha en la capital, Manaus, y en desarrollo en el resto del estado.

Del mismo modo, a nivel internacional, ya hemos citado varios ejemplos de políticas subnacionales que pueden servir como un referente para la discusión. Existe la experiencia de Bogotá, Colombia, implementada a finales de los noventa, que sirvió como marco para muchas de las experiencias brasileras, acciones de carácter público y participación de la sociedad civil. Más recientemente, un proyecto que ha ganado visibilidad es el Cuerpo de Prevención Barrial llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina (2010), a partir de la intervención policial y la acción público-privada. Sin embargo, para los fines de este documento, describiremos el sistema de gestión de casos de la seguridad pública de Uruguay.

3.7 El Sistema de Gestión de Seguridad Pública de Uruguay

El Sistema de Gestión de la Seguridad Pública, administrado por el Ministerio del Interior (MI) de Uruguay, se constituye en una plataforma de gestión de servicios de información a nivel nacional, pero implantado en todas las unidades ejecutoras del MI responsables de la seguridad. Se creó con el objetivo adicional de proporcionar y compartir servicios de información de seguridad con los órganos e instituciones de los otros países del Mercosur.

El Sistema fue creado con el objetivo estratégico de consolidar los procesos de cambio en el Estado, que se entienden como fundamentales no sólo para mejorar la gestión interna, y el aumento de la eficiencia y eficacia de los servicios de seguridad, sino también "para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia con respecto a la atención y participación que este ministerio brinda a los habitantes" (Ministerio del Interior, 2013).

El sistema incorpora tanto herramientas de gestión interna, la potencialización de mecanismos de auditoría, mecanismos para el desarrollo de diagnósticos de seguridad - tales como el Mapa Digital del país para la georreferenciación de los hechos - y los componentes del gobierno electrónico.

Los productos de información como parte de este último elemento incluyen: el registro de todos los informes de las reuniones celebradas en un equipo de la policía, la incorporación de reportes de quejas o incidentes directamente al sistema ministerial, la entrega de constancias de las ocurrencias, la gestión automatizada de ocurrencias (constancias) de robo o pérdida de la tarjeta de identidad, y la gestión digital de portar armas a nivel nacional.

Como parte de la gestión interna, se desarrollaron los servicios de información básica legal; gestión de pedidos de capturas policiales y judiciales de personas, armas y vehículos; servicio de información de movimientos migratorios; gestión de los

accidentes de tránsito; gestión de menores infractores o vulnerabilidad; gestión de situaciones de violencia doméstica o situaciones de peligro; servicio de información sobre las personas alojadas en hoteles, pensiones y arrendamientos; gestión de porte y posesión de armas; servicio de información de cédulas de identidad; gestión de inventarios y movimiento de equipos y armas de la policía; gestión de los cheques robados o perdidos, u otros documentos; y gestión de delitos en el transporte y espectáculos públicos.

En conjunto con otras instituciones u organismos nacionales, el sistema ofrece el servicio de información de antecedentes judiciales para el Ministerio de Relaciones Exteriores; el servicio de información de narcóticos para la Junta Nacional de Drogas; y el servicio de información de ganado, productores y sitios ganaderos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). El sistema está conectado con el Servicio de Seguridad de la Presidencia y de la Unidad Nacional de Seguridad Vial (UNASEV). Con los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Venezuela), se ha desarrollado la gestión y el servicio de información de pedidos de captura judicial de personas, armas y vehículos.

Es importante tener en cuenta que hasta hace poco se llevaron a cabo las tareas de gestión en papel o consultando por teléfono cada fuente de información. El proceso de implementación en las unidades ejecutoras se inició en octubre de 2011.

4. Evaluaciones de impacto

Las evaluaciones son fundamentales para analizar el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones para la toma de decisiones en el campo de la seguridad. La evaluación requiere la elaboración de indicadores y la información sobre el diseño, la ejecución del proyecto, sus objetivos y las metas a alcanzar. Las evaluaciones de impacto buscan definir si los objetivos alcanzados efectivamente son el resultado de las acciones del proyecto, programa o intervención.

Sin embargo, hay que señalar algunas dificultades en la realización de evaluaciones de impacto en el ámbito de la seguridad pública, sobre todo, desde el diseño experimental, o evaluar el impacto de las intervenciones previamente elaboradas desde esta perspectiva. Entre ellas, es muy común que la incapacidad o dificultad para que la intervención sea aleatoria - es decir, el diseño experimental de la evaluación se ve comprometido debido a que la localidad o al público objetivo para recibir la intervención no pueden ser aleatorios. En este sentido, ya se cuenta con una salida.

También es difícil obtener múltiples unidades de intervención en proyectos que se caracterizan generalmente por la intervención de una o unas pocas unidades territoriales. En este caso, la salida puede ser la división de la localidad en más unidades de análisis (por ejemplo, sectores de censo) y obtener indicadores para cada uno, lo que permite la creación de un número suficiente de unidades para efectos de comparación.

Otro punto de conflicto suele ser la identificación de un grupo control. El grupo de

control adolece de los mismos problemas mencionados anteriormente, pero adicionalmente, su creación se ve obstaculizada debido a que comúnmente los proyectos de seguridad pública no están diseñados para su posterior evaluación.

Sherman y Eck (2002), en este sentido, crearon la denominada "Escala Maryland", que sirve como una buena guía para la elaboración de las evaluaciones en este ámbito. La escala clasifica los diseños de investigación de acuerdo con el grado de control y sofisticación adoptado. Según los autores, se deben considerar, por lo menos, los estudios cuyos diseños incluyen una dimensión comparativa "ante/ después" de la intervención y adoptan alguna forma de control de la investigación (que se clasifican como "Nivel 3"). Diseños cuasi - experimentales (nivel 4) y diseños experimentales (nivel 5) serían ideales para obtener calificaciones más robustas.

Las metodologías de evaluación de procesos, por otro lado, también son importantes para evaluar la gestión de los proyectos. Pueden incluir estrategias para el monitoreo de indicadores de resultados a través del tiempo y las evaluaciones cuantitativas y cualitativas de población de la localidad. Son cruciales para identificar los cuellos de botella, problemas y direcciones correctas y así garantizar la sostenibilidad de las intervenciones.

Todavía hay pocos estudios de evaluaciones de impacto producidos en América Latina y el Caribe. A pesar de ello, vale la pena destacar el trabajo que el BID se encuentra realizando en materia de impacto a nivel interno a través de mecanismos de monitoreo y evaluación de los proyectos, que permiten fortalecer la gestión y gobernabilidad de los programas apoyados por esta institución en materia de seguridad. Se trata de mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas públicas, que implican un aprendizaje continuo sobre qué funciona, qué no y por qué, con el objetivo de optimizar los impactos de la acción pública. Asimismo, a nivel externo, el Banco trabaja apoyando a los países en el fortalecimiento de sus mecanismos de evaluación de impacto. El programa "Sistema Regional de evaluación de impacto en políticas de seguridad ciudadana" es un claro ejemplo de este trabajo, cuyo objetivo es crear una red regional que promueva de modo sistemático la realización de evaluaciones de impacto de programas de seguridad ciudadana, con los más altos estándares de calidad en la materia (www.seguridadyevaluación.org).

En el caso de Brasil, se pueden citar algunas valiosas iniciativas de evaluación de impacto realizadas. El programa Fica Vivo! de Minas Gerais se evaluó en términos de impacto (reducción de los homicidios) y el impacto económico, utilizando el diseño de la investigación cuasi-experimental (Peixoto, 2008). En esta investigación, se aplicó el método de doble diferencia (Double difference), teniendo en cuenta como variable de impacto la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, semestral, entre los años de 2000 y 2006. El impacto del programa fue analizado en comparación con dos grupos de control, uno que consiste en toda la ciudad de Belo Horizonte y otro sólo entre las áreas de las favelas. Los resultados mostraron que Fica Vivo! tuvo el impacto de mayor magnitud en la barriada donde se implementó el programa piloto, Morro das Pedras - entre el 2004 y 2006, el programa fue el responsable de una reducción de 10,72 homicidios por cada 100.000 habitantes por semestre, en comparación con las zonas de

control. Esto equivalió a evitar 15 homicidios en el área piloto durante los tres años estudiados. La evaluación del impacto económico indicó que la relación costo-beneficio del programa varió entre 93 y 112 mil dólares por cada asesinato prevenido.

Viveros y Soares (2010) evaluaron la IGESP -un mecanismo oficial de coordinación y gobernanza policial, basado en el modelo *Compstat*, que busca el intercambio de información, la coordinación y la integración de las actividades de las Policías Civil y Militar de Minas Gerais. La evaluación de impacto indicó que el programa ha contribuido a una reducción de al menos el 24% en los delitos contra la propiedad y el 13% para los delitos contra las personas (de acuerdo con la estimación más conservadora). También hay evidencia de que el IGESP ayudó a mejorar la respuesta policial, medida por el embargo de armas y tasas de resolución de casos.

Cerqueira evaluó los impactos del Programa Nacional de Desarme del gobierno federal (Cerqueira, 2010), a través de estimaciones que incluían fuertes controles. Se estimaron los efectos de las armas en los delitos violentos contra la propiedad, en los municipios del estado de São Paulo, entre el 2001 y 2007. La estrategia adoptada se basó en el uso de variables instrumentales, lo que permitió estudiar la variación temporal y transversal de los crímenes y la prevalencia de las armas en los municipios. El estudio proporcionó evidencias de que la política de desarme (tal como se practica en el estado de São Paulo) entre el 2001 y 2007 fue uno de los factores importantes que contribuyeron a la disminución de los delitos violentos, sobre todo en los homicidios (elasticidad alrededor de 2,0). En pocas palabras, la restricción de armas habría sido responsable de la prevención de 13.000 homicidios en el período evaluado.

También una evaluación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) fue hecha sobre la base de un diseño de investigación que incluyó grupos de control (las localidades circundantes) (FBSP, 2011). La investigación ha demostrado que después de la aplicación de la UPP en las regiones investigadas se redujeron significativamente las muertes violentas no sólo en la circunscripción de la unidad, sino también en su entorno (indicando un fenómeno de difusión de beneficios).

Una evaluación de la Red de Estudios Avanzados en Seguridad Pública (RENAESP), la cual se centra en la expansión de la formación de los profesionales de seguridad pública, fue terminada este año por el Foro Brasileiro de Seguridad Pública. Los resultados preliminares de la encuesta muestran que, a pesar de las dificultades gerenciales en la aplicación de la red -que afectan incluso la posibilidad de una evaluación de impacto eficaz del programa- la RENAESP ha tenido un papel importante en la aproximación de las universidades del Brasil a los temas de estudio sobre seguridad pública. (FBSP, 2013).

4.1 Sistemas de Información

Una de las premisas para producir evaluaciones fidedignas es la disponibilidad de datos y estadísticas confiables, lo que permite no sólo la gestión operativa de las políticas de seguridad pública, sino también la supervisión por parte de la sociedad civil de los

proyectos en implementación. En esta perspectiva, en los últimos 20 años, Brasil ha experimentado una serie de proyectos destinados a fortalecer la capacidad institucional de las organizaciones policiales y la capacidad de formulación y supervisión de las políticas de seguridad pública por los departamentos estatales de seguridad o de defensa social.

Entre las experiencias sub-nacionales, Río de Janeiro creó en la segunda mitad de la década de los noventa el Instituto de Seguridad Pública (ISP) responsable de la gestión y difusión todas las estadísticas policiales de aquel estado. São Paulo, a su vez, fue pionero en 1995 en la creación de legislación que requiere que la Secretaría de Seguridad publique estadísticas trimestrales sobre las actividades de la delincuencia y la policía. También se creó en 1999 el Infocrim, sistema de estadísticas sobre la base de Compstat de Nueva York, y dirigida, a través de las capacidades de análisis criminal y georreferenciación de los incidentes a fomentar la adopción de la filosofía de vigilancia policial basada en información. Recientemente, en el 2013, São Paulo ha creado la Cámara Técnica de Análisis, Investigación y Estadísticas en Seguridad Pública y Actividad Policial del Estado de São Paulo, dedicada a repensar las estrategias de coordinación y gestión de la información criminal en este estado. Forman parte de la cámara técnica los representantes de las policías de São Paulo, organismos de la Secretaría de Seguridad, así como la Universidad, la sociedad civil y otras organizaciones de la administración del Estado.

El Estado de Paraná aprobó en el 2000 un boletín unificado de ocurrencias policiales, y con ello comenzó a producir los datos de manera diferente de otras unidades de la Federación. Hoy en día, este estado es uno de los pocos que adopta un procedimiento complementario para mantener la coherencia de los datos de los llamados crímenes violentos letales intencionales, incluyendo homicidios, robos, entre otros eventos. Para este procedimiento, las estadísticas de las muertes intencionales son sólo registradas después de la investigación inicial. Con esto, Paraná ha logrado mejorar en gran medida la calidad de la información, hasta el punto de casi no haber diferencias entre las estadísticas producidas por las policías con aquellas producidas por el sector salud, que se considera internacionalmente como una opción para el registro de los delitos violentos que se traducen en muertes.

Sin embargo, vale la pena señalar que, por un lado, el desarrollo de las estadísticas en el ámbito estatal a partir de la década los noventa, ha servido para la toma de decisiones de los organismos internacionales en este campo; pero por otra parte, los datos obtenidos se adolecen de poca publicidad -son raramente difundidos entre la sociedad civil e incluso en relación a la Federación. En este contexto de baja gobernabilidad de los órganos estatales productores de la información sobre seguridad (especialmente las policías), es que se deben desarrollar sistemas alternativos a nivel de la Unión, como los sistemas nacionales de estadística, investigación, victimización, en colaboración con institutos de investigación y otros.

Acerca de las estadísticas de la delincuencia, es importante señalar que aunque Brasil

sea un país en proceso de modernización y mejora de su política de seguridad pública, todavía es posible ver que hay mucho por hacer respecto a la existencia de la información y la calidad de ella. El análisis y la evaluación de políticas están hechas, a menudo, sobre la base de la información (datos) existente y, por lo tanto, la ausencia o insuficiente de ella puede comprometer seriamente a su vez la eficiencia de las políticas públicas. Por lo tanto, iniciativas para producir esta información y mejorar su calidad son indispensables.

En este campo, es digno de atención que el Ministerio de Justicia esté desarrollando el SINESP (Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, Correccional y sobre Drogas) creado por la Ley 12.681, del 04/07/2012. Este sistema tiene como objetivo integrar las diferentes bases de datos y proporcionar una interfaz para el intercambio de información entre los gerentes de las diferentes áreas. La subscripción al sistema es voluntaria por parte de las Unidades federales, pero la federación solo podrá orientar recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública para aquellas UF's que hayan adherido a la SINESP.

La originalidad de SINESP consiste en el hecho de que se crea por la ley, ya que en 2003 comenzó la aplicación de la plataforma integrada de la información en materia de justicia penal y de seguridad pública, que tenía por objeto el desarrollo de un gran sistema nacional de información criminal. El objetivo de ésta era mejorar la calidad de la información proporcionada por INFOSEG¹³ a partir de una matriz general para estandarizar la información de todas las fuentes. Con el fin de mejorar aún más la calidad de la información de seguridad pública y justicia penal, se creó en el 2004 el Sistema Nacional de Estadísticas de Seguridad Pública y la Justicia Penal (SINESPJC), que sólo se estableció en el 2012, con su absorción por SINESP. La función del SINESPJC es conciliar las diferentes categorías penales de las UF's, creando una matriz única para la mejora de la calidad de la información y la facilitación de las comparaciones dentro de un análisis global. (Lima et al, 2013).

En resumen, el éxito de SINESP depende de la capacidad del Gobierno Federal de Brasil para articular aspectos tecnológicos, metodológicos y políticos con respecto a la producción y el uso de estadísticas. Más que una herramienta de gestión, el SINESP precisa ser considerado como instrumento central en el seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad pública, por lo cual se debe prestar especial atención a la publicidad y rendición de cuentas.

Asimismo, es importante destacar que Brasil se ha adherido recientemente al Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad y Convivencia Ciudadana (SES), proyecto promovido por el BID y que reúne a 20 países y dos ciudades de la región que buscan armonizar definiciones, métodos de captura, procesamiento y análisis de datos; así como la validación interinstitucional de sus estadísticas criminales (ver: www.seguridadyregion.com).

Mediante mesas de debate y otras plataformas para compartir información, la iniciativa

13 Red que reúne información sobre seguridad pública de los órganos de fiscalización del Brasil.

reúne a encargados de la formulación de políticas y especialistas técnicos de los países y las entidades que generan y procesan información dentro de cada país. Los países han alcanzado acuerdos sobre la definición y el método para recopilar y comparar información de seguridad ciudadana y prevención de la violencia mediante el uso de 22 indicadores basados en encuestas de victimización y registros administrativos. Además, se ha implementado una estrategia para aplicar estos mecanismos en los países participantes mediante inversiones en capacitación, tecnología e intercambio de información.

5. Alianzas público-privadas para la seguridad ciudadana

Además de los ejemplos citados, un aspecto fundamental para el concepto de la seguridad ciudadana es el involucramiento de otros actores en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas. En este caso, en forma resumida, se presentan las acciones de las organizaciones sociales, el sector privado y las universidades que condujeron a la integración con diferentes organizaciones a cargo de la seguridad pública, con especial énfasis en las unidades de la policía civil y militar de la Federación.

5.1 Organizaciones Sociales

Entre las diversas corrientes que tratan de hacer frente al fenómeno del aumento de la violencia urbana durante los años ochenta y noventa, gana espacio en la sociedad civil el enfoque en acciones dirigidas a la prevención y control de violencia. Este enfoque se basa en las expectativas de que la inversión en la prevención podría eliminar o reducir los factores de riesgo que circunstancial o permanentemente eran motivo de conflicto en la sociedad.

La década de 1990 y la primera década del 2000 se definen a nivel nacional por la aparición de organizaciones sociales que ayudan a consolidar el nuevo paradigma de la seguridad pública y promover políticas basadas en la prevención de la violencia y promoción y protección de los derechos humanos.¹⁴ Este es el caso, por ejemplo, de organizaciones como el Instituto Brasileiro de Ciencias Penales (1992), el Foro para la Defensa de la Vida contra la Violencia (1996), el Instituto São Paulo Contra la Violencia (1997), el Instituto Sou da Paz (1999), Conectas (2001) y el Foro Brasileiro de Seguridad Pública (2006), en São Paulo; Viva Río (1993) y el Instituto Igarapé (2008), en Río de Janeiro; Guayi (2001), en Rio Grande do Sul; entre otros (Lima et al, 2013).

El Instituto São Paulo Contra la Violencia es, desde el 2000, el responsable de la gestión de la línea directa (Disque Denuncia), un servicio de atención a la población para el apoyo en la investigación de delitos y actos de violencia.

¹⁴ Por ejemplo, los ya referidos Programas Nacionales de Derechos Humanos y Planes Nacionales de Seguridad Pública.

Otro ejemplo de la colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, es la experiencia del Foro Brasileiro de Seguridad Pública (FBSP), que apuesta, desde el 2006, por la participación y la transparencia como herramientas para introducir políticas de seguridad pública eficientes y democráticas. El FBSP actúa preferentemente en asociación con agencias gubernamentales (incluyendo las policías), académicas y de la sociedad civil, y busca servir como centro de coordinación y apoyo para el fortalecimiento de una red nacional para mejorar la seguridad pública en el país. Actúa como un canal permanente de diálogo y trabaja en la sistematización de los conocimientos y la inducción de debate.

No es una coincidencia que el FBSP integre numerosas redes y comités técnicos (Comité Consultivo de la Sociedad Civil del BID, el Comité Técnico de la Encuesta Nacional de Victimización del MJ, Protocolo de Cooperación Técnica con el Consejo Nacional de Justicia, el GT para la propuesta de PL para el SUSP, entre otras). El FBSP está afiliado a la Asociación Nacional de Instituciones de Planificación y Estadística (ANIPES), que reúne a las agencias oficiales de estadística del país (IPEA, IBGE, SEADE, Fundación João Pinheiro, CEPERJ, entre otros). Adicionalmente a la gestión de Anipes (2012-2013), el FBSP ocupó el Consejo Científico. También está afiliado a la Asociación Nacional de Estudios de Posgrado e Investigación en Ciencias Sociales (ANPOCS).

Además, edita desde el 2007 un anuario estadístico con datos de los informes policiales, el gasto en seguridad pública, la información y otros temas del área (que se ha convertido en un importante referente para el fomento de la transparencia), y publica la Revista Brasileira de Seguridad Pública, la cual está dedicada a la publicación de artículos y entrevistas sobre seguridad pública. El FBSP organiza reuniones anuales, eventos dedicados a promover la reflexión y la interacción entre los diferentes sectores de la sociedad dedicados al tema (gerentes, miembros de diversas instituciones policiales, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales especializadas en esta actividad). En sus siete ediciones del 2013, las reuniones han reunido a más de seis mil personas.

En cuanto a las alianzas internacionales, el Foro cuenta con el apoyo de la Fundación Ford y el Open Society, entre otras organizaciones, y participa en el movimiento internacional para incluir la reducción de la violencia armada como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU. El Foro cuenta con una alianza estratégica con el BID, además de colaborar con la CAF y el Banco Mundial, además participar en varias redes regionales (Grilac / Relasedor - FLACSO / Ecuador, OEA, entre otros).

En cuanto a las alianzas gubernamentales, resalta el proyecto para la prevención de la violencia juvenil financiado por el Ministerio de Justicia con fondos del PRONASCI. El proyecto estaba orientado a la investigación, conceptualización y proposición de estrategias para la prevención de la violencia entre los jóvenes en Brasil y tuvo una extensa red de apoyo (Fundación SEADE, Instituto Datafolha, Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH), el UNICEF, el Observatorio de Barrios Marginales, y el Laboratorio de Análisis de la Violencia (LAV/UERJ), el Instituto Sou da Paz, Instituto

Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuentes (ILANUD), Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESEC/UCAM), Centro de Estudios e Investigación sobre la Violencia, la Delincuencia y Políticas Públicas de Seguridad (NEPS / UFPE)). Entre sus productos, destacan IVJ-Violencia, que describe un panorama de las condiciones de vida de los jóvenes brasileños que viven en ciudades de más de 100.000 habitantes. Gracias a este proyecto, la violencia fue vista como una manifestación más amplia que sólo la relativa a la cuestión penal, que implica otros aspectos relacionados con las condiciones socioeconómicas y demográficas. Un hallazgo adicional importante de este estudio es la gran brecha entre jóvenes y la policía, agravada por enfrentamientos raciales, de género y clase social.

Otro proyecto fundamental para el FBSP es el acuerdo de colaboración con el Ministerio de Justicia, firmado en el 2010, y cuyo objetivo es fortalecer la Política Nacional de Seguridad Pública a través de la producción y difusión de estudios, notas técnicas y acuerdos de cooperación técnica.

5.2 Sector privado

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, la inversión del sector privado en la seguridad se limitó al apoyo de los intereses del sector empresarial y/o las personas directamente implicadas en situaciones de riesgo -por ejemplo, en el desarrollo de tecnologías de seguridad, sistemas de vigilancia y seguridad privada para empresas y condominios residenciales.

Sin embargo, con el desarrollo de nuevos paradigmas de seguridad y el entendimiento de los costos relacionados con la violencia,¹⁵ los líderes de la industria empezaron a preocuparse más intensamente por el aumento de la delincuencia y de participar en acciones sociales, apoyando a organizaciones sin fines de lucro, el desarrollo de sus propios proyectos y asociaciones con los gobiernos, con énfasis principalmente en la reforma de la policía y la mejora de los servicios policiales. Por otra parte, representantes de diferentes sectores empresariales perciben a partir de este momento, la necesidad de articularse con otros esfuerzos con el fin de abordar conjuntamente los

15 De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) sobre los costos de la delincuencia y la violencia en Brasil, los gastos en el sistema de seguridad pública en el año para el año 2005 ascendieron a 28 mil millones de reales (1,45 % del PIB). Los estados fueron los más involucrados en estos gastos - São Paulo presenta el presupuesto más grande en números absolutos - y seguidos por la Unión y por los Municipios. Curiosamente los gastos de seguridad pública municipal aumentaron significativamente entre 1995 y 2005. En cuanto al sector privado, los costos estimados sólo para la seguridad privada en el 2005 fueron del orden de 14,4 millones de reales (0,79 % del PIB), fuera de los costos relacionados a la contratación de seguros y los gastos por robos (Cerqueira, Roble, Lobao, y Rodrigues, 2007). Las iniciativas que se presentan en este estudio se agrupan en cuatro categorías: (1) las acciones para la mejora de las instituciones y las políticas de seguridad pública en general, por ejemplo, el Instituto São Paulo Contra la Violencia; (2) las acciones para promover los recursos y/o servicios a las instituciones de seguridad pública, tales como la línea directa de Río de Janeiro; (3) acciones para prevenir la violencia y promover una cultura de paz, como el proyecto Plazas de la Paz Sudamérica; y (4) las acciones políticas de prevención de la violencia y el apoyo en materia de seguridad pública en las zonas donde se ubican las empresas y/o en el trabajo, por ejemplo el proyecto Vive el Centro (Foro Brasileño de Seguridad Pública, 2010).

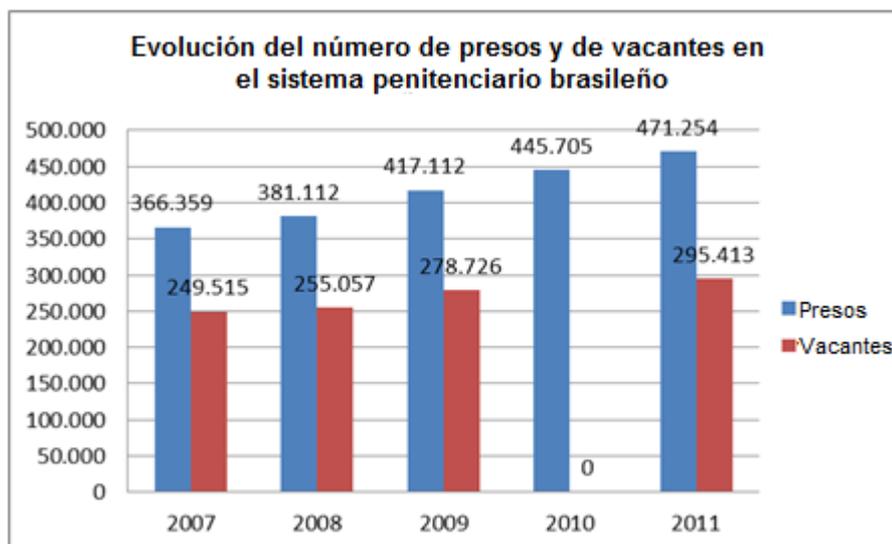
problemas de inseguridad que afectan a todos y tienen un impacto directo en sus negocios. En palabras de Paulo Mesquita:

"Las asociaciones empresariales y empresas con intereses diferentes y a veces opuestos, en muchas áreas de la industria, el comercio, la banca, los seguros, el transporte y la publicidad, entre otros, tuvieron que superar un problema de la acción colectiva de aunar esfuerzos y actuar juntos en el área de la seguridad pública". (Mesquita Neto, 2011 [2006], p. 328).

De acuerdo con la guía elaborada por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), en colaboración con el Banco Mundial, la Cámara de Comercio de Bogotá y el Instituto Sou da Paz, desde el 2006 numerosas asociaciones público-privadas han sido creadas entre los gobiernos y las empresas en diversas áreas, y también inicialmente en la seguridad pública. En cuanto a la prevención de la delincuencia y la violencia, una encuesta realizada por el FBSP, en colaboración con el Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social y CPFL Energía, muestra algunos ejemplos de buenas prácticas que ya se están implementando en Brasil. Estos proyectos muestran un importante, pero aún incipiente proceso de participación y comprensión de los actores del sector acerca de la importancia de las acciones sostenibles y duraderas en este ámbito, así como la necesidad de compartir las responsabilidades entre los diversos sectores sociales. (Lima et al, 2013).

5.2.1 La experiencia de las APAC en Minas Gerais

En Brasil hay una evidente incapacidad del sistema de justicia penal para procesar y juzgar a la creciente población carcelaria de todo el país, llamando la atención sobre la evolución de la sobrepoblación existente en el sistema penitenciario. El siguiente gráfico muestra déficit carcelario existente hoy en día:

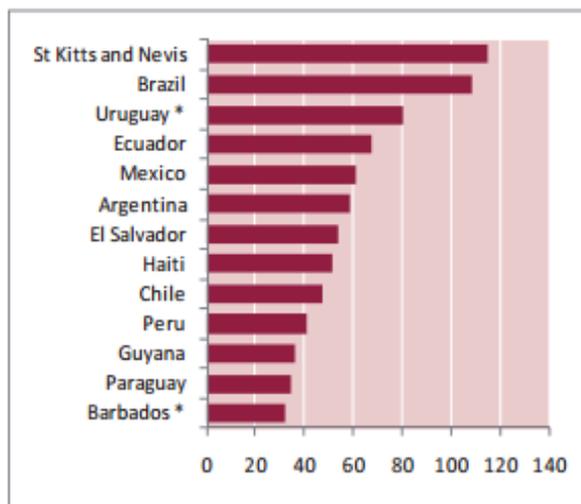


Preparación: Foro Brasileño de Seguridad Pública, 2012.

Fuente: Anuario Brasileño de Seguridad Pública, 2012.

Más allá de esto, es importante tener en cuenta que se trata de una tendencia regional en las últimas dos décadas. Para tener una idea, son los países de América Latina y el Caribe los que lideran la tendencia mundial de aumento de la población carcelaria, según UNODC. Este es otro aspecto donde es urgente repensar el curso de la política criminal y penitenciaria en la región.

Figure 5. Largest increases in prison population rates in the Americas (per 100,000 of the national population) 1997-2007 (%)



Fuente: UNODC, 2010.

Junto a las alternativas penales, entre las experiencias que más resaltan en el contexto brasilero se incluye la Asociación para la Protección y Asistencia de los Condenados (APAC). Sus unidades penitenciarias son diferenciadas porque se centran en la promoción de la humanización de las cárceles, sin perder de vista el objetivo de la pena punitiva. Actúan como órganos auxiliares del Poder Judicial y el Ejecutivo, en la implementación penal y en la administración del cumplimiento de las sanciones penales en conformidad con los regímenes cerrados, semi-abiertos y abiertos.

El APAC propone un método de "mejoramiento humano", vinculado a la evangelización, para ofrecer al condenado las condiciones de recuperarse. "La principal diferencia entre una unidad APAC y la unidad penitenciaria común es que los reclusos (llamados "recuperandos" por el método) comparten la responsabilidad de su recuperación. Reciben asistencia espiritual, apoyo médico, psicológico y jurídico proporcionado por la comunidad. La seguridad y disciplina también se ejercen con la colaboración de los "recuperandos", apoyado por el personal, los voluntarios y directivos de las entidades, sin la presencia de la policía y agentes penitenciarios. Aparte de asistir a los cursos complementarios y profesionales, tienen acceso actividades variadas. La metodología APAC se basa en el establecimiento de una disciplina estricta, caracterizada por el respeto, el orden, el trabajo y la participación de la familia del sentenciado. En este sentido, otro punto a destacar se refiere a la municipalización de la ejecución penal, es decir, el condenado cumple su pena en una unidad de pequeña

dimensión, con capacidad para un promedio de 100 “recuperandos”, dando preferencia a que el preso permanezca en su tierra natal y/o donde su familia reside (Directoria de Políticas de APAC y Co - Gestao, 2013).

En el estado de Minas Gerais, un acuerdo entre la Secretaría de Defensa Social (SEDS), el Tribunal de Justicia (TJMG) y la APAC se consolidó en el Proyecto "Nuevas Direcciones", del TJMG. En esta asociación, la SEDS es responsable de la construcción y el mantenimiento de las unidades, que son gestionadas por APAC. En cada localidad, también participan el gobierno de la ciudad, fundaciones, institutos, empresas privadas, instituciones educativas, religiosas, entre otras.

La Dirección de Políticas de APAC y Co-Gestión (DAC) fue creada en el ámbito de las SEDS, vinculada a la Subsecretaría de Administración Penitenciaria (SUAPI), con la atribución de administrar la asociación entre los SEDS, APACs y otras entidades de la sociedad civil. Por tanto, la DAC apoya entidades con las cuales existe algún convenio o en proceso de convenio, intercede por las mismas junto a los distintos sectores de las SEDS (subsecretarías, superintendencias, direcciones y asesorías) y conjuntamente con el poder judicial. Además, supervisa la administración de los fondos transferidos a las APACs, analiza su desempeño, entre otros. Para el monitoreo de la situación actual se creó una metodología de medición para cada APAC, llamada GESPAC, basado en la Gestión para Resultados. Además, la DAC sirve como un espacio de intercambio de experiencias e información entre las APACs, que se produce cada seis meses. En éstas participan los Presidentes de las APACs, Jueces de Tribunales de Ejecución Penal, los miembros FBAC, representantes del proyecto Nuevas Direcciones en la Ejecución Penal del Proyecto de TJMG, los miembros del IMPP y SEDS.

Existen numerosos otros proyectos en curso, tales como aquellos en implementación por Instituto Falconi. A través de éstos, un grupo de empresarios financia una consultoría por parte del Instituto para la revisión de procesos y flujos de gestión de las políticas de seguridad pública para adaptarlas al concepto de la policía orientada a resultados, a través de la adopción de sistemas de metas, indicadores y en algunos casos, de bonificaciones. Los proyectos de esta naturaleza se han realizado en São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais. En el caso de los estados de Río de Janeiro y São Paulo, los gobiernos estatales también pueden contar con el apoyo del Instituto Sou da Paz, en la función de la entidad generadora de asociaciones.

5.2.2 Universidades y la Red Nacional de Estudios Avanzados en Seguridad Pública

Como señaló Lima (Lima et al, 2013), una de las maneras de aumentar la adherencia a un modelo de vigilancia policial y de ciudadanía democrática es inducir, a través de políticas de formación profesional, la creación de redes de profesionales en el sentido estricto, es decir, basado en compartir y fortalecer conocimientos técnicos específicos y criterios internos de validez y legitimidad para definir lo que no es aceptable en la práctica policial. En este sentido, la Red Nacional de Estudios Avanzados en Seguridad Pública puede considerarse una experiencia relevante para la construcción de un nuevo

paradigma en la seguridad pública.

Lanzada en el 2006 por el Ministerio de Justicia, a través de SENASP, la RENAESP busca promover el libre acceso de los profesionales de la seguridad pública a los procesos de aprendizaje y el desarrollo profesional, el perfeccionamiento de las actividades y herramientas de gestión de la seguridad pública, fomentar las Instituciones de Educación Superior (IES) para la creación de cursos, núcleos y centros de estudios e investigación dedicados al tema de seguridad pública, entre otros. En este sentido, la red funciona a través de anuncios publicados periódicamente por el Ministerio de Justicia para la acreditación de las instituciones de educación superior -públicas y privadas- interesadas en ofrecer cursos de postgrado relacionados con el ámbito de la seguridad pública y de acuerdo con la Matriz Curricular Nacional para Acciones Formativas de los Profesionales de Seguridad Pública, aprobado por la SENASP.

Desde su creación, ya fueron puestas en marcha cuatro convocatorias y más de 50 instituciones de educación superior de todo el país ofrecen cursos relacionados con la Red. La RESNAESP es actualmente vista como una política pública innovadora para la formación de profesionales de seguridad pública de todo el país, para la integración de los diferentes actores que trabajan en esta área, así como para la promoción de este tema como un área de docencia e investigación. A pesar de las dificultades inherentes a la implementación de una iniciativa de esta magnitud, ha mejorado significativamente en los últimos años y constituye una propuesta interesante de cambio para reforzar el modelo de seguridad ciudadana, promoviendo -a través de una política pública- más cercanía entre el Gobierno Federal y las instituciones educativas públicas y privadas.

Además de la RENAESP, el Ministerio de Justicia, a través de la SENASP, fue pionero en la firma en el 2004 de la asociación con ANPOCS para financiar investigaciones aplicadas y acercar orgánicamente el universo de las instituciones encargadas de brindar seguridad pública a las universidades y de los centros de investigación. Fue también a través de la Secretaría que el contenido de los planes de estudio de formación de la policía y los guardias fueron discutidos y la Universidad fue llamada a ofrecer cursos regulares en la zona (RENAESP, EAD, etc.) Por último, desde el 2010, la Secretaría ejecuta el proyecto "Pensando en la Seguridad Pública" en colaboración con el PNUD, que consiste en el lanzamiento de publicaciones de nuevas investigaciones aplicadas.

6. Lecciones aprendidas y direcciones futuras

Teniendo en cuenta lo que se ha expuesto, nos encontramos con una útil selección de experiencias e iniciativas en curso sobre la adopción de la filosofía de la seguridad ciudadana en Brasil. Hay bastante trecho avanzado con las innovaciones y significativos esfuerzos de los diferentes gobiernos para mejorar el sector en el país. Sin embargo, a pesar de disponer de un amplio conjunto de soluciones y experiencias, la pregunta es por qué, entonces, el país todavía convive con problemas e ineficiencias graves en materia de seguridad pública, que en última instancia, mantienen las tasas de

delincuencia y violencia en niveles muy elevados.

En primer lugar, no existe una respuesta fácil a esta pregunta, pero algunas consideraciones pueden resumirse de las diversas iniciativas que se describen en este texto. Por esta razón, a pesar de los buenos resultados que se muestran por las experiencias citadas, es posible identificar los vacíos en la implementación y ejecución de los programas en la zona, entre los cuales se destacan:

- a) bajo grado de institucionalización, con la falta de estandarización de los procedimientos y acciones;
- b) la falta de diálogo con los líderes y las organizaciones sociales en el despliegue de las unidades, dándole a la política un carácter vertical;
- c) la falta de comunicación con la comunidad también en la ejecución de actividades, debilitando la rendición de cuentas y la apropiación en relación con estos proyectos;
- d) la desmotivación de los funcionarios que trabajan en las unidades, así como la falta de incentivos, de formación y de una comprensión real del concepto de policía comunitaria y la importancia de la prevención del delito;
- e) la falta de atención a las peculiaridades y demandas de seguridad específicas en cada localidad;
- f) la falta de conexión y vínculos entre la juventud, el barrio en el que viven los jóvenes y la policía;
- g) son pocos los proyectos y programas que dan prioridad a las acciones de rendición de cuentas (transparencia/responsabilidad), a menudo justificando que las informaciones son de carácter estratégico y que primero deben ser utilizadas en la gestión de políticas (la permanencia de una lógica del secreto).

En segundo lugar, las experiencias nacionales indican una serie de lecciones aprendidas que deben servir como un referente para la formulación y ejecución de proyectos de seguridad ciudadana en Brasil y también en otros países de América Latina que todavía coexisten con altos índices de violencia y criminalidad. Ellas son:

1. El corporativismo y la resistencia organizacional al modelo de seguridad ciudadana que a menudo se presentan como obstáculos para el desarrollo de esta estrategia (por ejemplo, divisiones y conflictos entre la dirección policial y los mandos medios y bajos, y las divisiones y los conflictos entre la policía y otros sectores de la administración pública) pueden abordarse eficazmente mediante la inversión en formación específica y exhaustiva;
2. La falta de capacidad de muchas organizaciones de la policía para monitorear y evaluar su propio trabajo debe ser abordado desde programas y asociaciones con centros de investigación y el sector privado, con el fin de desarrollar intervenciones que ya están pre-diseñados para el seguimiento y la evaluación continua;
3. Los programas con enfoque específico en los jóvenes (incluyendo jóvenes afro) tienden a tener resultados más sostenidos en el tiempo. Los estudios indican que el municipio como generador de las políticas de prevención puede ser más eficaz para resolver los pequeños problemas que en conjunto podrían componer un

- gran problema.
4. La relación que los municipios y los estados establezcan respecto a la seguridad pública no sigue un patrón establecido. La naturaleza de esta relación dependerá principalmente de la relación de cada municipio con cada estado y del dialogo de cada municipio con las policías. Lo más interesante sería que el estado y los municipios pudieran trabajar cooperativamente.
 5. Estrategias que prioricen la maximización de la transparencia tienden a tener un mayor grado de institucionalización y mayor eficiencia que las acciones que se centraron sólo en la modernización tecnológica de la gestión de las políticas de seguridad pública.
 6. La relación fiscal entre el gobierno federal y los diferentes estados, en términos de recursos económicos y humanos, de manera de asegurar una coordinación interinstitucional, presupuestaria y de asignación de funciones, y responsabilidades con personal eficaz y transparente en los distintos niveles de gobierno.

Por último, la principal conclusión a la que puede llegar este texto, es que por muy buenas que sean las prácticas de gestión adoptadas, sin un cambio sustancial en la estructura normativa de la policía, la situación de inseguridad hoy existente tenderá a ganar matices dramáticos. Es decir, una de las lecciones de los países que han reformado sus policías como Irlanda y Sudáfrica, son los beneficios que se obtienen cuando la actividad de la policía deja de ser autónoma y debe responder a la lógica de las políticas públicas.

En este contexto, el BID y los diversos organismos de cooperación internacional pueden contribuir al diseño de proyectos que prioricen transversalmente el trípode ya mencionado al inicio del documento, que se caracteriza por el uso intensivo de la información, por el mejoramiento del análisis de la inteligencia y la delincuencia, así como el acercamiento de la policía con la comunidad. En otras palabras, además de las soluciones puramente técnicas, está claro que los problemas de la seguridad ciudadana pueden mitigarse cuando la política se comprometa efectivamente en la construcción de una nueva actitud de las organizaciones estatales hacia la sociedad. Como se ha destacado anteriormente, existen diferentes instrumentos disponibles para apoyar esta y las otras propuestas mencionadas entre los cuales se encuentran los préstamos, las cooperaciones técnicas, los programas de armonización de indicadores y de evaluación de impacto, y el Fondo de la Iniciativa de seguridad ciudadana.

Se trata de una agenda que combina las modificaciones incrementales y prácticas de gestión con cambios en el marco legal e institucional que regula el sector en Brasil. Si no se hace frente a estas dos dimensiones simultáneamente, se mantendrá una estructura institucional que bloquea ganancias de eficiencia, y nuevas y mejores normas de desarrollo.

El Diálogo Regional de Política en seguridad ciudadana que impulsa el BID espera por lo tanto seguir contribuyendo con la identificación de estas y otras buenas prácticas y el intercambio de experiencias entre diferentes actores con el propósito de lograr nuevos consensos en las políticas públicas del sector.

Referencias

Lima, Bueno e Mingardi, 2013: FPA

Lima, Mingardi e Bueno 2013: FGV

Godinho, Letícia. “Depois do 13º comunitário no Brasil”. Tese de Doutorado. Belo Horizonte; UFMG, 2011.

Azevedo, Rodrigo et al. As Políticas Públicas de Segurança no Âmbito Municipal: uma análise comparada das cidades de Canoas / RS e Jaboatão dos Guararapes / PE. Coleção Pensando a Segurança Pública. Vol. 3. Brasília, Ministério da Justiça, 2013.

Ferragi, Cesar Alves. “O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista”. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, Ano 5, Edição 8 Fev/Mar 2011.

Tavares dos Santos, José et al. Programas de Polícia Comunitária no Brasil: avaliação e propostas de política pública de segurança. Coleção Pensando a Segurança Pública. Vol. 3. Brasília, Ministério da Justiça, 2013.

Godinho, Letícia. Avanços e retrocessos na agenda da reforma comunitário do policiamento: balanço das experiências recentes. In: Mingardi, Guaracy (org). Segurança Pública: erros e acertos. São Paulo; Fundação Perseu Abramo, 2013.

Beato, Cláudio. Projeto Fica Vivo em Belo Horizonte. In: Veloso et al. É possível: gestão da segurança pública e redução da violência. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2008.

Peixoto, Betânia. Avaliação Econômica do Programa Fica Vivo: o caso piloto. II Prêmio SOF de Monografias: 1o. Lugar – Qualidade do Gasto Público. 2008.

Peixoto, Betânia; Monica Andrade, João Pedro Azevedo. Avaliação do Programa Fica Vivo no município de Belo Horizonte. Mimeo, 2008.

Silveira et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. Rev Saúde Pública, 44 (3), 2010.

Godinho, Letícia; Peixoto, Betânia. Segurança pública e participação social em Belo Horizonte: que políticas “funcionam” e por quê? 34º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2010.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os Donos do Morro: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. 2012.

FLEURY, Sonia. “Militarização do social como estratégia de integração - o caso da UPP do Santa Marta”. Sociologias, Porto Alegre, ano 14, no 30, mai./ago. 2012, p. 194-222.

Albernaz, Caruso, Patrício. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro. São Paulo em Perspectiva, 21, n. 2, 2007.

Macedo, Andréia de Oliveira; Trindade, Arthur (or.) “Polícia, quando quer, faz!” Análise da estrutura de governança do “Pacto Pela Vida” de Pernambuco. Dissertação de Mestrado. Brasília; UnB, 2012.

Ricardo, Carolina. Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1, Ed. 1, 2007.

Guindani, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: Sento-Sé (org). Prevenção da violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Sherman; Eck. The Maryland Scientific Methods Scale. In: Sherman et al (Eds). Evidence-Based Crime Prevention. New York; Routledge, 2002.

Soares, Rodrigo; Viveiros, Igor. Organization and Information in the fight against crime: An evaluation of integration of police forces in the state of Minas Gerais, Brazil. In: Econstor Discussion Paper Series, N. 5270. 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10419/46102>>

Cerqueira, Daniel. Causas e Consequências do Crime no Brasil. Tese Doutorado. Rio de Janeiro; PUC-Rio, 2010.

I. Anexo I - Diálogo Subregional de Políticas sobre Seguridad Ciudadana (Memoria del evento)¹⁶

El BID, mediante la promoción del diálogo entre los diferentes actores relacionados con la seguridad ciudadana en Brasil y en los demás países de América Latina, busca contribuir a la creación de nuevos consensos acerca del significado de la incorporación de la seguridad ciudadana como prioridad en las prácticas y acciones de gobierno en la región.

El primer Diálogo Subregional de Políticas sobre Seguridad Ciudadana tuvo lugar en Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil) los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2013. En la reunión se buscó debatir sobre el papel de los gobiernos subnacionales de la región (estados, departamentos, provincias, municipios) en la gestión de seguridad ciudadana y contó con la participación de autoridades locales, regionales y nacionales de Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Panamá. El evento fue una iniciativa del BID, organizado junto con la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos de Rio Grande do Sul, con soporte técnico y operativo del Inter-American Dialogue, del Fórum Brasileiro de Segurança Pública y del Instituto Igarapé. El programa del evento fue el siguiente:

1. Programación

Primer Día: Lunes, 18 de noviembre de 2013

8:00–8:30	Registro de participantes
8:30-9:15	Apertura e Introducción al Diálogo Subregional
9:15- 10:15	Presentación del Diálogo Subregional y del Documento de Debate

- **Daniela Carrera Marquis**, Representante del BID en Brasil

- **Fabiano Pereira**, Secretario de Justicia y Derechos Humanos, Estado de Rio Grande do Sul

- **Airton Michels**, Secretario de Seguridad Pública, Estado de Rio Grande do Sul

- **Regina Miki**, Secretaria Nacional de Seguridad Pública, Gobierno Federal de Brasil

¹⁶ Elaborado por el Forum Brasileiro de Segurança Pública con la colaboración del Inter-American Dialogue y de Laura Elise Messinger, Tiago de Barros Cordeiro, Mariana Olcese y Norma Peña.

- **Renato Sérgio de Lima**, Vicepresidente, Fórum Brasileiro de Segurança Pública

- **Nathalie Alvarado**, Especialista Líder en Modernización del Estado, BID

Moderación: **Peter Hakim**, Presidente Emérito, *Inter American Dialogue*

10:15-10:30

Pausa

10:30-11:30

Estrategias de Seguridad Ciudadana en los Estados Brasileños

- **Rômulo Ferraz**, Secretario de Defensa Social, Estado de Minas Gerais

- **Álvaro Fajardo**, Secretario de Estado Extraordinario de Acciones Estratégicas, Estado de Espírito Santo

- **Airton Michels**, Secretario de Seguridad Pública, Estado de Rio Grande do Sul

Moderación: **Gustavo Beliz**, Especialista Líder en Modernización del Estado, BID

11:30-13:15

Medición de Seguridad Ciudadana: Monitoreo y Evaluación de la Seguridad Ciudadana

- **Regina Miki**, Secretaria Nacional de Seguridad Pública, Brasil – Sistema Nacional de Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia Penal (SINESP)

- **John de Boer**, Líder del Programa de Gobernabilidad, Justicia y Seguridad, *International Development Research Center* (IDRC) – Investigando la eficacia de las distintas intervenciones para prevenir y reducir la violencia urbana

- **Jorge Srur**, Especialista Senior en Modernización del Estado, BID – El Sistema Regional de Indicadores Homologados de Seguridad Ciudadana

- **Zeliomar Almeida Volta**, Superintendente de Prevención de la Violencia, Secretaría de Seguridad Pública, Estado de Bahia, Brasil

Moderación y Comentarios: **Paulina Duarte**, Directora, Departamento de Seguridad Pública, Organización de Estados Americanos (OEA)

13:15-14:45

Almuerzo

14:45-16:00

Buenas Prácticas en Programas de Prevención de la Violencia

- **Iлона Szabó**, Instituto Igarapé – “Experiencias subnacionales de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe”

- **José Luiz de Amorim Ratton Júnior**, Investigador y Profesor, Universidad Federal de Pernambuco – “Pacto Pela Vida, Recife”

- **Cláudio Beato**, Director del Centro de Estudios en Criminalidad y Seguridad Pública, Universidad Federal de Minas Gerais (Crisp/UFGM) – “Programa de

Prevención de la Violencia, Belo Horizonte”

- **Luciana Guimarães**, Fundadora y Presidente del Instituto Sou da Paz – “Jardín Ângela en la reducción de homicidios, São Paulo”

- **Robson Rodrigues**, Consultor Sénior, Instituto Igarapé – “Experiencia de pacificación, Rio de Janeiro”

Moderación: **Nathalie Alvarado**, Especialista Líder en Modernización del Estado, BID

16:00-16:15

Pausa

16:15-17:45

Conversatorio – Los Participantes Comparten sus Experiencias en Prevención de la Violencia

- **Oscar Ernesto Boccalandro**, Secretario Ejecutivo de la Agencia de Prevención de la Violencia en el Deporte, Provincia de Buenos Aires, Argentina

- **José Luis Palacios Arzate**, Director General del Centro de Prevención del Delito, Estado de México, México

- **Lucila Guerra**, Directora General de Planeación Estratégica para la Prevención Social, Secretaría de Gobernación, México

- **Guillermo Vicente Fernández de la Maza**, Subsecretario de Vinculación Institucional y Gobernación, Puebla, México

- **Luís Fernando Lynch y Raquel Arruda**, Secretaría de Seguridad, Estado de Rio Grande do Sul, Brasil

- **Manuel Zambrano**, Director de la Oficina de Seguridad Integral, Panamá.

Moderación: **Rafael Franzini-Battle**, Representante de la Oficina de Enlace y Parteneriado, UNODC

18:00-20:30

Recepción de Bienvenida – Hotel Plaza San Rafael y Centro de Eventos

Segundo Día: Martes, 19 de noviembre de 2013

9:00-11:30

Experiencias en Programas de Seguridad Ciudadana Financiados por el BID en Brasil

- **Álvaro Fajardo** – Secretario de Estado Extraordinario de Acciones Estratégicas, Espírito Santo, Brasil

- **Tâmara Biolo Soares**, Directora de Derechos Humanos, Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, Estado de Rio Grande do Sul – Programa “Prevención de la Violencia Juvenil en el Estado de Rio Grande do Sul: Generando

Oportunidades y Protegiendo los Derechos de los Jóvenes”

- **Thiago Yuiti Castilho Massuda**, Perito Oficial, y **Daniela Viegas Bueno**, Coordinadora de Proyectos, Secretaría de Seguridad Pública, Estado de Paraná, Brasil – Programa “Paraná Seguro”

- **Nivio Nascimento**, Especialista, UNODC – Participación de la UNODC en Programas de Seguridad Ciudadana

- **Amadeu Soares**, Secretario Ejecutivo Adjunto, Secretaría de Seguridad Pública, Estado de Amazonas, Brasil – “PROCONFIS Amazonas”

Moderación: **Dino Capriolo**, Especialista Líder en Modernización del Estado, BID

11:30-11:45

Pausa

11:45-13:15

Mesa de Alcaldes: Articulación de la Gestión de Seguridad Ciudadana a Nivel Local

- **Lorena Martínez Rodríguez**, Presidenta Municipal de Aguascalientes, México

- **Blanca Osuna**, Intendente de Paraná, Argentina

- **Jairo Jorge da Silva**, Prefecto de Canoas, Estado de Rio Grande do Sul, Brasil

- **Blas Lanzoni Achinelli**, Gobernador, Departamento de Central, Paraguay

Moderación: **Joel Korn**, Especialista Principal en Operaciones, BID

13:15-14:45

Almuerzo

14:45-16:00

Experiencias de Articulación de la Gestión de Seguridad Ciudadana a Nivel Medio

- **Paul Hofer**, Secretario de Estado de Seguridad, Provincia de Tucumán, Argentina

- **Raul Pinedo Dávila**, Secretario de Seguridad Pública, Estado de Colima, México

- **Eduardo Alberto Sylvester**, Ministro de Seguridad de Salta, Argentina

Moderador: **Jorge Srur**, Especialista Senior en Modernización del Estado, BID

16:00-16:15

Pausa

16:15-17:30

Alianzas con el Sector Privado para la Seguridad Ciudadana

- **Maria Elena Johannpeter**, ONG Parceiros Voluntários – Prevención y juventud: Programa “Tribus nas trilhas da cidadania”

- **Fernanda Folli**, Supervisora de Operaciones del Centro de Integración

Empresa-Escuela (CIEE) – apoyo al Programa POD Legal del Gobierno de Rio Grande do Sul y la inserción en el mercado laboral de jóvenes en conflicto con la ley

- **Murilo Andrade de Oliveira**, Subsecretario de Administración Penitenciaria, Secretaría de Defensa Social, Estado de Minas Gerais – La “Asociación de Protección y Asistencia a los Condenados (APAC)” y la gestión privada de prisiones en Minas Gerais

Moderación: **Peter Hakim**, Presidente Emérito, Inter-American Dialogue

17:30-18:30

Experiencias de Articulación de la Gestión de Seguridad Ciudadana a nivel local

- **Juan Carlos Valencia**, Secretario de Gobierno, Pereira, Colombia

- **René Garzón**, Secretario del Interior, Bucaramanga, Colombia

Moderación: **Diego Arisi**, Especialista en Modernización del Estado, BID

18:30-19:00

Conclusiones, Próximos pasos, Clausura y Palabras Finales

-**Gustavo Beliz**, Especialista Líder en Modernización del Estado, BID

- **Fabiano Pereira**, Secretario de Justicia y Derechos Humanos, Estado de Rio Grande do Sul

Tercer Día: Miércoles, 20 de noviembre de 2013

9:00-13:00

**Visita guiada por el Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul
(Opcional, según la disponibilidad de los participantes)**

Territorio de Paz Lomba do Pinheiro y Restinga– Centro POD Juventud

2. Autoridades y delegaciones participantes

Autoridades y sus delegaciones, que formaron parte del evento:

País	Ciudad/ Provincia	Nombre	Cargo	Organización
Argentina	Paraná	Blanca Osuna	Intendente	Intendencia Municipal de Paraná
Argentina	Tucumán	Paul Hofer	Secretario de Estado de seguridad	Gobierno de Tucumán
Argentina	Buenos Aires	Oscar Nestor Bocalandro	Secretario Ejecutivo	Agencia de Prevención de la Violencia en el Deporte
Argentina	Salta	Eduardo Alberto Sylvester	Ministro de Seguridad	Gobierno de Salta
Argentina	Argentina	Federico Berardi	Asesor	Jefatura de Gabinete de Ministros
Brasil	Brasil	Regina Miki	Secretaria Nacional de Seguridad Pública	Ministerio de Justicia
Brasil	Bahia	Zeliomar Almeida Volta	Superintendente de la Violencia Secretaría de Seguridad Pública SSP	Gobierno del Estado de Bahia
Brasil	Rio Grande do Sul	Tâmara Biolo Soares	Directora de Derechos Humanos	Gobierno de Rio Grande do Sul
Brasil	Minas Gerais	Rômulo Ferraz	Secretario de Defensa Social de Minas Gerais	Gobierno de Minas Gerais
Brasil	Amazonas	Coronel Amadeus Soares	Secretario Ejecutivo Adjunto de la Secretaría de Seguridad de Amazonas	Secretaría de Seguridad de Amazonas
Brasil	Paraná	Thiago Yuiti Castilho Massuda	Perito Oficial de la Secretaría de Seguridad Pública de Paraná	Gobierno de Paraná
Brasil	Paraná	Daniela Viegas Bueno	Investigadora	Secretaría de Seguridad Pública Paraná

Brasil	Minas Gerais	Murilo Andrade de Oliveira	Subsecretario de Administración Penitenciaria, Secretaria de Defensa de Minas Gerais.	Secretaría de Estado de Defensa Social
Brasil	Rio Grande do Sul	Fabiano Pereira	Secretario de Justicia y Derechos Humanos de RGS	Rio Grande do Sul
Brasil	Rio Grande do Sul	Airton Michels	Secretario de Seguridad Pública de RGS	Rio Grande do Sul
Brasil	Rio Grande do Sul	Luis Linch	Coordinador Observatorio SSP/RS	Secretaría de Seguridad de RGS
Brasil	Rio Grande do Sul	Raquel Arruda	Jefe de Gabinete	Secretaría de Seguridad de RGS
Brasil	Canoas	Jairo Jorge da Silva	Prefecto de Canoas	Canoas, Rio Grande do Sul
Brasil	Espírito Santo	Romulo Telles	Investigador	Secretaría de Acciones Estratégicas Espírito Santo
Brasil	Rio Grande do Sul	Andre Bernnard	Coordinador Centro POD	CPCA/RS
Brasil	Minas Gerais	Luis Otavio Assis	Asesor-Jefe	SEDS/MG
Brasil	Rio Grande do Sul	Rubia Abes da Cruz	Directora de Justicia	SJDH/RS
Brasil	Rio Grande do Sul	Carlos Santana	Director RS na Paz	Gobierno de Rio Grande do Sul
Brasil	Rio Grande do Sul	Guilherme Wieser	Asesor	Prefectura de Canoas
Brasil	Rio Grande do Sul	Deise Martins	Jefe de Gabinete Adjunta	Prefectura de Canoas
Colombia	Pereira	Juan Carlos Valencia	Secretario de Gobierno	Alcaldía de Pereira
Colombia	Bucaramanga	René Garzón	Secretario del Interior	Alcaldía de Bucaramanga
Brasil	Espírito Santo	Alvaro Rogério Duboc	Secretario de Estado Extraordinario de	Gobierno de Espírito

		Fajardo	Acciones Estratégicas	Santo
Colombia	Bucaramanga	Hernando Vesga	Asesor en Seguridad Ciudadana	Alcaldía de Bucaramanga
México	Puebla	Guillermo Vicente Fernández de la Maza	Subsecretario de Vinculación Institucional y Gobernanza	Gobierno de Puebla
México	Aguascalientes	Lorena Martínez	Presidenta Municipal	Gobierno de Aguascalientes
México	Estado de México	José Luis Palacios Arzate	Director General	Centro de Prevención del Delito del Estado de México
México	México	Lucila Guerra	Directora General de Planeación Estratégica para la Prevención Social	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
México	Colima	Raul Pinedo Dávila	Secretario de Seguridad Pública de Colima	Gobierno de Colima
México	México	Guillermo Ruiz	Asesor	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana
México	Aguascalientes	María Emilia Hernandez	Regidora	Consejo de regidores de Aguascalientes
Panamá	Panamá	Manuel Zambrano	Director de la Oficina de Seguridad Integral	Ministerio de Gobierno y Justicia
Paraguay	Central	Blas Lanzoni	Gobernador de Central	Gobernación de Central
Paraguay	Central	Horacio Galeano Perrone	Asesor en Seguridad Ciudadana	Gobernación de Central

3. Memoria del Evento

3.1. Apertura e Introducción al Diálogo Subregional

La mesa de apertura e introducción al Diálogo Subregional estuvo compuesta por Daniela Carrera Marquis, representante del BID en Brasil; Fabiano Pereira, Secretario de Justicia y Derechos Humanos de Rio Grande do Sul; Airton Michels, Secretario de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul; y Regina Miki, Secretaria Nacional de Seguridad Pública (Brasil).

Daniela Carrera Marquis dio la bienvenida a los participantes e inició su exposición afirmando que la inseguridad es uno de los mayores problemas sociales identificados por los ciudadanos de América Latina, amenazando personas, instituciones democráticas y la actividad económica. La reducción de la desigualdad social en esta región en las últimas décadas ha convivido paradójicamente con el aumento de la criminalidad violenta. Además, América Latina registra baja confianza en la policía, cuando se compara con otras regiones. En dicho contexto, el Diálogo Subregional es un espacio propicio para difundir experiencias exitosas en materia de reducción de la violencia y criminalidad.

Como representante del BID en Brasil, Daniela Carrera Marquis indicó que la Seguridad Ciudadana es una de las prioridades de la estrategia del BID para ese país en el período 2012-2014. Asimismo, informó que el BID trabaja en tres grandes áreas: (i) generar conocimiento a través de diagnósticos; (ii) difundir mejores prácticas a través de seminarios y diálogos; y (iii) financiar programas y proyectos innovadores. Y finalizó su exposición destacando que el BID apoya la participación de la sociedad civil y del sector privado en la lucha contra la violencia.

Fabiano Pereira, luego de saludar a los participantes en nombre de Tarso Genro, Gobernador de Rio Grande do Sul, expuso lo realizado por dicho Gobernador en materia de seguridad. Tarso Genro fue Ministro de Justicia del Gobierno de Lula, tiempo en el que creó el PRONASCI y abrazó la idea de que la seguridad depende de la articulación transversal de diversos actores y de la acción de la ciudadanía. Al asumir el gobierno de Rio Grande do Sul, lanzó el programa "Rio Grande do Sul na Paz", enfocándose en acciones en territorios con altos índices de homicidios e implementando la vigilancia de proximidad y acciones sociales en las comunidades, con foco en la juventud. El programa tuvo por efecto reducir constantemente el número de homicidios y criminalidad en donde fueron instaladas las acciones y reducir la reincidencia entre jóvenes en conflicto con la ley.

Airton Michels, a su vez, recordó que la inflación fue un problema que afligía a casi todos los países de América Latina y que décadas atrás parecía imbatible. En la misma línea, la inseguridad y la violencia parecen ser un problema sin solución que alcanza a todos los países de la región; no obstante, pueden ser eficientemente combatidos. La teoría de que la seguridad estaría garantizada con la reducción de la desigualdad social no se ha cumplido, por ello la importancia de diálogos como éste para que la articulación entre actores y la difusión de buenas prácticas contribuyan a superar los problemas de inseguridad en la región.

Regina Miki priorizó, en su discurso, la presentación del Sistema Nacional de Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia Criminal (SINESP), tema que trataría en la mesa sobre Medición da Seguridad Ciudadana. Según la misma, en el área de seguridad pública, hay muchos datos, pero faltan informaciones. La autonomía de las Unidades de la Federación (UF), inclusive en el registro de hechos criminales, dificulta la evaluación de políticas. Las informaciones no han de estar totalmente integradas y son registradas de manera diferente dependiendo del lugar. Lo que debe ser aclarado es materia procesal.

En el Ministerio de Justicia brasileiro, existe la llamada Red de Integración Nacional de Informaciones de Seguridad Pública, Justicia y Fiscalización (Red INFOSEG), la cual no sirve para la gestión de seguridad pública, especialmente debido a cuestiones de reserva de la información. Por ello, se ha creado el SINESP.

El SINESP, que será lanzado en la mañana siguiente al Diálogo Subregional, permitirá la comunicación criptografiada entre investigadores y el cruce de datos con Previsión, Hacienda, inmuebles, etc.

Hubo voluntad política de instaurar el SINESP, con la creación de una ley federal que obliga a los estados a proveer los datos al Gobierno Federal. El desafío ahora es lograr que los estados alimenten correctamente el sistema de denuncias y otras informaciones. Aún es necesario brindar ayuda a los gestores de los estados para que los datos sean confiables y estén correctamente insertados.

Otro punto importante es la necesidad de superar el atraso tecnológico en algunos estados. El gobierno federal actúa intensivamente para que se corrija la discrepancia, firmando convenios hasta para la compra de ordenadores.

Asimismo, se está creando el SINESP Ciudadano, por medio del cual el ciudadano podrá consultar datos de vehículos, datos de presidios, etc.. Con el SINESP, se espera posibilitar la evaluación de la política presupuestaria y de la efectividad de dicha política.

3.2. Presentación del Diálogo Subregional y del Documento de Debate

La mesa de presentación del primer Diálogo Subregional estuvo compuesta por Renato Sérgio de Lima, vicepresidente del Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), consultor del BID y principal autor del Documento de Debate que antecede a este Anexo; y Nathalie Alvarado, especialista líder del BID en modernización del Estado. La mesa fue moderada por Peter Hakim, Presidente Emérito del Inter-American Dialogue.

Con base al Documento de Debate, la exposición de Renato Sérgio de Lima comenzó mencionando el desafío de reducir la violencia en América Latina y las dificultades enfrentadas por los países latinoamericanos para coordinar y aumentar sus capacidades institucionales en el sentido de promover la seguridad pública.

Las situaciones encontradas en Brasil, foco del Documento de Debate, son semejantes a las de otros países latinoamericanos: signadas por el serio problema de la violencia, con muchos desafíos y tareas que precisan ser concluidas.

Las áreas de actuación para la seguridad pública están basadas en tres ejes: (i) territorio, (ii) gestión de la información y (iii) participación social y alianzas. En el eje del territorio, se destaca la integración del trabajo de las policías (civil y militar) como forma de administrar las fuerzas policiales por área y región, contribuyendo así al crecimiento del monitoreo y de la rendición de cuentas de las policías. En el eje de la gestión de la información, se plantea el desafío de coordinación de los recursos para los proyectos de sistema de información en cada estado. En el eje participación social y alianzas, se destacan los consejos comunitarios y la articulación social.

Entre las lecciones aprendidas en el Documento, Renato Sérgio de Lima resaltó el vacío de institucionalización de las políticas y de los programas de seguridad pública. Trató, en este punto, el problema de la transición de gobiernos o períodos y la falta de mantenimiento o ruptura de las políticas del gobierno anterior como uno de los desafíos a la continuidad de políticas eficaces.

Para Nathalie Alvarado, los diálogos regionales constituyen uno de los principales instrumentos de seguridad ciudadana y procuran orientar el diálogo junto a gobiernos regionales y municipales, destacando el papel de estos gobiernos. La reflexión sobre las experiencias operativas confirma la importancia del acercamiento con la comunidad y de la actuación a nivel de los gobiernos locales y subnacionales.

La prevención social de la violencia por parte de estos gobiernos debe enfocarse en los jóvenes, las mujeres, la transmisión de la violencia, entre otros, y ser situacional, es decir, trabajar con gestión integrada, urbanismo, cuestión social, fortalecimiento de las instituciones (policiales), y reinserción y reintegración de egresados del sistema penitenciario.

Nathalie Alvarado también señaló los cuatro elementos esenciales para la seguridad ciudadana. Ellos son: la información (estadística, calidad, oportunidad), la gestión (liderada a partir del nivel local), la participación ciudadana (consciencia de la responsabilidad ciudadana) y la evaluación (conocimiento y proliferación de aquello que funciona y de aquello que no funciona).

Peter Hakim, finalmente, subrayó que es imposible ignorar la importancia de la seguridad pública como un gran problema, principalmente en América Latina. La seguridad afecta a todos los países, atacando la economía, la democracia y la vida social. Para enfrentar este problema, los gobiernos nacionales deben colaborar con los gobiernos estatales y municipales. También resulta importante la colaboración de las ONG y del sector privado.

En los debates, se han reiterado los ejes de actuación de la seguridad pública ciudadana, presentes en el Documento de Debate: la gestión de la seguridad a nivel territorial, local; la gestión de la información; y la participación social ciudadana y las alianzas. Asimismo, se hizo foco en la evaluación y conocimiento de buenas prácticas y las dificultades en obtener datos correctos y en hacer uso de las informaciones. En este sentido, accesibilidad y *accountability* son centrales para el avance de las políticas de seguridad, siendo una de las soluciones indicadas la inversión en capacitación de los actores de los proyectos de seguridad, en especial de los responsables del registro de las informaciones para que dicho registro sea realizado con calidad.

3.3. Estrategias de Seguridad Ciudadana en los Estados Brasileños

La mesa de estrategias de seguridad ciudadana en los estados brasileños fue moderada por Gustavo Beliz, especialista líder en modernización del Estado, del BID, y contó con la participación de Rômulo Ferraz, Secretario de Defensa Social del Estado de Minas Gerais; Álvaro Fajardo, Secretario Extraordinario de Acciones Estratégicas del Estado de Espírito Santo; y del delegado Carlos Santana, Coordinador de Rio Grande do Sul na Paz, Rio Grande do Sul.

Rômulo Ferraz inició su exposición agradeciendo al BID y resaltando la cooperación técnica existente con su estado y un préstamo a recibir el año próximo. Luego, afirmó que los programas de seguridad ciudadana de Minas Gerais son pioneros. En el año 2003, se creó el Sistema de Defensa Social con el objeto de integrar estructuras de seguridad, habiéndose constituido la Secretaría de Defensa Social que alberga conjuntamente al Cuerpo de Bomberos, proyectos de prevención, Policía Militar, Policía Civil, sistema penitenciario y sistema de aplicación de medidas socioeducativas.

En la experiencia de Minas Gerais, se debe destacar el “acuerdo de resultados”, se trata de un contrato de gestión basado en indicadores de desempeño con metas para cada área de la administración pública de Minas. El acuerdo también contempló metas regionalizadas por Región Integrada de Seguridad Pública (RISP). Y el éxito en alcanzar las metas garantiza el incentivo financiero. Para Rômulo Ferraz, el incentivo funcionó bien al comienzo, pero gradualmente fue perdiendo efecto porque pasó a ser considerado derecho y no un premio.

La primera etapa del acuerdo se focaliza en los grandes resultados a ser alcanzados por el sistema de defensa social, tales como la contención de homicidios y otros crímenes violentos. La segunda etapa del acuerdo está enfocada en los equipos de trabajo. Los indicadores considerados son finalísticos y hay indicadores específicos para Policía Civil, Policía Militar, entre otros.

El resultado obtenido fue la caída en la tasa de homicidios de 2005 a 2010. Sin embargo, ha habido un recrudecimiento del crimen violento en los últimos dos años.

El estado de Minas Gerais ha logrado también tener el mayor número porcentual de presos en régimen laboral en Brasil. No obstante, el número de presos estudiando aún es bajo. En cuanto a los adolescentes en cumplimiento de medida de internación, hay una escuela en todas las unidades socioeducativas.

Finalmente, las pesquisas realizadas en los años 2007, 2009 y 2012 han demostrado satisfacción con el sistema de defensa social de ciudadanos que sufrieron algún tipo de delito.

Álvaro Fajardo inició su exposición indicando que, a pesar del momento de inclusión social con éxito financiero en la región, Espírito Santo ha sufrido un aumento de la violencia en las últimas cuatro décadas. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes pasó de 14, en 1980, a 58 homicidios por cada cien mil habitantes en 2009.

La planeación estratégica del actual gobierno estatal, iniciado en 2011, delineó 10 ejes

de acciones, siendo uno de ellos la reducción de la violencia. Considerando dicha reducción de la violencia y criminalidad como prioridad, se creó la Secretaría de Estado Extraordinaria de Acciones Estratégicas (SEAE) para instituir y organizar el Programa Estado Presente (se trata de un conjunto de estrategias de protección y prevención, citado en el Documento de Debate que antecede a este Anexo), articulando organismos y los niveles de gobierno estatal y municipal.

El primer eje del Programa Estado Presente es la protección policial. En este eje, se está repensando el proceso criminal, incluyendo el poder judicial. Además, hay una recomposición de efectivos policiales, con más de tres mil nuevos policías concursados, y la actuación en áreas integradas, con el esfuerzo de monitoreo y control, análisis del fenómeno criminal y planeación estratégica. Se realizan reuniones mensuales para presentar resultados al gobernador, reuniendo miembros del Ministerio Público y del Poder Judicial; actores de seguridad pública; el Comandante de la Policía Militar y el Jefe de la Policía Civil. El sistema penitenciario, que también compone este eje, no se encuentra sobrecargado. Existen 35 unidades penales y más de 1/3 de la población carcelaria estudia o trabaja.

El segundo eje del Programa Estado Presente es la protección social. Las acciones que abarcan Secretarías de Educación, Salud, Deportes, Cultura y municipios forman parte de este eje. El diagnóstico ha mostrado que las áreas incluidas en el programa tenían menos escuelas y más homicidios. Los 30 grupos de barrios escogidos representaron en el 2010 más del 50% de los homicidios del estado. Se trata de barrios que han sido creados en las últimas cuatro décadas sin intervención del Poder Público.

El delegado Carlos Santana inició su exposición diciendo que, cuando el actual gobernador de Rio Grande do Sul asumió sus funciones, determinó la creación de un programa de seguridad ciudadana en la misma línea que el PRONASCI: Rio Grande do Sul na Paz; cuyos ejes de acción son la prevención, con foco en jóvenes de 12 a 24 años; la transversalidad, con participación de varios organismos; y la gestión, con la mira en la calificación de datos y la creación del Comité Gestor, en el cual participan varios actores.

Algunos de los proyectos de Rio Grande do Sul en el área de seguridad pública son: Rio Grande do Sul na Paz; Combate al Tráfico de Personas (ganador del premio Gobernarte, del BID); Gabinete de Gestión Integrada de Seguridad Pública (GGI-RS); el programa de oportunidad de empleo para egresados; y la Patrulla Maria da Penha.

En los debates, se ha preguntado sobre el costo administrativo de la seguridad ciudadana; los niveles de institucionalidad y sustentabilidad de la seguridad ciudadana en Brasil; las estrategias de coordinación entre los niveles estatal y municipal; y las acciones realizadas en el país para reforzar las instituciones de seguridad pública.

3.4. Medición de la Seguridad Ciudadana: Monitoreo y evaluación de la seguridad ciudadana

La cuarta mesa del Diálogo abordó el tema de la Medición de la Seguridad Ciudadana y fue moderada por Paulina Duarte, directora del Departamento de Seguridad de la OEA.

Expusieron John de Boer, líder del Programa de Gobernabilidad, Justicia y Seguridad del IDRC; Jorge Srur, especialista S nior en modernización del Estado, del BID; y Zeliomar Almeida Volta, Superintendente de Prevención de la Violencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Bahía, Brasil. También participaría de esta mesa (ver Programa) Regina Miki, Secretaria Nacional de Seguridad Pública, pero se retir  del evento más temprano, habiendo realizado su presentación del SINESP en la mesa de apertura.

John de Boer indicó en su exposición que el IDRC está enfocado en el problema de la violencia urbana porque el mundo se ha transformado en una sociedad urbana. Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, y este número aumentará aún más en los próximos 50 años. En las áreas de bajos recursos, la población es víctima de la violencia en todas sus formas, y el círculo vicioso lleva a los pobres a una situación cada vez peor. Muchos gobiernos locales y nacionales reconocen que las ciudades son el punto de partida de campañas de desarrollo y políticas de seguridad. De esta forma, el proyecto Ciudades Seguras e Inclusivas del IDRC procura establecer los vínculos entre violencia y pobreza e identificar aquello que funciona y lo que no funciona.

Jorge Srur, a su vez, remarc  el hecho de que América Latina ha avanzado mucho en el cómputo de los delitos y bastante en su medición. Sin embargo, aún utiliza poco el conocimiento para predecir y, por lo tanto, prevenir los delitos. Los observatorios creados en la región no son totalmente capaces de producir y determinar información básicas para la identificación de delitos.

Para avanzar más en este tema, se ha creado el Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES) al cual pertenecen 20 países latinoamericanos (siendo Brasil el más reciente en ingresar), con la cooperación de diversos sectores gubernamentales y de otros organismos internacionales, además del BID.

Como ejemplo de “buena práctica”, Jorge Srur destacó los Carabineros de Chile, que mantienen un registro periódico de delitos. La accesibilidad de los datos, con información de cuáles son los delitos registrados y cuáles son responsables del registro, garantiza *accountability*.

Zeliomar Almeida Volta inició su exposición indicando que la seguridad pública no es solamente un caso de policía, sino de seguridad humana, puesto que abarca necesidades básicas, como derechos humanos y calidad de vida.

En Bahía, Brasil, se ha creado el “Pacto por la Vida”, que sigue el modelo de gestión en el cual el Estado está dividido en regiones integradas de seguridad pública. También forma parte del “Pacto por la Vida” de Bahía la implementación de la policía comunitaria, que procura garantizar la participación democrática de la comunidad y la protección de derechos humanos de los profesionales y de los ciudadanos.

En este estado hay pesquisas que indican que hay importantes diferencias en la recolección de datos en lo que se refiere a la medición de los mismos cuando se los compara con el resto de Brasil. Las formas de medición de los datos en los estados son autónomas, pero, una vez que entran en el sistema nacional, se unen a este sistema mayor, lo que puede generar distorsiones.

En los debates, se ha enfatizado la necesidad de producir estadísticas y se ha destacado, como limitación en esta área, la existencia de pocos recursos para estudios e investigaciones. Aunque el presupuesto sea muy limitado, la inversión en investigación es necesaria para comprender las situaciones y gastar mejor en seguridad. Es importante trazar el perfil de las víctimas, de los infractores y los lugares en donde se cometen los delitos. Estudios de inseguridad de la situación de la víctima pueden motivar a la población y generar más confianza en la comunidad. En este sentido, los Estados deben preguntarse si ganan o pierden con los programas.

También se ha mencionado en los debates la experiencia de la ciudad de Tucumán, en Argentina, como ejemplo de buena práctica. En Tucumán, se ha desarrollado un sistema único e integrado de seguridad, en el cual cada denuncia es analizada por el observatorio de seguridad. Se ha creado un número de teléfono gratuito y una página electrónica, además de un centro de ayuda a las víctimas. Asimismo, se realizan encuestas de opinión sobre seguridad.

3.5. Buenas Prácticas en Programas de Prevención de la Violencia

La mesa de buenas prácticas en programas de prevención de la violencia contó con las presentaciones de Ilona Szabó, del Instituto Igarapé; José Luiz de Amorim Rattón Júnior, Investigador y Profesor de la Universidad Federal de Pernambuco; Cláudio Beato, director del Centro de Estudios en Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais (Crisp/UFGM); Luciana Guimarães, presidente del Instituto Sou da Paz; y Coronel Robson Rodrigues, consultor Sênior del Instituto Igarapé. La mesa estuvo moderada por Nathalie Alvarado, especialista líder en modernización del Estado, del BID.

Ilona Szabó comenzó su exposición diciendo que el Instituto Igarapé es un think-tank que trabaja en investigaciones, políticas públicas y articulación sobre drogas, prevención y reducción de la violencia y cooperación internacional.

El Instituto Igarapé está realizando actualmente un diagnóstico/mapeo de iniciativas de seguridad ciudadana en América Latina, tomando como fuente las bases de datos de otras organizaciones, como el BID, OCDE, Banco Mundial, etc. Cabe destacar que los grandes actores internacionales en seguridad ciudadana (BID, OEA, BM y PNUD) tienen, cada uno, un enfoque diferente.

Hasta el momento, lo que se puede observar con el diagnóstico es que ha habido una expansión de las iniciativas de seguridad ciudadana, que comenzaron en los años noventa. Brasil es pionero y tiene una participación importante en el total de la región. Además, hay una alta concentración de intervenciones en Brasil, en Colombia y en el triángulo norte de América Central. Existe también una relación entre el número de iniciativas y la percepción de inseguridad.

José Luiz de Amorim Rattón Júnior, quien fue asesor del Secretario de Seguridad Pública de Pernambuco hasta 2012, presentó el Programa Pacto pela Vida (descrito en el Documento de Debate que precede a este Anexo) a partir de un abordaje académico y de gobierno.

Desde el año 2000, ha habido una reducción de la participación relativa del Sudeste en el número absoluto de muertes violentas intencionales en Brasil, mientras que en las otras regiones se ha visto un aumento. Entre 2000 y 2010, la tasa de homicidios en Pernambuco pasó de 33 a 58 homicidios por cada cien mil habitantes.

El modelo de gestión y monitoreo adoptado por el gobierno estatal intentó comprender los problemas de seguridad pública que atacan especialmente la vida y manejar las respuestas desde la administración pública. Para ello, fue creado el Comité Gestor del Programa “Pacto por la Vida”, con participación de diversos actores además de las policías. Asimismo, se han creado 26 áreas integradas de seguridad, siendo cinco de ellas en la capital (Recife) y cinco en el área metropolitana. Hay protocolos desarrollados de manera conjunta entre varias áreas: procesos causales que tendrían impacto sobre la reducción de homicidios.

El Programa “Pacto pela Vida” comenzó en el año 2007 y, en 2012, había reducido la tasa de homicidios de, aproximadamente, 50 a, aproximadamente, 37 homicidios por cada cien mil habitantes.

Entre los principales avances del Programa, merece destacarse el hecho de haber colocado los homicidios en el centro de la agenda de políticas públicas de seguridad a nivel de estados. Asimismo, se cuenta con la presencia permanente del gobernador y la implementación de mecanismos de gestión y monitoreo vinculados al nivel central de gobernanza. Se destacan también la visión integral de seguridad pública, que no se enfoca solo en la policía; sino también en la transparencia y calidad en la producción de información; la territorialización; los mecanismos de incentivos y el fomento de la innovación.

El Programa tiene como desafíos la superación de la visión corporativa y de la competencia entre las instituciones de seguridad; la prevención de la ritualización y de la interrupción de innovación; la prevención del acomodamiento; la ampliación del monitoreo más allá del nivel estratégico de toma de decisión y la evaluación permanente. Por otra parte, Se puede mejorar la adhesión de los municipios y el fortalecimiento y ampliación de los mecanismos de prevención social del crimen y violencia.

Cláudio Beato habló sobre la efectividad y la evaluación de programas de prevención en Minas Gerais. Cuando se habla de programas de prevención, existe la posibilidad de tratar (i) efectividad (evaluación de proceso, evaluación de resultado); (ii) grado de científicidad de las evaluaciones; (iii) políticas sociales y prevención del crimen (los programas sociales genéricos no siempre contribuyen tanto como los programas específicos de prevención); y (iv) alcance de las intervenciones.

América Latina tiene una tradición de evaluaciones institucionales y sistémicas de naturaleza gerencial, abarcando distintos actores con lógicas y niveles de complejidad diferentes. En el mundo anglosajón, las evaluaciones se enfocan en contextos específicos. Este patrón es mejor para saber lo que funciona y lo que no funciona. La evaluación de las políticas de prevención en Minas Gerais tuvo un enfoque sistémico.

El estado de Minas Gerais introdujo no solo un conjunto de programas, sino una concepción de defensa social, con alianzas interinstitucionales en proyectos como Fica

Vivo (descrito en el Documento de Debate que precede a este Anexo) o la Integración de la Gestión en Seguridad Pública (IGESP).

La Secretaría de Defensa Social realiza una gestión integrada del sistema. La misma cuenta con una superintendencia específica para prevención. Se trata de programas de prevención o de infraestructura; IGESP; Minas Mais Segura; Fica Vivo; Escola Viva; y Comunidade Ativa. Cuando son evaluados por la Escala de Maryland de rigurosidad de evaluaciones, el IGESP obtuvo un resultado nivel tres; Fica Vivo, Escola Viva y Comunidade Ativa obtuvieron un nivel cuatro. Considerando que, en general, la mayoría de las evaluaciones son de nivel uno o dos, las evaluaciones de los programas de Minas Gerais han demostrado que son exitosos.

Los principales problemas enfrentados en el estado son la cultura del secreto, en la cual la propiedad institucional de las informaciones hace que los datos estén disponibles, sin embargo no siempre accesibles; la escasez de gestores profesionales y la dificultad para conseguir recursos financieros para evaluación.

Luciana Guimarães presentó el papel del barrio Jardim Ângela en la reducción de homicidios en São Paulo. Jardim Ângela fue considerada el área más violenta del mundo en los años ochenta. A partir de 2003, se registró una caída de la violencia en el barrio, cuya tasa de homicidios pasó de 88,6, en 1996, a 17 homicidios por cada cien mil habitantes en 2013.

El barrio contaba como equipamiento público con una escuela, un batallón de policía y un puesto de salud. Aunque la mitad de la población residente allí fuese menor de edad, no se contaba con equipamientos para esparcimiento, deporte y cultura. Eran frecuentes las denuncias de abuso por parte de la fuerza policial y sus habitantes eran marcados por el estigma. Por otro lado, el barrio también se caracterizaba por una comunidad fuerte, con movimientos sociales y el fuerte liderazgo del Padre Jaime Crowe. Fue organizado, entonces, el Foro de Defensa de la Vida con la articulación entre poder público, universidad y sociedad civil.

A partir de dicha organización, fue creada la primera base comunitaria y se reformuló el batallón de la Policía Militar (enfocándose en la inteligencia policial). Asimismo, se buscó un acercamiento entre policía y escuela y entre Ministerio Público y comunidad. También se creó un grupo especializado en resolución de masacres; orientadores jurídicos populares; el Centro Integrado de Ciudadanía; el programa Criança Esperança y puestos itinerantes de entrega de armas. Otra medida destacada fue el cierre de bares.

Los desafíos enfrentados actualmente son aceptar una nueva realidad (i.e., la comunidad no acepta que los homicidios se han visto reducidos por miedo a perder inversiones); mantener la tendencia de reducción; realizar nuevos diagnósticos e involucrar a la juventud.

Luciana Guimarães destacó la necesidad de realizar un diagnóstico para tener claro el problema; el abordaje multicausal; la diversidad de actores; la estrategia sistémica y la combinación entre prevención y protección. Por otra parte, enfatizó que el problema en el barrio Jardim Ângela no fue enfrentado con mayor utilización de la fuerza ilegítima, un cambio en el Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) o en el Código Penal y tampoco con calidad en la educación.

El Coronel Robson Rodrigues presentó la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Rio de Janeiro (experiencia descrita en el Documento de Debate que precede a este Anexo). La pacificación en ese estado es un proceso de acercamiento de la policía. Dicho proceso está peligrosamente abierto, es realizado “en pleno vuelo”; es la acción antes de tener un plan cerrado.

Anteriormente, en Rio de Janeiro hubo prácticas que oscilaban entre una postura de aproximación y una operativa de guerra contra las drogas. Las UPPs fueron inicialmente una casualidad feliz. Permitieron observar que la falta de proximidad era un gran problema y mostraron la importancia de considerar el empoderamiento de la sociedad.

Existe el riesgo de no contar con un programa con metas e indicadores adecuados que permitan evaluar la experiencia de las UPP. Actualmente, el sistema de indicadores de metas existe solo para cuestiones criminales. Pero es necesario disponer de más opciones para la policía de aproximación, para cuantificar, entre otros, los niveles de capital social, niveles de legitimidad, niveles de participación, desacato. El agente policial es estimulado a alcanzar metas porque eso aumenta su salario, y no hay incentivo alguno para capacitación, ni sensibilidad comunitaria.

Finalmente, el Coronel Robson Rodrigues subrayó que los traficantes le temen al empoderamiento de la sociedad y a la confianza en las instituciones y en la policía, lo que hace que el terreno sea inhóspito.

En los debates, se ha resaltado la existencia de múltiples actores que han participado en Jardim Ângela. También se mencionaron los problemas del sistema de metas de Minas Gerais, planteando el desafío de medir, de manera significativa, la vigilancia de proximidad. Se destacaron, finalmente, los incentivos para coordinación y participación; los factores de éxito de los proyectos presentados, tales como participación comunitaria, metas, indicadores, etc.; y la dificultad para lograr la sustentabilidad de esos factores.

3.6. Conversatorio: Los Participantes Comparten sus experiencias en Prevención de la Violencia

El conversatorio para que los participantes compartan sus experiencias en prevención de la violencia fue la última actividad del primer día de reunión del Diálogo. Moderado por Rafael Franzini-Battle, representante de la Oficina de Enlace y Parteneriado de la UNODC. El conversatorio contó con las participaciones de Oscar Bocalandro, Secretario Ejecutivo de la Agencia de Prevención de la Violencia de la Provincia de Buenos Aires, Argentina; José Luis Palacios Arzate, director general del Centro de Prevención del Delito del Estado de México, México; Lucila Guerra, directora general de Planeación Estratégica para la Prevención Social, México; Guillermo Vicente F. de la Maza, Subsecretario de Vinculación Institucional del Estado de Puebla, México; Luís Fernando Linch y Raquel Arruda, de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil; y Manuel Zambrano, director de la Oficina de Seguridad Integral, Panamá.

Compartiendo la experiencia argentina, Oscar Bocalandro inició su exposición afirmando que la violencia en el deporte constituye una situación grave en la Argentina.

Existen muchos clubes que desempeñan un papel importante en el desarrollo cultural del país. No obstante, la actividad deportiva está muy concentrada territorialmente: en un 2% del territorio se manifiesta el 60% de la actividad deportiva del país. Las barras bravas están compuestas de fanáticos que, en muchos casos, extorsionan, interrumpen los juegos e impiden que las familias vayan a los estadios. Los “empresarios de la violencia” están fuera del estadio.

La policía por sí sola no puede resolver el problema de la seguridad. La policía que cuida los estadios no tiene, en su formación, una materia que estudie la seguridad en el deporte. Antes, se utilizaba el 25% de la fuerza policial en los eventos deportivos. El proyecto que están desarrollando en la Provincia de Buenos Aires retira la policía de los estadios e introduce una policía privada en su lugar, especialmente preparada para cuidar la seguridad en el deporte. Asimismo, se implementó el reconocimiento biométrico de las impresiones digitales en los estadios.

La experiencia mexicana fue presentada por José Luis Palacios Arzate, Lucila Guerra y Guillermo Vicente F. de la Maza. El mayor desafío de la seguridad en México es el narcotráfico y sus consecuencias. Anteriormente, la actuación en seguridad se basaba siempre en el control, en la contención del delito. Actualmente, está basada en la prevención social, ya que el programa de Aguascalientes (presentado en la Mesa de Alcaldes, en el segundo día de la reunión) sirve como modelo nacional.

El Programa de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia del Estado de México es una política de prevención coordinada por la Secretaría General de Gobierno y que tiene como ejes estratégicos: cohesión social, grupos con oportunidad de desarrollo, urbanismo y entorno comunitario, percepción de la seguridad; participación ciudadana; cultura de la paz y la legalidad.

El eje de cohesión social busca reconstruir comunidades cohesionadas y seguras por medio de la reducción de factores que perjudican la convivencia, la identidad y la cultura ciudadana y por medio del desarrollo de la cultura de la paz y la legalidad. El eje de los grupos con oportunidad de desarrollo busca disminuir los factores generadores de violencia y las conductas antisociales que impiden el desarrollo de oportunidades para la población. El eje urbanismo y entorno comunitario procura constituir espacios adecuados y seguros que favorezcan el desarrollo humano y la convivencia, con participación social. El eje percepción de la seguridad busca mejorar la percepción de seguridad y fortalecer la imagen de la autoridad como figura de confianza y respeto. El eje participación ciudadana busca integrar la ciudadanía a los procesos de adopción e implementación de acciones de prevención. Y el eje cultura de la paz y la legalidad tiene por objetivo promover una cultura de paz y legalidad con la perspectiva de derechos humanos y la contribución a la prevención, mediación y resolución de conflictos por vía pacífica y en el marco de la ley.

Los proyectos de gobierno pasan por la evaluación pública del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, órgano autónomo de consulta, análisis y opinión. Asimismo, fue creado el Observatorio Ciudadano, grupo colegiado de académicos que realizará la investigación y análisis sobre la violencia y la delincuencia.

Se ha buscado, también, la creación de un marco legal ampliado, dirigido a la confianza

en las instituciones, los derechos humanos, la salud, los nuevos delitos y los procesos regulatorios.

El gobierno federal de México pactó un acuerdo para brindar mayor atención y recursos a la prevención social de la violencia, buscando establecer un sistema de seguridad pública sin herir la autonomía de cada estado. Para ello, los municipios han recibido recursos financieros para indicar sus proyectos, con base en algunas variables sociales y criminales. Cada municipio seleccionó los territorios en que trabajará. Y los proyectos han contado con el apoyo de las universidades locales.

Partiendo de la idea de prevención de abajo hacia arriba, los objetivos específicos son: (i) el desarrollo de habilidades comunes para prevención, capacidad de gestión y fortalecimiento de las comunidades; (ii) el trabajo preventivo con segmentos poblacionales prioritarios, principalmente, jóvenes de 15 a 29 años, niños y niñas, y mujeres; (iii) el desarrollo de capacidades institucionales de prevención, resaltando las capacidades del personal local y su relevancia en cada municipio.

Finalmente, se prevén diagnósticos participativos y auditorías (para saber cómo están los proyectos en un determinado momento y como seguir su implementación), que abarcan entrevistas (encuesta sobre prevención dirigida a jefes de familia y jóvenes); diálogos ciudadanos; grupos focales; mapas perceptuales; talleres y reuniones comunitarias.

La experiencia brasilera fue presentada por Luís Fernando Linch y Raquel Arruda, que se enfocaron en la creación del Observatorio de la Violencia contra la Mujer, de la División de Estadística Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública de Rio Grande do Sul, y sus impactos en el combate a la violencia contra la mujer.

El trabajo comenzó en el año 2011, ya que Rio Grande do Sul fue el primer estado brasileño en difundir datos de violencia contra la mujer abiertamente para el público. Debido a la difusión constante, se han firmado convenios con universidades y ha aumentado mucho el trabajo del Observatorio, que recibió muchas herramientas para análisis de datos.

A partir de 2011, se modificó la mirada sobre la violencia contra la mujer, que está ligada a factores culturales, tales como la sociedad patriarcal, la cultura machista y la falta de empoderamiento de las mujeres. Cuanto más se trabaja con datos, más se explicita la dimensión del problema y de la complejidad de la violencia contra la mujer.

Con la actualización y análisis de los datos en el Observatorio, es posible diagnosticar informaciones criminales referentes a la región, perfil de la víctima, del agresor, entre otras cosas, y, de este modo, anticipar y evitar muertes. Los datos son actualizados diariamente y las informaciones son reenviadas todas las semanas a la Brigada Militar, la Policía Civil, el Instituto General de Pericias y a la Superintendencia de Servicios Penitenciarios (SUSEPE), para que actúen en situaciones de riesgo.

Asimismo, fue creado un nuevo trabajo de policía para fiscalización de las medidas del poder judicial. En los Territorios de Paz (tratados en el Documento de Debate en la experiencia del municipio de Canoas, Rio Grande do Sul), se registran 70 denuncias por día de violencia doméstica; de ellas, siete son graves. Patrullas de la Brigada Militar

(patrullas Maria da Penha, como se conocen en este caso) van diariamente a analizar y verificar la situación de las víctimas por medio de conversaciones con las propias víctimas y con los vecinos. Los relatos regresan a la comisaría para reanalizarlos. Las mujeres que cuentan con medidas de protección mueren menos y, en los casos de los Territorios de Paz, ninguna mujer ha vuelto a sufrir amenazas.

Según Raquel Arruda, el desafío de esta experiencia es hacer que la política sea un gran proyecto que sensibilice a las instituciones de seguridad pública.

Para finalizar, Manuel Zambrano presentó la experiencia de Panamá. En el año 2009, las tasas de homicidios se habían duplicado en el país en comparación con años anteriores, llevando al gobierno que asumía en ese año a tomar decisiones en relación a la seguridad.

En 2011, fue creada una red interinstitucional de intervención dirigida a la prevención de la delincuencia en áreas de altos índices de criminalidad y dominadas por pandillas. A través de proyectos de gestión público-privada, la red logró reducir la violencia.

En 2012, fue creado el Gabinete de Seguridad Preventiva para consolidar el trabajo en el área de seguridad. Dicho trabajo ha enfatizado la importancia de la participación de diversos sectores de gobierno – tales como salud y educación – y de la prevención de crímenes. De este modo, fueron creados el Programa de Seguridad Integral, que busca fortalecer la comunidad y el sistema, y el Observatorio de Violencia, que se ha transformado en un instituto de producción de informaciones para toma de decisión.

Manuel Zambrano indicó que la familia, la educación y los valores son fundamentales en el proceso de formación de los jóvenes para que no entren en la violencia, en pandillas o en las drogas. En este sentido, es importante desarrollar trabajos de prevención (inclusive terciaria, que integre adolescentes en conflicto con la ley) en las comunidades y escuelas, en las iglesias, con las mujeres, etc. Por otra parte, resaltó la necesidad de policías comunitarias y enfatizó que el problema de la inseguridad es de todos y que, por ello, es necesaria la participación de la comunidad, de organismos internacionales y de los gobiernos.

Las estrategias de seguridad ciudadana de Panamá a partir de 2012 tienen como principios guías el respeto a los derechos humanos; el enfoque integral del delito; la coordinación interinstitucional; la focalización de las políticas públicas; y la gestión con base en resultados. Los ejes de trabajo son: el fortalecimiento institucional; la información (a nivel de toda América Central); la prevención (ámbito escolar, alcohol y drogas, áreas de concentración, jóvenes en pandillas, violencia de género); el control y sanción; y la reinserción social y rehabilitación.

Por último, Manuel Zambrano compartió la experiencia del Proyecto del Distrito de Curundú como ejemplo de buena práctica. Dicho proyecto consiste en la intervención local para la promoción y creación de espacios comunitarios saludables y seguros. De modo que el proyecto trabaja con renovación urbana, que incluye la construcción de predios, áreas comerciales, y espacios culturales, deportivos y de capacitación profesional; así como también renovación de calles, veredas e implementación de un sistema de saneamiento y drenaje, entre otras intervenciones.

El proyecto adopta el modelo de gestión social público-privada, en el cual el Estado junto con la iniciativa privada procura reducir los riesgos sociales y fortalecer la convivencia pacífica en la región de intervención.

El Proyecto del Distrito de Curundú cuenta con el apoyo de una Unidad de Policía Preventiva Comunitaria y también se ha trabajado el empoderamiento de la comunidad, mediante la identificación de sus problemas. Para tal fin, han sido creados 53 consejos de barrio y se ha capacitado a los consejeros. Cabe destacar la fuerte participación de mujeres (75%) en los mismos.

Entre los resultados del proyecto, se encuentra una reducción del 50% en el número de homicidios registrados en Curundú desde 2010.

En los debates, el foco estuvo puesto en los desafíos de combatir la violencia contra la mujer. En la experiencia mexicana, el diagnóstico realizado en Aguascalientes detectó que la violencia intrafamiliar y de género operaba como factor generador de violencia en los barrios, indicando la necesidad de implementar políticas de igualdad de género. Actualmente, el gobierno mexicano tiene asociada la liberación de recursos para proyectos de los municipios a la existencia de diagnósticos y estudios; y se espera establecer, para el próximo año, patrones y niveles mínimos de referencia para el detalle de los proyectos.

3.7.Experiencias en Programas de Seguridad Ciudadana financiados por el BID en Brasil

El segundo día de reunión comenzó con la mesa de las experiencias en programas de seguridad ciudadana financiados por el BID, con la moderación de Dino Capriolo, especialista líder en modernización del Estado, del BID. En esta mesa expusieron Álvaro Fajardo, Secretario Extraordinario de Acciones Estratégicas de Espírito Santo; Tamara Biolo Soares, Directora de Derechos Humanos y Ciudadanía, de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos de Rio Grande do Sul (SJDH-RS); Thiago Yuiti Massuda y Daniela Viegas Bueno, de la Secretaría de Estado de Seguridad Pública de Paraná (SESP-PR); Nívio do Nascimento, del UNODC; y el Coronel Amadeu Soares, Secretario Ejecutivo Adjunto de la Secretaría de Seguridad Pública de Amazonas (SSP-AM).

Dino Capriolo fue quien abrió la mesa mostrando los números de criminalidad en Brasil, los proyectos del BID (no solo en cuanto a financiamiento, sino también sobre compartir información), y de la preocupación en incorporar a las comunidades y al sector privado en las operaciones del BID.

Álvaro Fajardo presentó el Programa Estado Presente (citado en el Documento de Debate que precede a este Anexo), en el cual la prioridad es combatir la inseguridad y reducir los homicidios. Desde 1980, El promedio de indicadores criminales del estado de Espírito Santo se mantuvo por encima del promedio brasilero. Sólo a partir del año 2009 se inició un proceso de reversión que está llevando a una reducción del crimen.

En 2010, se efectuó el diagnóstico que identificó 30 aglomerados de barrios, 20 en la región metropolitana y 10 en el interior, que concentraban el 50% de los homicidios en

el estado.

El marco conceptual del Programa Estado Presente abarca la articulación entre secretarías y organismos del estado, la prevención social de la violencia y la lucha calificada contra la criminalidad. Los ejes del programa son la protección policial y la protección social. En la protección policial, se incluye la modernización del sistema de seguridad pública; la implementación de nuevas tecnologías; la gestión compartida; el refuerzo de efectivos; el refuerzo del sistema penitenciario; la gestión por Regiones Integradas de Seguridad Pública/Áreas Integradas de Seguridad Pública (RISP/AISP); y la realización de reuniones periódicas con los principales entes relacionados con el tema. Se estima una inversión total de R\$ 340 millones en este eje entre los años 2011 y 2014. En el eje de protección social, se incluye la transformación del territorio, la mediación de conflictos y la movilización social; además de un conjunto de acciones para atender a la juventud (tales como coordinadores de padres, Deporte por la Paz, Cultura Presente, PROERD, inclusión musical, Up with English); y capacitación profesional (PROFIC).

Tâmara Biolo Soares comenzó su exposición hablando del Programa de Oportunidades y Derechos (POD), se trata de un programa marco de la SJDH-RS con foco en la prevención de la violencia en grupos vulnerables (jóvenes, niños, ancianos, etc.). La misma sostiene que el impacto de las acciones depende del diseño de programas específicos para el problema.

De este modo, el financiamiento del BID fortalecerá el programa en marcha con foco en la juventud. Los ejes de este programa son: la prevención social de la violencia, la calificación de la seguridad pública, el perfeccionamiento del proceso de resocialización de jóvenes infractores y el fortalecimiento institucional de la SJDH como ejecutora del programa.

Thiago Yuiti Massuda y Daniela Viegas Bueno presentaron el Programa Paraná Seguro (descrito en el Documento de Debate que precede a este Anexo). Entre 1991 y 2010, el estado de Paraná mostró una mejora socioeconómica; no obstante, hubo también un aumento de los indicadores de criminalidad en ese período. La tasa de homicidios pasó de 18,5, en el año 2000, a 30,4 por cada cien mil habitantes en 2010; y hubo un aumento del 114% en la tasa de homicidios de jóvenes. Por otra parte, hacía mucho tiempo que faltaba inversión en el área de seguridad pública en el estado.

El Programa Paraná Seguro tuvo inicio entre los años 2010 y 2011, siendo un marco de reestructuración del área. Los ejes de este programa son: la reducción de la criminalidad urbana y rural; el uso de inteligencia policial; el fortalecimiento de efectivos policiales y el aumento de la remuneración de los policías; la prevención de la violencia entre jóvenes; la construcción de Comisarías Ciudadanas y la inversión en el Instituto Medio Legal (IML), en criminalística y en el cuerpo de bomberos.

Los focos de acción son Curitiba (capital del estado), el eje Londrina-Maringá y la franja fronteriza; lo que contempla un total de 27 municipios y brinda atención a entre cinco y seis millones de habitantes, de los cuales un millón son jóvenes de entre 15 y 24 años.

El BNDES y el BID son socios del programa. El BID financió R\$ 112 millones del

programa, siendo el 80% de ese valor destinado a la modernización de las policías.

En el diagnóstico para la implementación del programa, se ha detectado una capacidad policial limitada para prevenir y controlar el delito, la debilidad de oferta de servicios públicos y un funcionamiento inadecuado de los centros de resocialización (para jóvenes en conflicto con la ley). A partir de entonces, se han definido como estrategias el aumento de la eficacia de las policías civil y militar y la reducción de la incidencia y reincidencia de jóvenes en conflicto con la ley.

Entre las acciones de prevención, se destacan las Comisarías Ciudadanas; los módulos móviles; el DHPP; el sistema integrado de producción de informaciones; y los centros de juventud.

Entre las acciones de socialización y reinserción de jóvenes, se destacan los Centros de Socioeducación (Cense), la Atención a Familias de Adolescentes Internados por Medida Socioeducativa (AFAI) y la capacitación y formación continua de servidores.

La SESP-PR posee una Oficina de Proyectos para captación de financiamiento, seguimiento y ejecución de proyectos y adopta un sistema de metas compactadas.

De acuerdo con Nívio do Nascimento, la UNODC posee una oficina regional en Brasil desde el año 2000 y ésta se ha transformado en oficina de unión y asociaciones a partir del 2013. UNODC acompaña los proyectos del BID desde el inicio, con el objeto de certificar que el uso de la fuerza policial en los territorios de intervención de los programas esté en consonancia con patrones internacionales. Para ello, se realiza el diagnóstico de los controles internos y externos de la actividad policial en los territorios y la definición de indicadores de monitoreo y evaluación en conjunto con organismos gubernamentales, instituciones de seguridad, liderazgos comunitarios, etc. Cabe destacar que UNODC realiza un seguimiento continuo de la implementación de los programas, con certificación periódica.

El Coronel Amadeu Soares habló del Programa Ronda en el Barrio (citado en el Documento de Debate que precede a este Anexo) y del Programa del BID sobre reforma de políticas con foco en seguridad ciudadana, ambos en Amazonas.

El Programa Ronda en el Barrio tiene como antecedentes el vertiginoso aumento de la criminalidad; los territorios excluidos de ciudadanía y de presencia organizada del poder público; y la mala articulación de los órganos policiales. En el año 2010, se creó un sistema integrado de acciones de seguridad pública: el Programa Ronda en el Barrio.

Partiendo del paradigma de seguridad ciudadana, este programa tiene como estrategias la convivencia familiar y comunitaria; la estrategia y filosofía de policía comunitaria; la conjunción de las corporaciones y la proximidad policial; la integración y cooperación intergubernamental, creando una rutina de trabajo integrado de la policía; y la prioridad para la seguridad entre secretarías.

Los ejes del programa son la georeferenciación con los Distritos Integrados de Policía (DIP); la infraestructura; la capacitación y formación continua; la metodología de policía comunitaria; y la cobertura territorial (seis zonas, 63 barrios, 30 DIP, 194 sectores).

Los principales resultados son la reducción del crimen en general en el último año de implementación y la reducción significativa de homicidios, latrocinios, robos y otros delitos.

La inversión del BID será aplicada a la creación de Áreas Integradas de Seguridad Ciudadana (AISC); a la evaluación de desempeño, con indicadores de prevención, integración de las policías, capacitación y encuestas de opinión/victimización; a la difusión y publicidad de los datos; y a la ampliación del programa Ronda en el Barrio hacia el interior y área metropolitana. Los productos son la creación de seis AISC en la capital y 14 AISC más en la Región Metropolitana de Manaus e interior del estado; el establecimiento de procedimientos operacionales de patrones integrados; el desarrollo de metodología de evaluación de desempeño e incentivos a la productividad (no remunerados); y el desarrollo de un sistema de información de seguridad ciudadana. Los resultados esperados son la reducción de los índices criminales y la reducción del costo.

En los debates, se sugirió que los indicadores de vigilancia también sean conversados con las comunidades y se resaltó la importancia de la territorialización para crear vínculos entre policía y comunidad, como parte del trabajo de prevención realizado por la policía. Asimismo, se discutió el tema de la prevención social, cuestionando si la misma debería ser parte de la actividad policial o separada de ella, como se defiende en México. En respuesta, se ha ponderado que, en Brasil, no se está reformando toda la policía, sino que se están creando elementos para que las policías puedan desarrollar un trabajo más amplio. Dicho trabajo está desarrollado de abajo hacia arriba y no solo de arriba hacia abajo. Se trata de un cambio en el comportamiento policial.

También se enfatizó que para la resocialización de infractores las estrategias de inclusión del sector privado son clave.

En los debates hubo una crítica al hecho de que las presentaciones se enfocaron en el éxito, pero excluyeron en gran medida las frustraciones, los obstáculos y los fracasos de los programas.

Por último, se dijo que los programas financiados por el BID en Brasil no son totalmente originales y que aprovechan las lecciones aprendidas con otros programas en el país y en el mundo. En Brasil, hay una división de responsabilidades entre estados y municipios, y esa división es considerada por los programas del BID. Por ello, los préstamos para seguridad ciudadana han sido a nivel estatal, pero siempre con acciones en concordancia con líneas federales. Trabajar con el BID es trabajar con la filosofía de la institución y el marco conceptual integral de seguridad ciudadana; por ello es necesario encontrar un equilibrio entre lo que el estado quiere y la filosofía del Banco.

3.8.Mesa de Alcaldes: Articulación de la Gestión de la Seguridad Ciudadana a Nivel Local

La Mesa de Alcaldes del Diálogo Subregional tuvo como tema la articulación de la gestión de la seguridad ciudadana a nivel local y estuvo moderada por Joel Korn, especialista principal en operaciones del BID. La mesa contó con las presentaciones de Lorena M. Rodríguez, Alcaldesa de Aguascalientes, capital del estado de

Aguascalientes, México; Blanca Osuna, Intendente de Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos, Argentina; Jairo Jorge da Silva, Prefecto de Canoas, en el estado de Rio Grande do Sul, Brasil, y Blas Lanzoni, Gobernador del Departamento de Central, Paraguay.

De acuerdo con lo manifestado por Lorena M. Rodríguez, el problema del narcotráfico siempre ha estado presente en los municipios mexicanos. La dimensión del crimen organizado, en México, se concentra en el problema de la inseguridad en áreas localizadas y el gobierno federal se ha enfocado en esas áreas.

En el municipio de Aguascalientes, antes de que Lorena M. Rodríguez asumiera como Alcaldesa, el problema de la seguridad era la mayor preocupación de los ciudadanos: el 90% de ellos se sentía inseguro. Por lo tanto, fue necesario enfocarse en el desarrollo de políticas públicas de seguridad, lo que dio origen al Programa Convive Feliz, en el cual los ciudadanos se identifican con el problema y apoyan las soluciones.

Hay un cambio de paradigma en la seguridad pública. Si anteriormente la seguridad estaba relacionada solamente con policía y justicia, hoy existe un enfoque más amplio de prevención social con participación ciudadana. De este modo, se busca un cambio en la cultura de la política pública de seguridad y en la participación ciudadana.

En los últimos tres años, la metodología adoptada en el municipio de Aguascalientes tiene como base la territorialidad, concentrando esfuerzos y recursos a partir de diagnósticos que identifican el territorio en donde se cometen los delitos y quiénes son sus autores. Por lo tanto, tenemos una “acupuntura” social y urbana, que identifica en donde está la “enfermedad” y produce un bienestar colectivo. La “enfermedad”, la violencia en un determinado sitio de la ciudad, afecta a toda la colectividad.

En los barrios en donde se cometían los delitos, se realizaron diagnósticos participativos con los ciudadanos, buscando identificar sus necesidades (espacio público, seguridad y situación social). A partir de allí, se trabajó con el desarrollo de espacios públicos y de habilidades, creándose redes para solución de conflictos y de necesidades en diversos temas.

Como resultados, la experiencia de Aguascalientes presentó una reducción de más del 30% de la violencia en los barrios comprendidos por el proyecto. La estrategia es, para Lorena Martínez, clara y abarca el fortalecimiento de la participación de la comunidad y del sector privado por medio de la gestión participativa de acciones en el área de infraestructura y rehabilitación de los barrios y colonias.

Blanca Osuna presentó la experiencia de la ciudad de Paraná, de la cual es intendenta. Con aproximadamente 300 mil habitantes, Paraná es la capital de la provincia de Entre Ríos, en Argentina, y participa de la iniciativa ciudades sustentables del BID. En ese contexto, la intendencia ha valorizado la generación de insumos e indicadores para el conocimiento de la realidad.

En lo que se refiere a las políticas de seguridad, se destaca su relación directa con la calidad del sistema democrático y la evaluación de la participación ciudadana. La seguridad debe ser pensada en un sentido amplio, con coordinación de diversas agencias estatales con iniciativas ciudadanas (educación, cultura, economía, trabajo, etc.).

Actualmente, el desarrollo de las políticas locales ha generado un sistema de inclusión y justicia, con la definición de una arquitectura de normas y leyes que operan como plataforma de políticas (de derechos humanos, justicia, educación, etc.) nacionales y regionales. Paraná ha invertido en la institucionalización de nuevos mecanismos y guías de seguridad ciudadana. Hay un esfuerzo para la acción integrada de diferentes sectores involucrados en políticas urbanas y sociales que pueden contribuir a la prevención de la violencia y reducción de la criminalidad.

La experiencia del municipio de Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil (descrita en el Documento de Debate que precede a este Anexo), fue presentada por Jairo Jorge da Silva, actual Prefecto. De acuerdo con su opinión, la violencia en el municipio era caracterizada por un gran número de robos, especialmente robos de vehículos, y homicidios. En el barrio más violento (en donde fue implementado un “Territorio de Paz”), el número de homicidios era inmenso. Para reducir la violencia, se buscó una acción integrada junto a los gobiernos federal y estatal por medio del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI).

Uno de los ejes de acción del PRONASCI en Canoas es la utilización de inteligencia (información) y tecnología para combatir el crimen. Considerando la necesidad de indicadores para orientar la acción policial, se creó el Observatorio del crimen. Asimismo, fueron instaladas 120 cámaras urbanas con tecnología para detección de rostros y audiomonitoreo, para detección de tiros.

El segundo eje importante es la integración y vigilancia comunitaria. Con base en este eje, se ha creado el Gabinete de Gestión Integrada, en el cual todos los sectores participan y establecen estrategias, y un Centro Integrado de Seguridad Pública, en donde actúan todas las fuerzas. Se cuenta también la guardia integrada de fiscalización, que abarca la actuación de las policías y de la prefectura para garantizar el orden público y los derechos. Otra acción importante es la de prevención en las escuelas, buscando la reducción de la violencia en las escuelas a través de la “Ronda Escolar”. También, fue creada una beca de formación de Guardia Municipal (beca de vigilancia comunitaria) para perfeccionar la educación de estos profesionales (el 64% de los guardias municipales poseen educación superior).

El tercer eje es la inclusión y cohesión social, basadas en la participación del ciudadano. Este eje comprende las acciones de construcción de la Casa de la Juventud, que ofrece cultura, informática, teatro, música e inclusión social al público joven y es frecuentada principalmente por jóvenes de entre 15 y 16 años; el Proyecto Mujeres de Paz, que trabaja el empoderamiento de las mujeres como agentes de construcción de paz, que van a lugares en donde la policía no va y actúan principalmente en la relación entre jóvenes, drogas y crimen; el Proyecto Justicia Comunitaria, que contribuye a la creación de un clima de paz por medio de la mediación de conflictos comunitarios; y la Agencia de la Buena Noticia; se trata de una agencia de información que busca difundir los puntos positivos de la comunidad, atacando la visión depreciativa de los barrios en donde se han instalado los Territorios de Paz. También forman parte de este eje las intervenciones urbanas de revitalización de áreas, incluyendo saneamiento; construcción de unidades habitacionales; pavimentación de calles; e instalación de equipamiento de salud, escuelas, equipamiento para deporte, plazas e iluminación pública. El sistema de

participación popular y ciudadana ya ha movilizado 30 mil personas en dos Territorios de Paz.

Entre los resultados ya alcanzados del PRONASCI en Canoas, se encuentra la reducción en más del 50% de los homicidios, robos y hurtos de vehículos en las áreas trabajadas; la creación del registro online de violencia escolar; y el monitoreo para salvar vidas y reducir el uso de armas de fuego.

En la segunda etapa de este Programa, se está priorizando un mayor uso de tecnología para información de delitos y crímenes. Asimismo, se han establecido metas de reducción de los indicadores de crimen para la vigilancia comunitaria, las cuales, si son cumplidas, llevan a los policías a recibir becas como premio. Y, por último, fue creado el Proyecto Ciudadano de Paz, que busca establecer una red de información primaria entre vecinos para enfrentar la violencia.

Blas Lanzoni, Gobernador de Central, asumió hace poco la gobernación de su departamento, luego de tener amplia experiencia de gestión a nivel local. En su presentación hizo énfasis en la necesidad de contar con datos de calidad para poder diseñar políticas de seguridad ciudadana enfocadas a los principales problemas. Expresó que su participación en el Diálogo es una oportunidad única para identificar los programas y proyectos que se están llevando a cabo en la región, y extraer lecciones y buenas prácticas que sean aplicables al contexto de Central.

En los debates, se pidió a los presentadores que indicaran las experiencias que consideran más efectivas en la reducción de delitos, destacándose, entre las respuestas, la creación de una red social por parte de la población, impidiendo la violencia; el trabajo con jóvenes y sus perspectivas de vida (deporte, educación, cultura, esparcimiento); la regeneración urbana, con recuperación de espacios públicos y limpieza, como forma de fortalecer la idea de pertenencia al espacio público, el cual pasa a ser utilizado por la comunidad y no por el crimen; y los consejos comunitarios, que abarcan a todos en la definición de políticas. También se han planteado cuestiones que buscaron el detalle de las experiencias presentadas por los municipios, tales como las formas de evitar que parques y corredores verdes sean tomados por drogadictos; los parámetros para el audiomonitoreo (detección de tiros); la participación del sector privado en los programas y proyectos; la efectividad de la integración entre guardias municipales y fuerzas policiales estatales.

3.9. Experiencias de Articulación de la Gestión de Seguridad Ciudadana a Nivel Medio

La mesa de las experiencias de articulación de la gestión de seguridad ciudadana a nivel medio estuvo moderada por Jorge Srur, especialista Sénior en modernización del Estado, del BID, y contó con las participaciones de Paul Hofer, Secretario de Seguridad de la Provincia de Tucumán, Argentina; Raul Pinedo Dávila, Secretario de Seguridad Pública del Estado de Colima, México; y Eduardo Alberto Sylvester, Ministro de Seguridad de Salta, Argentina.

Paul Hofer presentó el Programa Familia Segura. Tucumán es la provincia más poblada de la región central de la Argentina, con cuatro universidades y centros de investigación; pero al mismo tiempo, posee un cordón de pobreza.

El Programa Familia Segura está estructurado en tres ejes: (i) formación profesional de policías para la prevención; (ii) fortalecimiento institucional; y (iii) mecanismos de mediación de conflictos, i.e., mecanismos operacionales y articulados con otros actores para enfrentar conflictos.

Paul Hofer resaltó la necesidad de la participación de las familias en la vida de los jóvenes para su responsabilización. En ese sentido, el abordaje sobre delitos de menores debe tener herramientas para ayudar a que los padres tomen responsabilidades y se involucren.

Raul Pinedo Dávila inició su exposición contextualizando el estado de Colima como uno de los más pequeños de México. Colima, que posee el puerto con mayor movimiento del país, enfrenta problemas con la producción de marihuana y heroína aunados a la escalada de violencia.

En el año 2011 se creó la Secretaría de Seguridad Pública para desarrollar estrategias de prevención de la violencia. Las estrategias actuales son la revisión penal, con el programa de evaluación permanente de los centros penitenciarios; el comando coordinado, basado en un convenio de colaboración con los municipios; y la participación de las corporaciones policiales. El análisis situacional de cada municipio indica la necesidad de unificar la acción policial, de modo que las acciones operativas estén coordinadas por un comando único. Esta es la estrategia futura de seguridad pública para el estado.

Las fuerzas estatales actúan de manera coordinada, contando con apoyo del ejército y de la armada y bases de operaciones mixtas. Las fuerzas estatales también realizan vigilancia de proximidad. Asimismo, el Gabinete de Seguridad del Estado de Colima realiza reuniones semanales y también extraordinarias con participación de varios actores, inclusive el Poder Judicial. Actualmente, la tasa de homicidios en Colima es de 42 homicidios por cada cien mil habitantes y se encuentra en reducción.

Eduardo Alberto Sylvester comenzó su discurso resaltando la prioridad dada a la seguridad a partir del gobierno que asumió la provincia de Salta en 2009. Fue creada la Secretaría de Participación Ciudadana dentro del Ministerio de Seguridad, para pensar la seguridad con participación ciudadana. Además, se ha trabajado con la movilización de las comunidades a partir de la idea de vecindad (de transformar al vecino crítico en vecino aliado). Hoy en día, existen 300 grupos aliados en la provincia, ya que sus exigencias están poco relacionadas con la seguridad.

Una innovación en la Argentina es la articulación entre seguridad y poder judicial, trayendo este último a participar del diálogo sobre políticas de drogas. Los tribunales de tratamiento de drogas adoptan el sistema de justicia terapéutica. Anteriormente, los delitos leves resultaban en prisión, aun cuando el problema principal eran las drogas.

En cuanto al tráfico de drogas, la ley de drogas fue modificada en el año 2005 para que casos de micro tráfico relacionados al consumo fueran asumidos por la provincia. Existe

también un interés de Salta en adherirse a redes internacionales de lucha contra las drogas, siguiendo el ejemplo de un programa de la Comunidad Europea.

En los debates, el tema principal fue la relación entre seguridad y drogas, siendo remarcada la importancia de eliminar la respuesta desde el ámbito penal para tratar con psicólogos o asistentes sociales, de suspender el proceso penal para continuar con otro abordaje. Asimismo, se destacó que el narcotráfico hace que exista una mayor participación de fuerzas nacionales en la seguridad pública en algunos países. Se ponderó que la coordinación entre niveles de gobierno en México para tratar la prevención es aún embrionaria. Y, por último, se dijo que, en muchos países, el ejército es la institución en que la población más confía.

3.10. Alianzas con el sector privado para la Seguridad Ciudadana

La mesa de alianzas con el sector privado para la Seguridad Ciudadana estuvo moderada por Peter Hakim, Presidente Emérito del Inter-American Dialogue, y contó con las presentaciones de Maria Elena Johannpeter y Claudia, de la ONG Parceiros Voluntários, Rio Grande do Sul, Brasil; Fernanda Folli, supervisora de operaciones del Centro de Integración Empresa-Escuela (CIEE), Brasil; y Murilo Andrade de Oliveira, Subsecretario de Administración Penitenciaria de la Secretaría de Defensa Social de Minas Gerais, Brasil.

Maria Elena Joahnnpeter y Claudia iniciaron su exposición hablando del desarrollo de una cultura del trabajo voluntario organizado, por medio de cursos, capacitación y gestión para organizaciones sociales. Luego, hablaron sobre la relación entre voluntariado y seguridad pública, indicando que la ONG Parceiros Voluntários trabaja en la prevención, ya que eso se refleja en los indicadores negativos de violencia en las comunidades.

La ONG Parceiros Voluntários procura crear una red colaborativa dedicada a la educación. A través de alianzas con empresas, secretarías municipales y la Secretaría Estatal de Educación de Rio Grande do Sul, Parceiros Voluntários busca establecer relaciones de voluntariado entre niños y jóvenes de escuelas de las redes pública y privada. La metodología de trabajo está basada en el desarrollo de principios y valores – entre ellos ciudadanía, respeto, colectividad, consciencia de ser humano – y en el protagonismo juvenil.

El Proyecto Jovens Tribeiros tiene por objetivo proporcionar al joven la posibilidad de hacer una reflexión autónoma de quien es él como ser humano, contribuyendo a que pueda actuar de forma independiente, ser mejor y contribuir a la sociedad.

Actualmente, la ONG Parceiros Voluntários firmó una cooperación técnica con el BID para efectuar una evaluación del Proyecto, que está siendo desarrollado junto a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos de Rio Grande do Sul.

Fernanda Folli presentó el Programa de Oportunidades y Derechos (POD) Legal, realizado a través de una alianza entre el Centro de Integración Empresa-Escuela (CIEE), la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del Estado de Rio Grande do Sul y la Superintendencia Regional de Trabajo y Empleo. El CIEE es una ONG de

integración del joven al mercado laboral por medio de programas de pasantías y aprendizaje profesional.

El POD Legal tiene por objetivo llevar el aprendizaje profesional a comunidades vulnerables, facilitando la reintegración de jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Estos jóvenes presentan una condición de baja escolaridad (educación elemental incompleta) y poca profesionalización. Los objetivos del POD Legal son proporcionar empleabilidad, generación de ingresos y capacidad de consumo a estos jóvenes, a través de su integración práctica y teórica para una calificación profesional formal. Además, también se busca minimizar la amenaza de las drogas y aumentar la educación y profesionalización.

Las empresas estatales contribuyen mucho con los proyectos del POD Legal, abriendo diversas vacantes para los jóvenes del Programa. Estas empresas dan el ejemplo a otros sectores para que comiencen a contratar a dichos jóvenes. Junto a la iniciativa privada, los mismos aprenden en los Territorios de Paz (citados en el Documento de Debate en la experiencia del municipio de Canoas, Rio Grande do Sul).

Actualmente, hay 1.300 jóvenes participando del Programa en las áreas de formación de administración, limpieza, sustentabilidad, servicios, entre otras.

Como resultados, se observa una transformación social profunda. Por un lado, la inclusión en el Programa puede constituir el único ingreso formal de la familia. Por otro, dicha inclusión aumenta la autoestima de los jóvenes y favorece su proceso de maduración y consciencia de colectividad. Entre los jóvenes en cumplimiento de medidas socioeducativas que participan del Programa, apenas el 9% reincide en delitos.

Una de las dificultades encontradas es que la mayoría de los jóvenes llega al POD Legal sin tener sus documentos de ciudadanía regularizados. Por otra parte, se destaca la baja escolaridad de los jóvenes y la necesidad de adaptar la metodología del CIEE a este nuevo contexto.

Murilo Andrade de Oliveira inició su exposición indicando los desafíos del trabajo con la población carcelaria tomando en cuenta el intenso aumento del número de presos en el estado de Minas Gerais, Brasil, a lo largo de los últimos 10 años. Entre las alternativas para la gestión penal, Minas Gerais ha optado por las alianzas público-privadas para la gestión de unidades penitenciarias.

El proyecto de gestión de unidades penitenciarias, a través de las Asociaciones de Protección y Asistencia a los Condenados (APAC) (descrito en el Documento de Debate del Diálogo Subregional), busca ofrecer al condenado recuperación y valorización humana. Este proyecto se plantea como una alternativa para el gran número ocioso de individuos penalizados.

Para que una APAC sea creada en una unidad penitenciaria, la comunidad del municipio en donde se encuentra dicha unidad precisa instituir una organización social sin fines de lucro. Uno de los elementos esenciales de esa organización es el voluntariado.

Procurando garantizar el funcionamiento de las APAC, fue promulgada una ley que regula el convenio del municipio con el sector privado y el ingreso de presos al proyecto. La transferencia de presos es realizada en base a una resolución del Tribunal

de Justicia del Estado de Minas Gerais (TJMG). Cada preso tiene que aceptar ir a la APAC y cumplir con sus responsabilidades.

El proyecto solo es posible gracias a la cooperación de todos los sectores, abarcando diferentes organismos, tales como secretarías de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y poder judicial. Para el reconocimiento de las APAC, por ejemplo, se necesita el liderazgo de un juez.

Como resultados del proyecto de las APAC, se han presentado la reducción de costos y la reintegración de los presos. El costo es menor porque los propios presos rigen la unidad a través de un sistema de trabajo.

Actualmente, existen 27 unidades penitenciarias con convenios de APAC en Minas Gerais, las cuales albergan dos mil presos. El gobierno estatal planea aumentar aproximadamente un 20% el número de unidades con convenio. Además de eso, tiene como desafíos la profesionalización de las APAC y sus empleados, la reducción de la capacidad ociosa (déficit de presos incluidos en el programa) y la regionalización de las APAC.

Los debates se centraron en el detalle de los programas y proyectos presentados, tales como las posibilidades de trabajar, en la perspectiva de Tribus Urbanas, como jóvenes relacionados con el crimen organizado; las dificultades enfrentadas por el CIEE en el POD Legal para firmar alianzas con el sector privado; y el papel de la religión en las APAC.

3.11. Experiencias de Articulación de la Gestión de la Seguridad Ciudadana a Nivel Local

La mesa sobre las experiencias de articulación de la gestión de la seguridad ciudadana a nivel local fue moderada por Diego Arisi, especialista en modernización del Estado, del BID. Expusieron Juan Carlos Valencia, Secretario de Gobierno de Pereira, Colombia; y René Garzón, Secretario del Interior de Bucaramanga, Colombia.

Juan Carlos Valencia resaltó que la articulación con la política nacional de seguridad hizo posible la creación de un plan integral de convivencia y seguridad en Pereira. La lucha contra el crimen concentrado en territorios específicos (proyecto de focalización de esfuerzos); la creación del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana; la intervención en las escuelas, con el Plan de Desarme; y el programa de sensibilización de las trabajadoras sexuales forman parte de este proyecto. Pereira es la primera ciudad en tener justicia móvil en Colombia, a través de la participación del Poder Judicial, con unidades móviles de atención legal.

Para René Garzón, la estrategia actual en Colombia es la de la seguridad a nivel local, en articulación con la recién creada Alta Consejería de Seguridad Ciudadana, que actúa en todo el territorio nacional.

En Bucaramanga, una vez identificados los problemas e indicadores de seguridad, se adoptó un abordaje transversal abarcando secretarías y despachos, con un objetivo claro y común. Los problemas de seguridad en la ciudad eran la sensación de inseguridad, de

espacio público invadido y la movilidad. Las respuestas fueron el Modelo de Paz, con acuerdos para liberar espacios públicos; las reformas de movilidad para aumentar la sensación de seguridad; la participación de líderes comunitarios y familias; y la integración con programas sociales de las policías, del ejército y otras instancias de seguridad.

Los desafíos actuales son: implementar el tema comunitario y disminuir la intolerancia. Las estrategias para enfrentar dichos desafíos son los promotores de seguridad, capacitados por la policía en temas de seguridad; los jóvenes tolerantes, 300 a 400 jóvenes coordinados por las policías y capacitados en temas como aumento ilegal de viviendas, educación, etc.; y el foco en la juventud.

En los debates, se formularon preguntas sobre los incentivos existentes para que la policía trabaje en la prevención; las formas de financiamiento de los programas de seguridad ciudadana recientemente creados; el papel del Alcalde en la seguridad ciudadana; y el apoyo tecnológico a las ciudades para tratar la seguridad.

3.12. Mesa de clausura

La mesa de clausura del primer Diálogo Subregional de Políticas de Seguridad Ciudadana estuvo integrada por Gustavo Beliz, especialista líder en modernización del Estado, del BID; y Fabiano Pereira, Secretario de Justicia y Derechos Humanos del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil.

Gustavo Beliz retomó los principales temas abordados en el Diálogo Subregional, resaltando el hecho de que la información fue uno de los temas centrales de discusión. Más precisamente, el debate se enfocó en el uso de la información para la prevención. Los indicadores son muy útiles para señalar metas y monitorear.

Otro tema destacado fue el trabajo a microescala, principalmente en las localidades (regiones, municipalidades y comunidades). Es importante considerar en este trabajo las cuestiones administrativas de gobierno (estatal/municipal) y el liderazgo por parte, principalmente, de los líderes locales y de la propia sociedad civil.

Asimismo, se indicó la necesidad de implementar políticas públicas de seguridad de ciclo completo, i.e., que contemplen policía, sistema penitenciario, convivencia y rehabilitación. En este sentido, el trabajo en red es fundamental para el desarrollo sustentable de políticas públicas de seguridad. La sectorialización también es muy relevante. Sin embargo, el desafío es de qué modo articular los trabajos a diferentes niveles (nacional, regional, municipal, sociedad civil, instituciones privadas, etc.).

Otra cuestión importante es acabar con el autogobierno y el gobierno de la policía, a través de la implementación de la policía ciudadana y de la socialización del control por la participación ciudadana. Los debates del Diálogo Subregional se refirieron a la humanización de la seguridad (seguridad humana).

Finalmente, Gustavo Beliz destacó el papel de la innovación como una nueva alternativa para los desafíos de la seguridad, principalmente en lo que se refiere a nuevas tecnologías y a la comunicación. En este sentido, cabe pensar que la ciudadanía

se ha transferido hacia el espacio virtual, que es público.

Según Fabiano Pereira, las relaciones de diálogo con el BID son esenciales para los proyectos y también para dar forma y base técnica a las ideas. Se espera que el Diálogo Subregional pueda brindar seguimiento, pues, aunque América Latina haya inaugurado un proceso de ascenso económico y estabilidad, el desafío de la violencia y seguridad aún es grande. Las experiencias presentadas en el Diálogo muestran una sintonía entre los países latinoamericanos para plantear el tema de la seguridad pública en contacto con todos los sectores de la sociedad y producir un modelo diferenciado, un modelo joven y democrático.

Visita Guiada

El último día el Diálogo incluyó una visita guiada a las experiencias de los barrios Lomba do Pinheira y Restinga, en Porto Alegre. Allí los participantes tuvieron la oportunidad de conocer a los beneficiarios y gestores de los Centros de la Infancia y Juventud del programa POD así como los territorios de Paz, en el marco del Programa RS na Paz (descritos anteriormente).

En Restinga, los participantes visitaron el Centro de Promoción de la Infancia y la Juventud CPIJ, que impulsa la inclusión social y el desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad. Desde comienzos del 2012, en el CPIJ se implementa el Programa de Oportunidades y Derechos (POD), el cual ofrece un conjunto de actividades extra-escolares de escritura, historia, informática, literatura, artesanías, deportes, gimnasia y culinaria para los chicos, así como cursos de profesionalización para los más grandes.

En Lomba do Pinheiro, el grupo conoció el Instituto Popular de Arte que fomenta la lectura, la música y la cultura como instrumentos de formación. En este mismo barrio, los participantes conocieron el Centro San Francisco de Asís, sede del POD Juventud, en donde jóvenes de hasta 29 años, algunos en conflicto con la ley, acceden a cursos de música, formación para el mundo laboral y sensibilización en justicia comunitaria y justicia restaurativa.

Las actividades de deporte, cultura, formación ciudadana y profesionalización proporcionadas en los centros POD pueden tener un efecto transformador en los niños, niñas y adolescentes, ampliando sus oportunidades y potencial, y manteniéndolos alejados de factores de riesgo de ser víctimas o victimarios de la violencia. Los POD también le apuntan a la resiliencia de jóvenes que han estado en conflicto con la ley y quienes al recibir nuevas oportunidades, explotan potenciales de vida nunca antes imaginados.

Los territorios de paz se agrupan en el programa RS na Paz bajo los ejes de prevención, transversalidad y gestión; e incluyen también iniciativas de policía comunitaria con programas de higiene bucal, teatro y educación en el tránsito, para reducir la distancia

entre niños, adolescentes y policías. En ellos se implementa el Programa de Oportunidades y Derechos (POD) para la prevención social con niños, niñas y adolescentes. Los socios del POD son organizaciones que ya están presentes y realizan trabajos de prevención social en los barrios, tales como Iglesias, universidades e institutos comunitarios, quienes articulan sus acciones con las de las distintas entidades del gobierno en áreas de salud, educación, justicia, derechos humanos, seguridad ciudadana, entre otras.

Balance del Primer Diálogo Subregional

El balance del Primer Diálogo Subregional de Políticas de Seguridad es positivo. Las contribuciones de los participantes reforzaron las líneas centrales del Documento de Debate y concluyen que, por muy buenas que sean las prácticas de gestión adoptadas, los proyectos que han logrado ser exitosos en la consolidación de la perspectiva de seguridad ciudadana son aquellos basados en el trípode caracterizado por el uso intensivo de informaciones, por el perfeccionamiento de la investigación, de la inteligencia y del análisis criminal, así como también en la aproximación de las policías a la comunidad. El Diálogo identificó que muchas de las buenas prácticas descritas en el Documento de Debate para la realidad brasilera también están siendo aplicadas, con ajustes en relación a las características y particularidades de cada localidad, en varios países de América Latina, ya que la experiencia acumulada por el Banco en sus operaciones en la Región lo convierte en importante aliado para la réplica de buenas prácticas y diseño de estrategias de cooperación y articulación regional e interinstitucional.

En esta tarea, son varios los instrumentos disponibles para apoyar acciones en el área de seguridad ciudadana, entre las cuales se encuentran los préstamos, las cooperaciones técnicas, los programas de armonización de indicadores y de evaluación de impacto, y el Fondo de Iniciativa de Seguridad Ciudadana. No obstante, las discusiones del Primer Diálogo indican que, por ejemplo, los sistemas de metas e incentivos y/o prácticas de evaluación y monitoreo más sistemáticos son más poderosos si se vinculan a programas de modernización y fortalecimiento de las capacidades institucionales y de las legislaciones que regulan la seguridad pública de cada país. Se trata de una agenda que asocia cambios incrementales y de prácticas de gestión con alteraciones en la arquitectura institucional y legal que regula el sector en Brasil y en toda América Latina. Y, debido a esta agenda, el BID ha logrado reforzar sinergias e innovar en apoyo a los países de la Región.

Anexo II. Los Gobiernos Subnacionales en la Gestión de la Seguridad Ciudadana: Experiencias de la Región¹⁷

El presente documento consolida algunas de las experiencias presentadas en el marco del Diálogo Subregional de Política de Seguridad Ciudadana de Gobiernos subnacionales de la Región.

1. Introducción

La inseguridad es la mayor preocupación de los ciudadanos en América Latina. A pesar de que el desempleo y el crecimiento económico fueron las prioridades hasta cierto momento, actualmente 24% de los ciudadanos que viven en la región identifican al crimen y la violencia como el principal problema que enfrentan sus países. Según la última encuesta del Latinobarómetro, la inseguridad fue la mayor preocupación pública en 12 de los 18 países donde se llevó a cabo la encuesta este año.¹⁸

Existen causas para esta preocupación. El incremento de los niveles de crimen y violencia ha plagado América Latina durante la mayor parte de las últimas dos décadas. Las tasas de homicidios, que muestran a América Latina como la región más peligrosa del planeta, se encuentran por encima de niveles de epidemia.¹⁹ Entre los años 2000 y 2010, América Latina era la única región del mundo que continuaba experimentando tasas crecientes de homicidios: Mientras que los crímenes violentos disminuían en la mayoría de las regiones, las tasas de homicidios en América Latina aumentaron en 11%.²⁰

El costo humano directo del crimen es sólo uno de los tantos costos asociados a esta epidemia de violencia. No obstante haber dado pasos enormes en la reducción de la desigualdad, la inseguridad en América Latina continúa obstaculizando el desarrollo humano y la democracia así como el progreso social. Esto, a su vez, evita que la región alcance su máximo potencial económico.

Todos los países de la región han actuado para detener este flagelo, sin embargo, las intervenciones en el sector de la seguridad ciudadana varían en escala, metas y resultados. Las intervenciones iniciales buscaban satisfacer rápidamente las demandas ciudadanas por más acciones orientadas a la seguridad, con naturaleza punitiva en su mayoría y énfasis en la “mano dura”. Las estrategias de intervención más recientes se han enfocado en el impacto que la inseguridad tiene sobre los derechos democráticos de

¹⁷ Compilación realizada por Humberto Galván y Peter Hakim del Inter-American Dialogue. Traducción al castellano por Mariana Olcese. Noviembre 2013.

¹⁸ Corporación Latinobarómetro, “Informe 2013”

¹⁹ Según los estándares de la Organización Mundial de la Salud, la violencia puede ser considerada “epidémica” cuando los homicidios alcanzan una tasa de 10 incidentes por cada 10,000 habitantes. 11 de los 18 países analizados por el Informe Regional para América Latina sobre Desarrollo Humano 2013-2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo alcanzan o superan este límite. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe Regional del Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina,” Noviembre 2013

²⁰ Ibid.

los ciudadanos de la región. Estas propuestas multidimensionales, multisectoriales y preventivas son una bienvenida reorientación respecto a la “mano dura” predominante anteriormente, que frecuentemente sólo exacerbaba conflictos existentes, la sobrepoblación de los sistemas penitenciarios y el exceso de carga de los sistemas judiciales. En lugar de depender de leyes más restrictivas y sentencias más estrictas para disuadir posibles conductas criminales, las nuevas aproximaciones buscan atender las causas mismas de la inseguridad a través de la prevención social y situacional, programas de rehabilitación, participación comunitaria y fortalecimiento institucional.

Los esfuerzos de los gobiernos nacionales por adoptar políticas de seguridad más integradas y orientadas al ciudadano han sido ampliamente estudiados. Ellos fueron el tema central del Primer Diálogo Regional sobre Seguridad Ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se llevó a cabo el año 2012 en Washington, DC. No obstante, los esfuerzos de los gobiernos subnacionales en el sector de la seguridad ciudadana han recibido menos atención y análisis.

Aproximadamente la mitad de las intervenciones en seguridad ciudadana han sido implementadas a nivel nacional; sin embargo, la violencia se manifiesta de formas diferentes a través de la región de América Latina.²¹ Las tasas acumuladas no muestran las significativas diferencias en los niveles y tipos de crímenes que existen no sólo entre países, sino también entre departamentos, estados, municipalidades y comunidades específicas. No existe una solución única para todos los problemas del crimen, y para que una estrategia sea efectiva ésta debe considerar los contextos locales y capacidades institucionales diferenciadas. Hasta el momento actual, las intervenciones más exitosas han ocurrido a nivel local.²²

La segunda reunión de la Red de Seguridad Ciudadana del BID se llevó a cabo en Porto Alegre, Brasil, el 18 y 19 de noviembre de 2013. En ella participaron actores nacionales y subnacionales en diálogos sobre una variedad de temas relacionados con la experiencia regional en políticas de seguridad descentralizadas. Este documento describe algunas de las experiencias que los gobiernos federales, departamentales y municipales presentaron con el fin de facilitar el análisis de los retos y oportunidades claves que enfrentan los actores subnacionales en su búsqueda de sociedades más seguras y desarrolladas.

Las experiencias delineadas abajo comparten tres características comunes:

- Liderazgo efectivo de los esfuerzos coordinados y multidimensionales con la cooperación de o por las autoridades locales;
- Compromiso ciudadano integral en los esfuerzos de prevención social y cohesión comunitaria; y
- Redes de información activas así como políticas y sistemas de monitoreo eficientes.

²¹ Robert Muggah y Katherine Aguirre, “Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence,” Norwegian Peacebuilding Resource Center, Octubre 2013.

²² Carlos Basombrío Iglesias, “¿Qué hemos hecho?: Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincinencial en América Latina,” Woodrow Wilson Center, Noviembre 2012.

2. Liderazgo Local

El crimen organizado, el tráfico de drogas y los homicidios parecen dominar la percepción de la experiencia latinoamericana con el crimen y la violencia. Efectivamente, las actividades y la presencia en expansión de las redes criminales generan mayores niveles de inseguridad en muchas partes de la región y las tasas de homicidios se encuentran entre los indicadores más utilizados en seguridad ciudadana. Sin embargo, la seguridad no puede ser considerada a través de una sola perspectiva. El crimen organizado no tiene el mismo impacto en todos los países y las tasas de homicidio ofrecen imágenes incompletas de la situación de seguridad de un estado ya que delitos comunes cometidos por individuos comunes constituyen una mayor amenaza a la seguridad pública que los delitos cometidos por redes criminales en muchos países de América Latina. Incluso dentro de los mismos países, diversas áreas pueden diferir en el tipo y la naturaleza de los retos a la seguridad ciudadana que atentan contra la seguridad pública o el estado de derecho. Estas diferencias destacan la importancia de impulsar esfuerzos multidimensionales desarrollados por líderes locales comprometidos, o al menos realizar consultas con ellos.

Los esfuerzos localizados no tienen por qué estar completamente desconectados de los esfuerzos provenientes de los gobiernos nacionales. Intervenciones cooperativas conjuntas son comunes y en muchos casos efectivas. El Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y el Crimen lanzado en México, por ejemplo, representa el avance del país hacia políticas de seguridad más descentralizadas y orientadas hacia los ciudadanos. El Programa, desarrollado por la administración del Presidente Enrique Peña Nieto y lanzado en febrero del 2012, orienta recursos federales a intervenciones en seguridad ciudadana implementadas en las municipalidades y zonas más golpeadas por el crimen. Una comisión inter-secretarial formada por nueve de las secretarías federales encabeza el Programa, pero comisiones similares a nivel estatal también juegan un rol importante en la selección de áreas prioritarias y en el desarrollo e implementación de las estrategias prioritarias. Desde el lanzamiento del programa, los gobiernos subnacionales han desarrollado 113 modelos de intervenciones con y a través del apoyo del gobierno federal mexicano. El liderazgo local por parte de las comisiones inter-secretariales subnacionales, frecuentemente en conjunto o coordinadas por las secretarías de seguridad pública subnacionales, han fortalecido significativamente la capacidad institucional de los estados mexicanos contra el crimen y la violencia. Las secretarías de seguridad públicas en los estados de Aguascalientes, Colima y Estado de México aseguran la efectividad de las políticas de seguridad al reducir las potenciales inconsistencias y prevenir la duplicación de esfuerzos.

A menudo, las intervenciones en seguridad en México están aún más localizadas debido a la gran autonomía dada a las comunidades individuales en el diseño e implementación de estas intervenciones. El estado de Puebla, por ejemplo, ha creado Centros Integrales de Prevención y Participación Ciudadana en las cinco comunidades que se benefician del Programa Nacional. El objetivo de los cinco centros es influir en el desarrollo socio-económico y cultural, sin embargo los cinco centros cuentan con programas diversos

según las necesidades e intereses locales de acuerdo con comisiones comunitarias. El estado de Colima también depende ampliamente de consejos municipales y socios locales para el desarrollo e implementación de políticas.

El Programa de Seguridad Integral de Panamá está estructurado de forma similar al programa en México –comités técnicos y municipales asesoran al comité directivo del Programa, encabezado por el Ministro de Seguridad Pública del país, en el desarrollo e implementación de una variedad de intervenciones en seguridad ciudadana en áreas prioritarias. Esta clase de estructuras reconocen que el crimen es un desafío multidimensional y variado que requiere un mínimo de acciones descentralizadas. No obstante, para ser efectivos, los enfoques multidimensionales deben estar bien coordinados por instituciones o procedimientos centralizados. Es sólo a través de la acción coordinada que las agencias gubernamentales nacionales y subnacionales pueden presentar un frente común contra el crimen.

3. Participación Ciudadana

Por su propia naturaleza, las intervenciones en seguridad pública requieren que los ciudadanos sean socios activos en los esfuerzos de prevención. La disuasión del crimen y la violencia es más efectiva cuando ocurre mediante la participación ciudadana en comunidades fuertes, resilientes y cohesionadas. Los programas orientados a los grupos poblaciones más vulnerables de una región, entre los que se cuentan las mujeres, los jóvenes, las anteriores víctimas, e incluso los victimarios pasados, y que están dirigidos a proveer acceso a la educación, empleo, actividades extracurriculares alternativas, asesoría legal, y apoyo social y psicológico, se cuentan entre las más efectivas en la reversión de las tendencias crecientes de la criminalidad.

Las 113 intervenciones desarrolladas hasta el momento bajo el Programa Nacional mexicano incluyen este elemento. Por ejemplo, los centros comunitarios en el estado de Puebla ofrecen clases de educación sexual y reproductiva, gestión empresarial, auto-defensa para mujeres, artes plásticas, entre otras. El último proyecto público en el estado de Aguascalientes resultó en la creación del parque lineal más largo en América Latina, en el cual converge una sociedad anteriormente segregada. Desde su inauguración, las áreas que rodean este parque han experimentado un descenso de las tasas de criminalidad de hasta 20%. El estado de Colima, particularmente atractivo para el crimen organizado debido a su conveniente localización geográfica así como por su acceso marítimo e infraestructura vial, promueve la participación ciudadana a través de audiencias públicas con el secretario estadual de seguridad pública para generar una mayor confianza de los ciudadanos en el gobierno. Con este mismo objetivo, ha establecido una fuerza policial de proximidad que mantiene una presencia activa en áreas de alto tránsito y un constante contacto con las comunidades.

Los esfuerzos para fomentar la participación ciudadana no han estado limitados a México. Los programas en Panamá, Colombia, Brasil y Argentina proveen modelos de programas de empoderamiento para comunidades y poblaciones vulnerables, los cuales han creado espacios de colaboración, aprendizaje y rehabilitación para generar coaliciones ciudadanas contra la criminalidad.

En la provincia argentina de Salta, los consejos de seguridad barrial comprendidos por sociedad civil y representantes del gobierno proveen a los ciudadanos un foro para un intercambio abierto y continuo sobre temas de seguridad entre ciudadanos y creadores de política pública además de autoridades policiales. Las actividades de estos consejos han incrementado la confianza pública en el estado y las capacidades de rendimientos de cuentas por parte de los gobiernos.

En la ciudad capital del departamento colombiano de Risaralda, Pereira, clases y talleres en una variedad de temas como bullying, prevención del consumo de drogas y adicciones, y uso seguro de redes sociales, son ofrecidos a jóvenes como parte del esfuerzo para involucrar y educar a los ciudadanos desde una edad temprana. Éstos se complementan con un programa educativo similar para otras poblaciones en riesgo. Adicionalmente, la ciudad ha llevado a cabo una iniciativa sólida y concertada para fomentar el desarme de los ciudadanos, particularmente en escuelas y parques públicos. Complementariamente, estos esfuerzos han resultado en el decrecimiento persistente de las tasas de homicidios. En el año 2012, la tasa de homicidios en Pereira era casi 65% menor que el máximo (alcanzado en 2005).

4. Monitoreo y Evaluación

Las intervenciones locales en seguridad ciudadana se han visto limitadas por la comprensión limitada del fenómeno que enfrentan las comunidades en la región, lo cual es una consecuencia de la dependencia excesiva de datos inadecuados, defectuosos y frecuentemente engañosos sobre la naturaleza y el alcance de la violencia. A pesar de que todavía queda mucho por hacer, el uso creciente de nuevas tecnologías por parte de los gobiernos subnacionales promete mejorar la información y conocimiento disponible a los creadores de políticas públicas, y por lo tanto, mejorar la efectividad de sus intervenciones en seguridad ciudadana.

Hasta el momento, Argentina es el país líder en la región en el desarrollo de mecanismos para evaluar políticas públicas y acciones contra el crimen y la violencia. Inclusive, mecanismos de recolección de información y conocimiento que están siendo implementados a lo largo del país hacen buen uso de desarrollos tecnológicos. La provincia argentina de Tucumán, por ejemplo, ha implementado el uso de tecnologías inteligentes para incrementar la efectividad policial además de construir cohesión familiar. Una aplicación para el teléfono móvil desarrollada por la Iniciativa Familias Seguras de la provincia, y disponible para ser descargada gratis, permite que las familias monitoreen la ubicación de otros miembros de la familia. También permite que los usuarios alerten a la policía sobre situaciones peligrosas que requieren respuesta inmediata e identifiquen incidentes criminales para contribuir con esta información a las acciones desde el gobierno subnacional.

Siguiendo esta misma tendencia, la provincia de Buenos Aires ha respondido a la violencia que rodea a los eventos deportivos con la implementación de un sistema de cámaras de video de alta calidad con capacidad de reconocer rostros e identificación biométrica. Este sistema fue probado en uno de los estadios de la provincia teniendo como resultado que no sólo contribuyó a la seguridad de los espectadores sino también

de los ciudadanos que viven o trabajan alrededor del estado en cuestión, incrementando la efectividad y eficiencia policial.

Cabe resaltar que Argentina se encuentra mejor posicionada para hacer uso de tecnologías inteligentes para evaluación y políticas públicas que muchos de los otros países de la región. Este tipo de tecnología no está disponible aún en muchas partes de América Latina, y además su utilidad se ve limitada en lugares donde la inseguridad depende más de redes criminales que de delitos comunes. Sin embargo, subrayan la importancia de mecanismos de evaluación y monitoreo además de la innovación en el diseño de políticas de seguridad ciudadana.

5. Conclusión

La inseguridad es un reto común pero diferenciado que afecta a toda América Latina. No existe una única solución o estrategia que puede ser aplicada exitosamente a través de la región ya que los problemas del crimen y la violencia requieren soluciones adaptadas a realidades particulares. Esto no significa que no haya lugar para la cooperación regional en temas relacionados a la seguridad ciudadana.

El resultado del enfrentamiento contra el crimen y la violencia en América Latina depende en gran medida de las políticas y programas implementados a nivel subnacional. La mejora de la seguridad ciudadana requiere que los gobiernos individuales construyan instituciones sólidas capaces de coordinar esfuerzos multidimensionales en seguridad para reducir la criminalidad; comunidades cohesivas y comprometidas; y sistemas efectivos de evaluación y monitoreo de la seguridad.

Sin embargo, los esfuerzos subnacionales deben verse complementados por iniciativas nacionales o regionales para evitar que la violencia sólo se vea desplazada a municipalidades, departamentos o países vecinos. El crimen y la violencia difícilmente se ven limitados por fronteras territoriales, por lo que superarlos requiere una cooperación multilateral constante e intensiva. La Red de Seguridad Ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo es un vehículo importante para la cooperación internacional y los participantes de la Red se verán beneficiados por los intercambios de experiencias que este segundo diálogo busca promover.