

Crimen y violencia

Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe

Nathalie Alvarado
Robert Muggah

Sector de Instituciones para
el Desarrollo

División de Innovación
para Servir al Ciudadano

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-644

Crimen y violencia

Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe

Nathalie Alvarado, Directora Seguridad Ciudadana y Justicia, Banco Interamericano de Desarrollo

Robert Muggah, Co-Fundador, Instituto Igarapé

Noviembre de 2018

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Crimen y violencia

Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe

Nathalie Alvarado
Robert Muggah



INSTITUTO IGARAPÉ
a think and do tank

RESUMEN

Hoy en día hay cada vez más ciudades que están innovando con iniciativas de prevención y reducción del crimen y de la violencia. Garantizar la seguridad de los ciudadanos es una de las funciones más importantes de los gobiernos locales; incluso se podría argumentar que es la más importante. Debido a su proximidad a los ciudadanos, los alcaldes y otras autoridades locales están particularmente bien posicionados para desempeñar un rol central en el diseño, la implementación y la evaluación de estrategias para construir ciudades que sean y se sientan más seguras. Varias urbes de América Latina y el Caribe están impulsando enfoques innovadores, integrales y basados en la evidencia para prevenir y reducir el crimen y la violencia. Las estrategias más prometedoras han logrado una combinación de medidas preventivas y de control para alcanzar un efecto positivo. Dichas estrategias implican mayor efectividad policial y de las tareas de inteligencia, mejores capacidades de gestión, priorización de las acciones de prevención enfocadas en los grupos más vulnerables, mayor participación comunitaria -lo cual incluye al sector privado- y un compromiso estratégico con las nuevas tecnologías, que abarcan el análisis de datos y herramientas de aprendizaje automatizadas.

Palabras clave: ciudades, crimen urbano, gobiernos locales, victimización, violencia

CONTENIDO

Introducción	1
1. Panorama de la criminalidad en las ciudades	5
2. Factores asociados a la criminalidad	9
3. Respuestas innovadoras	13
Renovación urbana de la línea verde de Aguascalientes para la prevención del crimen	13
Estrategias de patrullaje enfocado en problemas en Montevideo (2016 al presente)	14
Plan Comunal de Seguridad Ciudadana de Peñalolén	16
Un esfuerzo coordinado nacional y local en el Distrito Central de Honduras y en San Pedro Sula	17
El enfoque holístico de Ciudad Juárez para el control del crimen	19
Intervenciones comunitarias en Kingston y Puerto España	20
Bogotá: seguridad ciudadana en la frontera de la innovación	21
4. Recomendaciones	25
Anexo: Indicadores en ciudades seleccionadas	29
Referencias	35

1

INTRODUCCIÓN

El crimen y la violencia son una amenaza común en América Latina y el Caribe (ALC), pero sus manifestaciones varían según los países, las ciudades, e incluso dentro de las mismas. Reducir y prevenir la delincuencia es fundamental para lograr el desarrollo sostenible de la región. Los gobiernos locales están estratégicamente posicionados para dar respuesta a este desafío.

Hoy en día hay cada vez más ciudades que están innovando con iniciativas de prevención y reducción del crimen y de la violencia. Garantizar la seguridad de los ciudadanos es una de las funciones más importantes de los gobiernos locales, incluso se podría argumentar que es la más importante. Debido a su proximidad a los ciudadanos, los alcaldes y otras autoridades locales están particularmente bien ubicados para desempeñar un rol central en el diseño, la implementación y la evaluación de estrategias para construir ciudades que sean y se sientan más seguras. Si bien los beneficios que se obtienen al mejorar la seguridad urbana son evidentes, en muchos lugares del mundo, incluida ALC, hay pocos incentivos y capacidad limitada para que las autoridades locales tengan un rol más activo en mejorar la seguridad ciudadana.



Entre 1950 y 2010 la proporción de personas que habita en las ciudades aumentó del 30% al 80%. Hay más de 55 ciudades con 1 millón de habitantes o más, y más de 2.000 urbes que impulsan el crecimiento económico de la región. A pesar de los muchos beneficios que las ciudades de la región han brindado, la seguridad continúa siendo una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. En ALC se encuentran algunas de las metrópolis más peligrosas del mundo: 41 de las 50 ciudades con los mayores índices de homicidios se hallan en ALC. A raíz de la problemática, se ha desarrollado una multitud de innovaciones notables a nivel urbano para promover la seguridad.

No existe una estrategia única que las ciudades deban adoptar para poder brindar seguridad a sus ciudadanos. Al igual que con la mayoría de las políticas sociales, las estrategias deben adaptarse a las características específicas de cada ciudad. Las intervenciones que funcionan fuera de la región no necesariamente generan los mismos resultados en ALC. La región se caracteriza por tener altos niveles de informalidad urbana, con una población vulnerable y de bajos recursos que ha sido relegada a las zonas marginales y periféricas. A pesar de las mejoras en materia de desarrollo, la pobreza se ha urbanizado, y abarca cerca del 25% de la población urbana. Hoy en día al menos 160 millones de latinoamericanos viven en asentamientos informales de bajos recursos que carecen de un título de propiedad y acceso a servicios básicos. Las profundas divisiones sociales y espaciales de las ciudades continúan agudizando la desigualdad ya existente y creando condiciones para que surja la delincuencia. Es precisamente en estos y otros vecindarios donde los grupos del crimen organizado, las pandillas y

las entidades de seguridad privada están reemplazando al Estado.

El crimen y la violencia son el resultado de una variedad de factores generalmente asociados a condiciones socioeconómicas, debilidades institucionales y falta de cohesión social. Dada esta complejidad, las estrategias para reducir el crimen urbano y la violencia deben ser de naturaleza intersectorial e interdisciplinaria. Si bien los economistas del delito han contribuido a comprender la necesidad de abordar los incentivos y consecuencias de cometer crímenes, los especialistas en salud pública, sociología y criminología destacan la necesidad de contemplar también los factores de riesgo que determinan el comportamiento criminal (BID, 2017a).

Cada vez más ciudades de ALC están impulsando enfoques innovadores, integrales y basados en la evidencia para prevenir y reducir el crimen y la violencia. Las estrategias más prometedoras han logrado una combinación de medidas preventivas y de control para alcanzar un efecto positivo. Dichas estrategias implican mayor efectividad policial y de las tareas de inteligencia, mejores capacidades de gestión, priorización de las acciones de prevención enfocadas en los grupos más vulnerables, mayor participación comunitaria —lo cual incluye al sector privado— y un compromiso estratégico con nuevas tecnologías, que abarcan el análisis de datos y herramientas de aprendizaje automatizadas.

Este informe presenta una serie de iniciativas innovadoras que varias ciudades han puesto en marcha para mejorar la seguridad ciudadana a nivel local. De estas experiencias se pueden identificar algunos principios y prácticas que están asociados con resultados positivos, tales como: liderazgo municipal e involucramiento comunitario, estrategias multisectoriales



de prevención y control, coordinación equilibrada entre los distintos niveles de gobierno, disponibilidad de recursos, compromiso con la generación y el análisis de estadísticas y evidencia, uso inteligente de las nuevas tecnologías, y desarrollo de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.

La primera sección presenta una síntesis de la situación del crimen y de

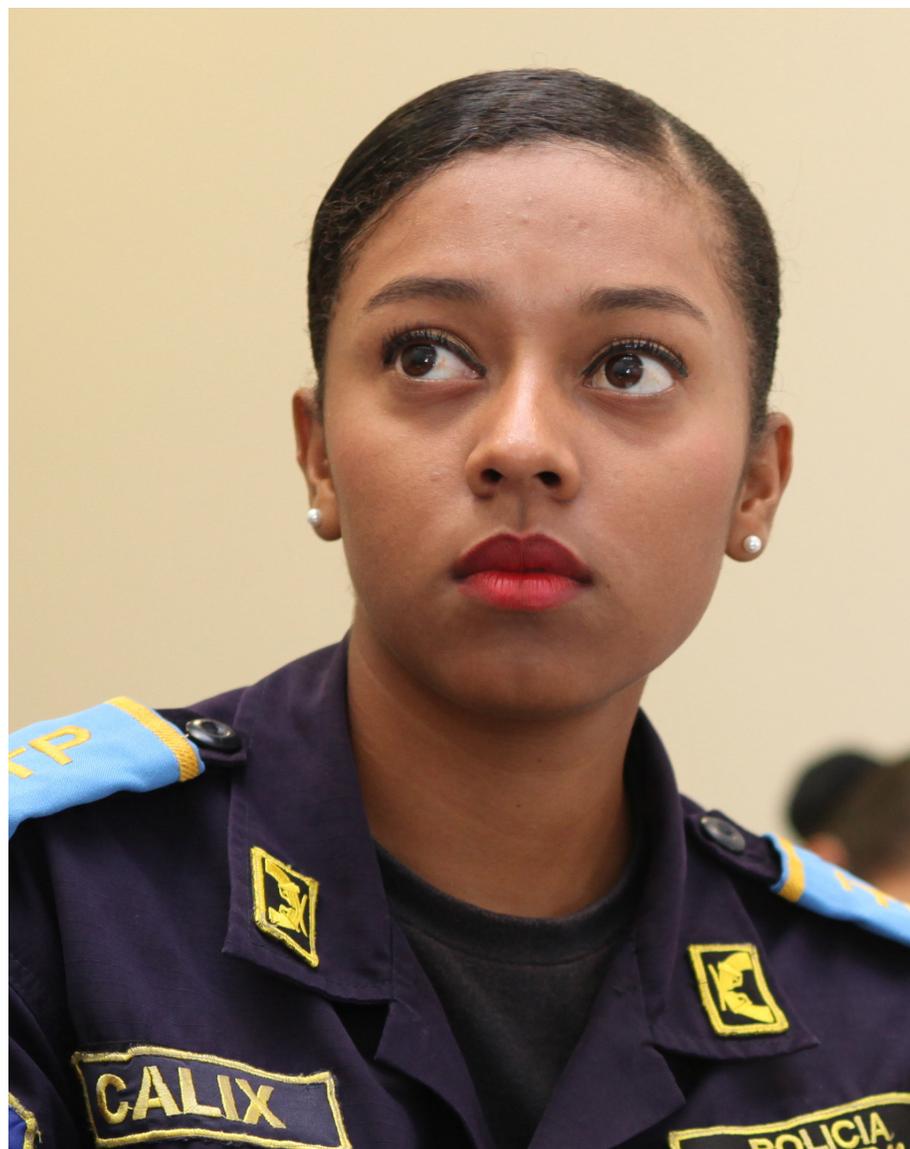
la violencia en ALC y sus ciudades. La segunda examina algunos de los factores comúnmente asociados a la delincuencia. La tercera contempla ejemplos de experiencias urbanas en la prevención y reducción del crimen y de la violencia, de los cuales, en la última sección, se han identificado lecciones y buenas prácticas para la buena gestión de la seguridad ciudadana a nivel local.

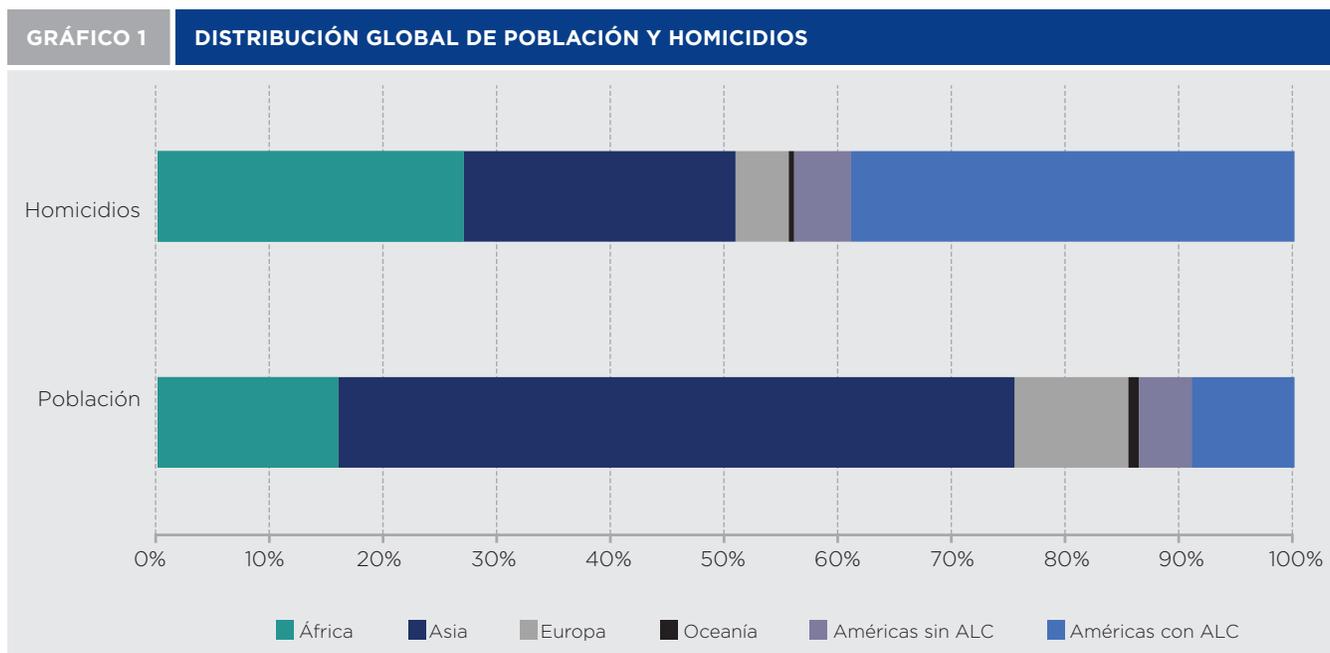
2

PANORAMA DE LA CRIMINALIDAD EN LAS CIUDADES

Si bien en la última década ALC ha avanzado en materia socioeconómica, la incidencia del crimen sigue siendo elevada. Entre 2004 y 2014 la mayoría de los países experimentaron tasas de crecimiento económico anual cercanas al 4%, los índices de pobreza disminuyeron y los ciudadanos de la región se volvieron más saludables y alcanzaron un mayor nivel de estudios. En contraste, los indicadores más relevantes de incidencia delictiva, de victimización, y de percepción de inseguridad se mantuvieron elevados, junto con un bajo nivel de confianza de la ciudadanía en las instituciones encargadas de prestar los servicios de seguridad ciudadana.

ALC continúa siendo la región más violenta del planeta, con una tasa de homicidios de 22 por 100.000 habitantes en 2017 (cuatro veces el promedio mundial). En la región ocurre el 39% de los homicidios a nivel mundial, a pesar de que habita en ella el 9% de la población global (gráfico 1). Asimismo, cuando se comparan las muertes por causas externas (homicidios, suicidios y accidentes de tránsito), ALC es la única región donde el homicidio es la principal causa de muerte (52% de las muertes) (OMS, 2014). La proporción de la violencia homicida que ocurre en ALC





aumentó de un 29% en el año 2000 a un 37% en 2009 y a un 39% en 2017. La región en su totalidad ha registrado más de 2,5 millones de homicidios desde el año 2000, de los cuales cerca del 75% está relacionado con armas de fuego, cifra muy superior al promedio mundial del 50%.¹ Si la situación y las tendencias se mantienen, se esperaría que la tasa de homicidios a nivel regional crezca de 22 homicidios por cada 100.000 personas en 2017 a alrededor de 35 por cada 100.000 para 2030.

Existe una gran heterogeneidad y concentración del crimen. Una de las características del fenómeno del crimen y de la violencia es el grado de concentración geográfica. Por ejemplo, en algunos países se concentra casi la mitad de los homicidios totales en menos del 10% de los municipios, como es el caso en Centroamérica (BID, 2017c). A un nivel más desagregado,

se observa que el crimen se concentra en micro espacios comúnmente llamados segmentos de calle.² Un estudio que analiza cinco ciudades de ALC encontró que un 50% de los delitos se concentran en el 3%-7,5% de los segmentos de calle, y un 25% de los delitos en el 0,5%-2,9% de los segmentos de calle (BID, 2016a).

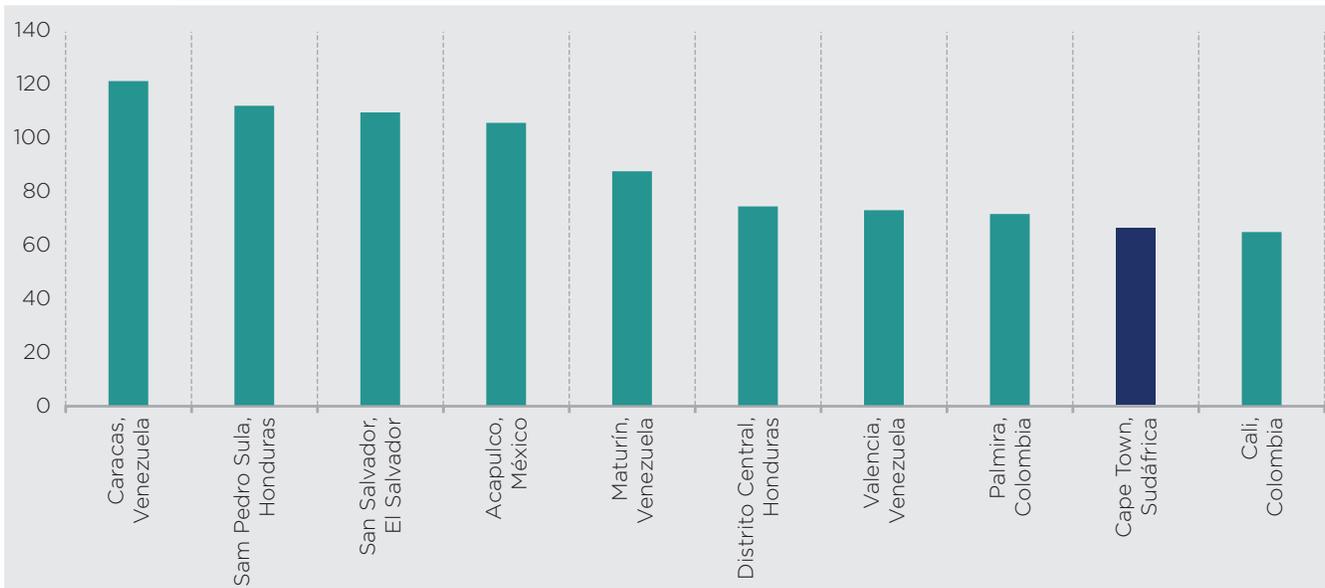
La inseguridad es particularmente aguda en las ciudades de la región. Las ciudades de ALC están entre las más violentas del mundo. Las tasas de homicidios urbanos muestran una amplia variación en comparación con la tasa global media de homicidios de 7,2 (Vilalta, Castillo y Torres, 2016). Varias ciudades se encuentran por debajo de la media y, por otro lado, existen ciudades con tasas de 10 a 20 veces mayores que la media mundial. Por ejemplo, las tasas de homicidios en ciudades como Caracas, San Pedro Sula, San Salvador y

¹ Consúltense Small Arms Survey y UNODC.

² Se define al segmento de calle como ambas veredas de una calle entre dos intersecciones.

GRÁFICO 2

TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100.000 HABITANTES EN LAS CIUDADES MÁS VIOLENTAS DEL MUNDO



Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal (2016).

Acapulco se encuentran por encima de los 80 homicidios por cada 100.000 habitantes (gráfico 2). Vale la pena resaltar que no en todos los países la capital es la ciudad con el mayor número y/o la tasa más alta de homicidios. Hay urbes más pequeñas o zonas rurales que pueden ser focos de violencia particularmente si se encuentran próximas a las fronteras, en áreas con poca presencia estatal o en zonas de tráfico de drogas.

La violencia en las ciudades no es solamente homicida. La tasa de robos por 100.000 habitantes en ALC llegó en promedio a 321,7 en 2014, mientras que la tasa mundial fue de alrededor de 108 (UNODC, 2016). Cabe destacar que, dentro de la región, 6 de cada 10 robos son violentos (PNUD, 2014). Si se comparan las subregiones de ALC, esta tasa fue de 334,1 en los países de Centroamérica; de 126,3 en

el Caribe; de 339,5 en los países andinos, y de 482,8 en el Cono Sur. Cabe destacar que los datos administrativos de fuentes policiales (denuncias) para este tipo de delitos suelen tener un alto grado de sub-reporte por falta de denuncias. El robo de teléfonos móviles es un delito que ha crecido fuertemente en ALC en los últimos años. Por ejemplo, en Colombia se estima que en 2013 se sustrajo cerca de 1 millón de dispositivos, unos 2.700 por día, mientras que se registraron solo 18.000 denuncias. En Argentina el número de equipos robados asciende a 6.500 por día, lo cual (GSMA, 2015) afecta a 3 millones de usuarios desde 2015, según cifras oficiales.

Los niveles de violencia son más altos en barrios pobres urbanos y en zonas periféricas de la ciudad.³ En las ciudades de ALC el delito y la violencia son de naturaleza compleja y adoptan distintas

³ Véase Briceño-León y Zubillaga (2002).

dimensiones, afectando a los ciudadanos en los espacios públicos y en sus propios hogares. Interactúan diversos tipos de violencia: política, de pandillas, económica, de género, interpersonal y doméstica. Otra característica de la violencia en las ciudades de ALC es la disparidad de los niveles y tipos de violencia según los niveles de ingreso de los barrios. Los barrios con mayor nivel de ingresos se ven principalmente afectados por el delito contra la propiedad (Gaviria y Pagés, 2002), mientras que el delito violento se concentra por lo general en los asentamientos pobres urbanos. Más aún, vivir en barrios más seguros disminuye la probabilidad de victimización en un 50% aproximadamente en comparación con vivir en un barrio “no seguro” (Chioda, 2017). Esto refuerza el sentimiento de inequidad en términos de oportunidades y recursos disponibles para poder protegerse contra la criminalidad, así como el acceso a servicios de seguridad, como policía y justicia (Di Tella y Schargrodsky, 2010).

El crimen es costoso y constituye un obstáculo al desarrollo sostenible de la región. Estos altos niveles de incidencia delictiva generan múltiples distorsiones en la asignación de recursos públicos y privados

y afectan el bienestar de los ciudadanos. En este sentido, la inseguridad ha sido reconocida como una de las principales barreras para la competitividad de las empresas en la región (FEM, 2012). De acuerdo con el estudio más reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se estima que el delito les cuesta a los países de la región en promedio el 3,5% de su producto interno bruto (PIB). Esto equivale para la región a un monto de US\$170.000 millones (a tipo de cambio de 2014) o US\$261.000 millones (ajustados por la paridad del poder adquisitivo, PPA). Estas estimaciones incluyen gasto público en seguridad (servicios de policía, justicia y administración de prisiones), gasto del sector privado en seguridad y costo social del crimen (por victimización y por el ingreso no generado de los privados de libertad). Al analizar las subregiones de ALC, se encuentra que Centroamérica cuenta con los costos más altos, que ascienden a un 4,22% de su PIB, seguida por el Caribe (3,72%), la región andina (3,08%) y finalmente el Cono Sur (3,00%). El costo del crimen para los países de la región equivale al gasto anual en infraestructura y es aproximadamente igual a la porción de los ingresos de la región que se dirige al 30% más pobre.

3

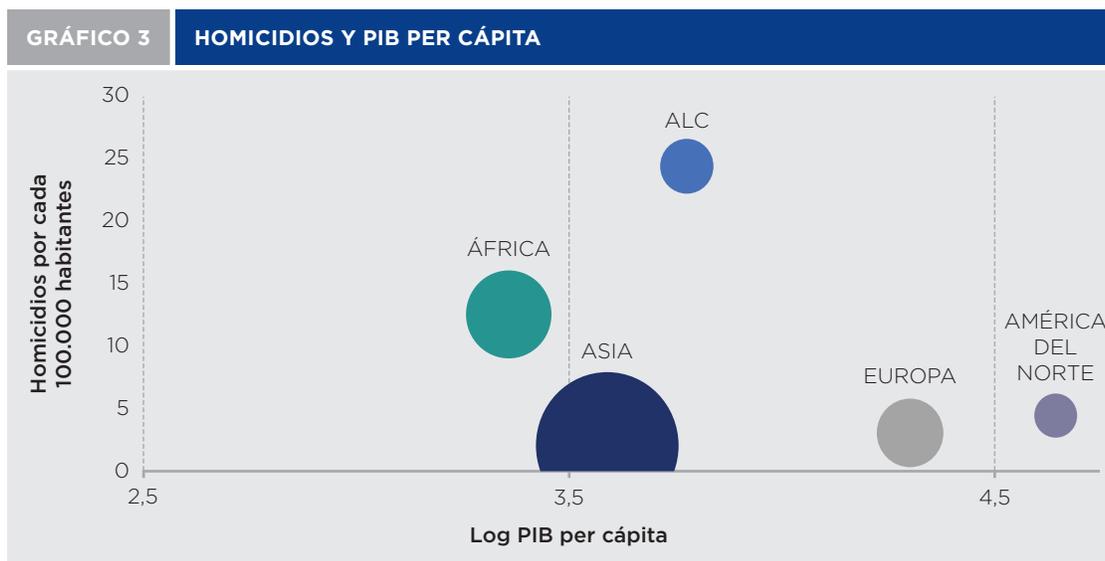
FACTORES ASOCIADOS A LA CRIMINALIDAD

América Latina y el Caribe (ALC) enfrenta una paradoja. Si bien la región ha alcanzado mayores niveles de desarrollo, esto no ha coincidido con una reducción del crimen y de la violencia. La relación de ingresos y pobreza con la incidencia criminal no es directa ni lineal. En ALC, en comparación con el resto del mundo, las tasas de pobreza son relativamente bajas, mientras que los niveles de violencia son altos (BID, 2015). Lo mismo es cierto cuando se comparan las tasas de homicidios con el PIB. Para países de otras regiones del mundo, niveles similares de PIB significan tasas de homicidios mucho más bajas (gráfico 3). En este sentido, la región es una anomalía.

La evolución de los ingresos con respecto a la evolución de la criminalidad no es lineal. Se ha observado que el crimen aumenta cuando los ingresos comienzan a subir y luego disminuye una vez que se llega a un alto nivel de ingresos. Es decir, la violencia es más baja en los países y ciudades con menor y mayor desarrollo económico (Chioda, 2017).

A medida que un país incrementa sus niveles de ingresos, tanto las oportunidades para el delito como la rentabilidad del mismo crecen. Al menos en un principio, la probabilidad de detectar el delito





y sancionarlo disminuye —dado que las inversiones en instituciones del sistema de justicia penal normalmente se ven rezagadas respecto del ingreso—, reduciendo los costos esperados de cometer un delito (“el delito paga”) (Chioda, 2017).

Otro factor generalmente asociado con la violencia es la desigualdad. Si bien existe evidencia mixta sobre la relación entre ambos, hay estudios que han encontrado que la desigualdad en lo local es un fuerte predictor de violencia. Por ejemplo, los jóvenes de bajos recursos que crecen en barrios de mayores recursos son más propensos a delinquir (Chioda, 2017).

Las causas del crimen y de la violencia son complejas. Los estudios y análisis realizados han permitido identificar algunos elementos comunes presentes en lugares con alta incidencia de crimen y violencia. A continuación, se examinan posibles causalidades asociadas en la región.

La rápida y desordenada urbanización. Las ciudades de ALC continúan creciendo de forma desordenada, con déficits en la provisión de servicios públicos urbanos

e instrumentos de planificación débiles y obsoletos. Después de más de 50 años de crecimiento urbano, la región presenta un patrón de urbanización no sostenible, tanto por su alto consumo de tierra, como por su bajo nivel de productividad y su elevado nivel de exclusión social. En las ciudades de ALC se han establecido rápidamente zonas de exclusión, separando a las comunidades de mayores ingresos de las de ingresos más bajos (Dammert, 2007; Muggah, 2015b). Estas áreas segregadas espacialmente pueden cortar la conectividad física y social con el resto de la ciudad, dejando vacíos del Estado que generalmente ocupan grupos de crimen organizado y pandillas, los cuales suelen poner en marcha mecanismos alternativos de control social (Briceño-León, Villaveces y Concha-Eastman, 2008; Concha-Eastman, 1994, 2005).

El estancamiento de la productividad en las ciudades. Las 200 ciudades más grandes de ALC generan más del 65% del crecimiento económico regional. Sin embargo, a pesar de ser propulsores de productividad, el crecimiento de

muchos centros urbanos grandes y medianos se está estancando, tras un período de intensa urbanización e inadecuada gestión. Con ciertas excepciones notables, la mayoría de las ciudades no está generando suficientes trabajos de alta productividad para contratar a la fuerza laboral que continúa creciendo, y por ende la actividad económica informal está aumentando exponencialmente. Esto lleva a un círculo vicioso de pérdida de calidad de vida, mayor incidencia criminal, desinversión en infraestructura, y la consecuente dificultad de los centros urbanos de atraer inversiones y generar empleos formales bien pagos. A su vez, la informalidad laboral perjudica aún más la productividad de los centros urbanos, al tiempo que reduce los ingresos del fisco, deteriora la calidad del hábitat urbano, y eleva la segregación social (BID, 2016b).

El desempleo juvenil, en particular, es perjudicial para la seguridad ciudadana. En la región hay 7,1 millones de jóvenes desempleados. Además, hay 15,1 millones de jóvenes que entran en el grupo de los llamados “ninini” (jóvenes que ni estudian ni trabajan ni buscan empleo) y que suman un 22% de la población en este grupo de edad (BID, 2016c). Más de la mitad de quienes sí trabajan están vinculados a la economía informal. La evidencia ha demostrado que un aumento del 1% en el desempleo juvenil conduce a 0,34 homicidios adicionales por cada 100.000 personas (Chioda, 2017).

Estas condiciones empeoran cuanto más precaria es la situación socioeconómica del hogar de los jóvenes, lo cual aumenta el riesgo de problemas sociales vinculados con conductas de riesgo como el crimen y la violencia, entre otras. Aunque el empleo se ha considerado como un

factor importante para disuadir la criminalidad, en sí mismo no es suficiente. Encuestas penitenciarias del BID realizadas en cinco países de la región han demostrado que la mayoría de las personas encarceladas tenían un empleo al momento de cometer el delito. De igual forma, un análisis a nivel micro efectuado en Brasil y México apunta a que la calidad del empleo (informalidad y precariedad del mismo) es un factor clave en la relación entre mercado laboral y comportamiento criminal (Ibíd.).

La limitada respuesta de las instituciones responsables de la seguridad y la justicia. Entre las debilidades se incluyen la baja legitimidad y la capacidad desigual de las instituciones. En ALC tan solo 20 de cada 100 homicidios resultan en una condena, mientras que la tasa global es de 43 por cada 100. Como resultado, en los últimos 20 años (1995-2015) la encuesta Latinobarómetro ha mostrado que la policía es una de instituciones que inspira menor confianza entre los ciudadanos de la región. Se estima que menos del 40% de los encuestados tiene confianza tanto en la policía como en el sistema judicial. Asimismo, ALC es la región con mayores niveles de la llamada “cifra negra”,⁴ la cual en algunos casos asciende al 90% debido al sub-registro de denuncias. Según una reciente encuesta realizada en las principales ciudades de ALC, solo se denuncia un 45% de los delitos, y los motivos están asociados a la falta de confianza en la capacidad de la policía para resolver el problema y a la falta de confianza en la policía como institución (BID, 2017b).

Cabe destacar, igualmente, que la producción, el tráfico y la distribución de drogas en ALC explican una fracción importante del aumento de la violencia en

⁴ El porcentaje de delitos ocurridos según las encuestas de victimización que no se encuentra reflejado en los datos administrativos de la policía (las denuncias).

los últimos años. Estimaciones realizadas en varios estudios sobre la relación entre mercados ilegales y violencia demostraron que el incremento del tráfico de drogas en años recientes ha generado un aumento

significativo y considerable de los niveles de violencia, derivado principalmente de las diversas políticas de combate y de las confrontaciones entre carteles (Castillo, Mejía y Restrepo, 2013).

4

RESPUESTAS INNOVADORAS

Las ciudades de ALC se han convertido en laboratorios para el desarrollo de enfoques innovadores de prevención y reducción del crimen. Las ciudades, y sus alcaldes en particular, cada vez más son reconocidos como actores clave para proveer seguridad, y están asumiendo un rol central en el diseño de las políticas de seguridad ciudadana. Si bien las intervenciones difieren en su alcance y escala, comparten una serie de características claves para el éxito. En esta sección se analizarán varios casos de ciudades que efectivamente asumieron la seguridad como una prioridad.

Renovación urbana de la línea verde de Aguascalientes para la prevención del crimen

Aguascalientes, una ciudad de aproximadamente 886.000 habitantes (2017), es el centro económico de México y a la vez una de sus áreas metropolitanas más grandes. Aunque es reconocida como una de las ciudades más ricas del país, con una alta calidad de vida, está salpicada de zonas concentradas de pobreza y crimen en alza. Inspirada por innovaciones similares realizadas en Curitiba,⁵ en 2010 la alcaldesa



⁵ La ciudad brasileña de Curitiba lanzó la iniciativa llamada Línea Verde en 2009. Fue contemplada como un programa de renovación urbana y transporte público con cierto nivel de financiamiento del BID. Véase http://www.omoradoronline.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=78:pinheirinho-carlos-gomes-e-o-primeiro-onibus-do-novo-eixo-de-transporte-linha-verde&catid=7:politica&Itemid=5.

exploró una estrategia urbana para recuperar las áreas deterioradas de la ciudad (en ese entonces con una población de 804.000 habitantes). El enfoque se centró en recuperar una zona de 12 kilómetros que se encontraba descuidada en la cual habitaban cerca de 300.000 personas. La estrategia implicó una combinación de acciones: fortalecer la gobernanza urbana, fomentar el uso del espacio público, promover la participación comunitaria, e implementar programas sostenibles y multifuncionales para fomentar la seguridad pública y el desarrollo local.

Fundamentalmente, el gobierno municipal asumió un rol central en el diseño y la implementación de lo que se conoció como el proyecto Línea Verde, en un área que era inaccesible debido a la presencia de gasoductos, pero también por la violencia relacionada con el narcotráfico. La iniciativa de US\$40 millones se dividió en una serie de paquetes más pequeños para poder acceder más rápidamente a fondos de agencias federales, estatales, municipales y privadas. Por ejemplo, la Federación Nacional de Deportes proporcionó US\$10 millones para ciclovías, senderos para correr, parques deportivos y una piscina pública. El Ministerio de Comunicaciones y Transportes otorgó US\$7,5 millones para la Avenida La Línea Verde. La compañía petrolera nacional, Pemex, realizó una contribución en especie de US\$1,1 millones en gasolina.⁶ De igual manera, la alcaldía también creó un fondo fiduciario de US\$400.000 para continuar administrando el parque y los programas. El gobierno nacional cubrió cerca del 80% de la iniciativa, mientras

que solo el 17% se financió con el presupuesto de la ciudad.

El programa Línea Verde parece estar dando resultados en materia de seguridad ciudadana. Según el municipio, los asaltos violentos y robos han disminuido en un 50% desde el lanzamiento de la campaña. Mientras tanto, Línea Verde aumentó los valores de las propiedades hasta en un 20% desde el inicio de la intervención. También hay indicios de que la iniciativa elevó la calidad de vida de las personas en general, a través de las mejoras en los servicios y la “ecologización” del entorno urbano.⁷ De igual manera, se estima que la iniciativa de Línea Verde se puede replicar en otras partes de México e incluso recientemente recibió el Premio Internacional de Guangzhou por Innovación Urbana.⁸

Estrategias de patrullaje enfocado en problemas en Montevideo (2016 al presente)

Montevideo, con sus 1,3 millones de personas, no suele asociarse con el crimen y la victimización. Sin embargo, ante la creciente preocupación por la delincuencia callejera, la violencia juvenil y el abuso doméstico, las autoridades han lanzado una serie de estrategias innovadoras de prevención del delito a lo largo de los años. Muchas de estas han combinado la disuasión y la participación comunitaria, y un equilibrio entre el control y la prevención del crimen. El país tiene una larga historia de iniciativas innovadoras de prevención del delito que se remontan a los años noventa. Las dos últimas de ellas, un programa integrado de gestión local para la seguridad ciudadana (2012-15) y una nueva

⁶ También observa el valor del proyecto, ya que protege los ductos con guardaparques.

⁷ Véase el enlace <https://policytransfer.metropolis.org/case-studies/the-green-line-social-development-comprehensive-plan>.

⁸ Visítese la página <http://www.guangzhouaward.org/en/index.html>.

iniciativa policial enfocada en problemas e intervención comunitaria (2016 al presente), son particularmente interesantes.

Para enfrentarse al aumento del crimen violento entre 2005 y el 2010, las autoridades de Montevideo, con el apoyo del BID, lanzaron el Programa integrado de gestión local para la seguridad ciudadana como programa piloto en 2012.⁹ El objetivo del proyecto de US\$7 millones¹⁰ consistía en reprimir el crimen y fortalecer la cohesión social en tres barrios específicos (o recintos policiales) que exhiben altas tasas de delincuencia. El piloto incluyó el entrenamiento de 750 oficiales de la policía en mejores técnicas de investigación y policía comunitaria. También se destinaron fondos para mejorar la infraestructura tecnológica de la academia de policía nacional, con la construcción de tres unidades de policía y la difusión de un nuevo código de ética policial.

Además de las medidas para fortalecer la eficacia y la eficiencia de la policía comunitaria en su accionar local, se realizaron inversiones en programas de prevención centrados principalmente en los jóvenes en situación de riesgo. Como parte del piloto, las autoridades locales identificaron 680 delincuentes juveniles para enfocar su atención en ellos. Las medidas específicas incluyeron esfuerzos para mejorar la calidad de las redes de apoyo social, fortalecer la recopilación de estadísticas y evaluaciones de las actividades existentes, mejorar la gestión de los recursos humanos a través de un programa para funcionarios involucrados en la prevención de la violencia, y apoyar estrategias

concretas en torno a la dependencia de drogas para ayudar a los jóvenes a salir de las calles.

A partir de los resultados del piloto, en abril de 2016 estos esfuerzos se ampliaron con el apoyo del Programa Integral de Seguridad Ciudadana del BID.¹¹ El eje principal de esta iniciativa de US\$8 millones abarca un proyecto de patrullaje enfocado en desafíos específicos que está diseñado para mejorar la eficiencia operativa y estratégica de la policía a nivel de los vecindarios.¹² El alcance de la estrategia es significativo e implica la introducción de reformas operativas y de recursos humanos,¹³ incluyendo la capacitación de unos 1.100 agentes en actividades de Patrullaje Orientado a la Solución de Problemas (POP). Este proyecto también está diseñado para contribuir a la reducción continua de los robos que se ha dado, lo cual se ha logrado mediante una estrategia de “puntos calientes” en Montevideo, llamada Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO). En particular, este programa se ha enfocado en fortalecer aún más el análisis del crimen y las técnicas de investigación mediante capacitaciones y mejoras en el *software*.

Junto con el PADO, se han realizado inversiones a gran escala para reducir la violencia juvenil y el abuso doméstico. El programa Pelota al Medio a la Esperanza, iniciado en 2015 y 2016, incluye una serie de actividades diseñadas para promover la convivencia y mitigar los riesgos del crimen y de la violencia. Entre sus actividades hay que destacar las iniciativas para fomentar la retención escolar, promover

⁹ Consúltese <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36728527>.

¹⁰ El BID proporcionó US\$5 millones como apoyo. Véase <https://www.iadb.org/en/project/UR-L1062>.

¹¹ El préstamo de US\$6 millones del BID se otorga a un plazo de 25 años, con 5,5 años de gracia, a una tasa de interés basada en LIBOR. Incluye US\$2 millones adicionales en fondos locales.

¹² Véase el Programa Integral de Seguridad Ciudadana de Uruguay (BID).

¹³ Véase el Programa Integral de Seguridad Ciudadana de Uruguay (BID).

esquemas de empleo para pos-penados, crear espacios urbanos más seguros, desarrollar eventos recreativos,¹⁴ reducir la violencia de pareja, y fomentar proyectos a nivel micro en los vecindarios más problemáticos. El objetivo general es ayudar a impulsar la cohesión social y mejorar la eficacia para disminuir el riesgo de victimización interpersonal y en la pareja.

A la iniciativa PADO ya se le atribuye el impacto en la reducción del crimen violento. En 2017, de acuerdo con un estudio llevado a cabo por el BID y el Ministerio del Interior de Uruguay, se pudieron apreciar impactos iniciales significativos.¹⁵ Dicho estudio examinó el período de abril de 2016 a enero de 2017. En comparación con un período similar en 2015, se registró un descenso del 22% en los robos en las zonas donde se implementó la iniciativa. Incluso en algunas áreas, el robo se redujo en más del 60%.

Plan Comunal de Seguridad Ciudadana de Peñalolén

Peñalolén, una ciudad mediana de 248.000 habitantes ubicada en la región capital de Santiago de Chile, ha enfrentado niveles moderados de crimen y victimización en comparación con otras ciudades de la región. Sin embargo, después de un aumento de la criminalidad a principios de la década de 2000, surgieron reclamos para que se tomaran medidas drásticas. El control de los crímenes solía ser responsabilidad de la policía nacional, específicamente de Carabineros. Sin embargo, ante la creciente presión para abordar el problema,

en 2004 el alcalde de Peñalolén lanzó una estrategia de seguridad ciudadana.¹⁶

El llamado Plan Comunal de Seguridad Ciudadana presentaba un mandato normativo e institucional y una estrategia robusta. Sin duda, se desarrolló de tal manera que se alineó con una Política Nacional de Seguridad Pública ya existente para garantizar un alto nivel de coordinación entre las autoridades centrales y locales. El Plan también incluía disposiciones específicas para establecer una Dirección Municipal de Seguridad Ciudadana con un alto grado de autonomía: para coordinar actividades, tomar decisiones, reclutar y capacitar a un equipo, y administrar el presupuesto. La consolidación de la autoridad y la discreción a nivel municipal fue esencial para asegurar su impacto general.

Desde el principio, el Plan Comunal apoyó iniciativas locales para prevenir el crimen no solo a través de la aplicación de la ley, sino también mediante una variedad de medidas sociales, económicas y del entorno urbano. Las estrategias variaron desde medidas discretas, como la policía comunitaria, las alarmas comunitarias y la iluminación inteligente, hasta intervenciones urbanas más amplias para disuadir el delito y promover la cohesión social. El Plan también condujo a la creación de equipos de detección temprana de delitos, programas de crianza, actividades para anticipar la deserción escolar, programas extracurriculares y programas de reinserción.

También se enfatizó la importancia de enfocar las actividades en los “puntos calientes”. Desde el punto de vista

¹⁴ Visítase el enlace <http://www.propuesta.com.uy/index.php/sociedad-2/3-sociedad/2438-miles-participaron-en-pelota-al-medio-a-la-esperanza>.

¹⁵ Consúltase la página <https://publications.iadb.org/handle/11319/8858?locale-attribute=es&>.

¹⁶ La ley constitucional del país sobre los municipios autoriza a muchas de las autoridades locales a apoyar y promover medidas de seguridad ciudadana dentro de su jurisdicción. Véase el enlace http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/12_plan_integral_barrios_seguros_chile.pdf.

geográfico, esto significaba concentrar las medidas en cinco vecindarios específicos que generaban niveles desproporcionados de delincuencia y victimización en Peñalolén. Para promover la alerta temprana y la disuasión, el alcalde introdujo un sistema de protección de alarmas comunitarias con alcance a unos 17.000 hogares. Mientras tanto, se lanzaron proyectos de prevención social enfocados en jóvenes que se encontraban en riesgo y exdelincuentes. También se introdujo una iniciativa de mujeres SOS que combinó botones de alerta y servicios de respuesta de emergencia para ayudar a afrontar el abuso doméstico y la violencia sexual.

La reconstrucción de la cohesión social para restaurar la eficacia social en las zonas más afectadas se enfatizó como tema central en el Plan. Como tal, el Plan mismo hizo hincapié en el rol de promover el desarrollo de la comunidad en áreas con tasas de criminalidad superiores a la media y de involucrar a los ciudadanos en el diseño, la implementación y la evaluación de una amplia gama de medidas. Además, el Plan se ajustó continuamente para cumplir con las condiciones cambiantes a nivel local, incluida la adopción de una estrategia de divulgación para abordar las “percepciones” del crimen, que continuaron aumentando incluso cuando las tasas reales de delincuencia habían disminuido.¹⁷

El municipio también ha invertido en monitorear los resultados del Plan. La Dirección creada está a cargo de rastrear las estadísticas oficiales del crimen de las oficinas de la policía y de los fiscales y lleva a cabo encuestas de victimización

periódicas.¹⁸ Los resultados son contundentes. La introducción de comités de seguridad comunitaria y de alarmas comunitarias se correlaciona con una fuerte disminución de la victimización reportada entre 2007 y 2010.¹⁹ La victimización reportada bajó del 33% al 22% y se indicó que los robos violentos cayeron súbitamente del 23,9% al 9,9% entre 2011 y 2014.

Un esfuerzo coordinado nacional y local en el Distrito Central de Honduras y en San Pedro Sula

En 2011 Honduras era considerado el país más violento del mundo, con la tasa de homicidios más alta a nivel global: 86 homicidios por cada 100.000 habitantes. Los desafíos estructurales del país, incluidas la vulnerabilidad macroeconómica, la pobreza y la inestabilidad política, junto con la presencia de pandillas, grupos delictivos transnacionales y complejas rutas del narcotráfico, hacen que enfrentarse al crimen y la violencia sea una tarea compleja. Al igual que en otros países, el crimen, y particularmente la violencia de pandillas, se concentró en las ciudades hondureñas, tanto en el Distrito Central como en San Pedro Sula. Los altos niveles de violencia a su vez generaron poca o nula confianza en las instituciones públicas; más del 80% de la población reportaba cero o poca confianza en la policía nacional.

Esta situación dio paso a la Política Nacional Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Honduras. El punto de partida clave de esta política para

¹⁷ Véase http://www.lariojamunicipal.com.ar/multimedia/archivos/archivos_34579_68128.pdf.

¹⁸ Véase <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>.

¹⁹ Consúltense las siguientes páginas: http://observatorio.Peñalolen.cl/sites/default/files/documentos/grafico_seguridad_ciudadana_resultados.pdf y http://www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/13_ENUSC_2012_Peñalolen.pdf.

reducir la violencia en general, y la violencia urbana en particular, era comenzar fortaleciendo las instituciones de seguridad y justicia. Esto incluyó una profunda reforma de la policía nacional, centrada en la capacitación y la profesionalización. Tanto el BID como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) apoyaron un proyecto que ayudó a transformar a la policía hondureña. Anteriormente, un(a) cadete de la policía podía ingresar a la institución tras completar seis años de educación básica; en cambio, ahora se requiere que termine 12 años de estudios. De igual manera, los oficiales de patrulla antes se graduaban con menos de seis meses de capacitación, pero ahora necesitan 11 meses, incluida una pasantía en el terreno.

El salario de la policía se incrementó en más del 40% y los beneficios de la seguridad social, así como la infraestructura y los materiales para la formación académica mejoraron enormemente. Asimismo, hubo una mayor participación de la sociedad civil en el diseño de las reformas de seguridad a través de la creación de una comisión encargada de reformar la policía de Honduras.

Esta reforma a nivel institucional y nacional se combinó con esfuerzos a nivel local. La política enfatizó las responsabilidades de los gobiernos locales en la provisión de seguridad ciudadana. Llevar a cabo lo mencionado a menudo comienza por generar mejores estadísticas para comprender la dinámica criminal local. Con el apoyo del BID y de la COSUDE, hubo un gran avance en la generación y el análisis de información para desglosar la violencia y la delincuencia a un nivel micro. Para apoyar a los gobiernos locales en el proceso de recopilación de datos, se instalaron 30 Observatorios de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que están

operando en los municipios que presentan las tasas más altas de criminalidad, entre ellos: el Distrito Central y San Pedro Sula. La información de los observatorios se concentra en un servidor del Ministerio de Seguridad, y es validada tres o cuatro veces a la semana por un comité integrado por los representantes de las fuentes primarias de las estadísticas, como la fiscalía, el Departamento de Investigación de la Policía o el Instituto de Medicina Forense, entre otros.

Estos análisis han permitido el diseño de programas de seguridad ciudadana basados en datos. Por ejemplo, un estudio que examinó la asociación entre tasas de homicidio y violencia doméstica, características sociodemográficas como el índice urbano de marginalidad y variables geográficas, encontró que el índice de marginalidad, la tasa de divorcio y la cantidad de conectividad espacial tienen una correlación positiva con los homicidios en el Distrito Central. Este tipo de información ha sido esencial para el diseño de una intervención urbana que el gobierno de Honduras está a punto de comenzar a implementar con el apoyo del BID. El nuevo proyecto busca prevenir y reducir los homicidios y la violencia doméstica, siendo este último en gran parte un delito invisible que afecta principalmente a mujeres, jóvenes y niños. Dicha iniciativa se abordará con un enfoque integral, mediante la prestación de servicios a los ciudadanos por parte de diversas instituciones estatales, programas de prevención de la violencia y la mejora del hábitat urbano a nivel local.

A la fecha, esta combinación de esfuerzos a nivel nacional y local ha dado resultados tangibles. La tasa de homicidios disminuyó en un 50% en seis años, de 86 homicidios por cada 100.000 habitantes

en 2011 a 43 en 2017. Las percepciones de seguridad y los niveles de confianza en las instituciones también han aumentado. Según la encuesta global de Gallup, el porcentaje de ciudadanos que dicen sentirse seguros caminando en sus vecindarios aumentó en 11 puntos porcentuales entre 2015 y 2016, y la confianza de los ciudadanos en la policía se elevó del 19% en 2015 al 54% en 2017.

El enfoque holístico de Ciudad Juárez para el control del crimen

Ciudad Juárez, una urbe de 1,3 millones de habitantes, experimentó un aumento drástico de la violencia criminal entre 2008 y 2011. El número absoluto de homicidios se divulgó en titulares alrededor del mundo, debido a una suba de más del 700%, de 192 (2008) a 1.589 (2009) a 3.766 (2010), alcanzando los 271 homicidios por 100.000 habitantes. Los niveles extremos de crímenes violentos de hecho clausuraron la ciudad: se estima que 37.000 negocios cerraron y un cuarto de la población huyó a Estados Unidos y a otras partes de México. Hubo una serie de factores que determinaron la vulnerabilidad de Ciudad Juárez al crimen y a la victimización.²⁰ Sin embargo, fueron las protestas sucesivas que se produjeron entre 2008 y 2009 las que sentaron las bases para el cambio.²¹

Concebido por socios tanto municipales como federales, el programa Todos Somos Juárez se lanzó formalmente en 2010. La iniciativa de US\$400 millones se inspiró en la experiencia de Medellín, atrayendo el apoyo de la sociedad civil y del sector privado. Sin embargo, el alcance y la escala de la intervención no tienen paralelo en México. Se establecieron más de 160 compromisos separados para mitigar los riesgos y promover oportunidades para prevenir los delitos violentos. Estos se organizaron en torno a seis sectores básicos: seguridad pública, crecimiento económico, empleo, salud, educación y desarrollo social. Todo el programa fue alimentado por un diagnóstico y dirigido por un equipo coordinador de múltiples actores involucrados: la mesa de seguridad.²²

El programa se extendió a diferentes niveles del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil. Esto fue vital para su implementación. Una de las metas principales era cambiar el enfoque, que pasó de programar una dependencia de las fuerzas armadas y aplicar la ley punitiva a enfatizar las estrategias de prevención social y económica. El programa Todos Somos Juárez requirió una inversión masiva en esquemas de renovación urbana (escuelas, universidades y parques) y también amplió su alcance a la reducción de daños, la disminución de la pobreza y la facilidad de acceso a créditos y préstamos para decenas de

²⁰ El desencadenante principal fue un conflicto entre antiguos socios comerciales, los cárteles de Sinaloa y Juárez, que luchaban por las rutas de las drogas. A ellos se unieron cientos de pandillas en la ciudad. Otros factores estructurales también contribuyeron a un riesgo comparativamente alto de violencia criminal, incluyendo altos niveles de hogares monoparentales, desorganización social crónica y una fuerza policial y justicia penal débil y comprometida.

²¹ Las autoridades estatales y municipales protestaron rutinariamente contra la decisión del gobierno nacional de desplegar a unos 10.000 soldados y policías federales, algunos de los cuales supuestamente estaban relacionados con actividades delictivas en la ciudad. Las marchas dirigidas por la sociedad civil también llamaron la atención pública en México y en todo el mundo. Sin embargo, el punto de inflexión fue el asesinato de un grupo de estudiantes a principios del 2010 y el compromiso (renuente) del presidente.

²² La mesa contaba con funcionarios de los tres niveles de gobierno; representantes de las fuerzas de seguridad, incluyendo el ejército, la policía federal y municipal, y la oficina del Fiscal General junto con diversos actores de la sociedad civil. Véase el enlace <http://www.mesadesseguridad.org/>.

miles de familias. El programa involucró a los consejos ciudadanos creados especialmente para definir prioridades, programas y proyectos. Además, se determinó que las agencias federales trabajaran en estrecha colaboración con las contrapartes estatales y municipales, enviando informes semanales con un detalle de los avances a la oficina del presidente.

Todos Somos Juárez, aunque lejos de ser perfecto, logró cumplir muchas de las metas planteadas inicialmente. La tasa de homicidios se redujo de 271 a 19 por cada 100.000 habitantes entre 2010 y 2015. Otras medidas de crímenes violentos también disminuyeron drásticamente, aunque es probable que estos cambios se hayan visto influidos por la victoria (temporal) del cartel de Sinaloa sobre el cartel de Juárez. Las tasas de rendimiento escolar también aumentaron notoriamente y más personas empezaron a transitar las calles, que antes se encontraban vacías. Aun así, también surgieron críticas sobre proyectos incompletos, la naturaleza apresurada de la intervención y expectativas incumplidas. De igual manera, existe la preocupación de que las tasas de violencia hayan aumentado de nuevo en los últimos años, lo que plantea interrogantes sobre los impactos generales de la iniciativa.

Cabe preguntarse hasta qué punto Todos Somos Juárez es replicable dentro del mismo México y en otros lugares. La gran magnitud y el costo del programa demuestran que la iniciativa no es fácilmente adaptable a zonas con ingresos bajos o medios. Sin embargo, sí se pueden apreciar lecciones valiosas, como el énfasis necesario en las estrategias intersectoriales integrales, el rol de los instrumentos

institucionales para una mejor coordinación entre los múltiples niveles gubernamentales y de grupos de la ciudadanía, el valor de una participación sólida por parte del sector privado y el enfoque constante necesario para obtener resultados. El programa ha inspirado “mesas de seguridad” similares en México, así como posibles programas piloto en Nuevo Laredo y Tamaulipas.

Intervenciones comunitarias en Kingston y Puerto España

En varios países del Caribe las tasas de delitos violentos han aumentado significativamente en las últimas dos décadas. Jamaica y Trinidad y Tobago alcanzaron algunas de las tasas de homicidios más altas del mundo. En Jamaica se observó el punto máximo en 2009 (61,5 por 100.000 habitantes) y en Trinidad y Tobago en 2008 (41,6). En las zonas urbanas de alta criminalidad de ambos países, la tolerancia al uso de la violencia como mecanismo de control y para resolver conflictos interpersonales o comunitarios se ha convertido en una norma social reforzada por la presencia de pandillas, las dinámicas familiares existentes y la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia (BID, 2017b). La continua exposición a la violencia ha generado desconfianza, miedo y una profunda fragmentación social.

El Ministerio de Seguridad Nacional de Jamaica ha puesto en marcha el Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia (CSJP), mientras que —por su parte— el de Trinidad y Tobago ha dado curso al Programa de Seguridad Ciudadana (CSP), ambos con respaldo del BID.²³ Estos programas usan

²³ La implementación empezó en Jamaica en 2001 y ahora se encuentra en su fase III desde 2015. En Trinidad y Tobago la implementación empezó en 2008 y continúa a la fecha.

intervenciones similares enfocadas en factores de riesgo a nivel individual, familiar y comunitario en vecindarios marginados de alta criminalidad y predominantemente urbanos. Se han implementado programas de interrupción de la violencia en comunidades afectadas por enfrentamientos entre pandillas, empleando un modelo similar al de “Cura la Violencia” (Chicago).²⁴ Finalmente, en Trinidad y Tobago se cuenta con un componente adicional para fortalecer las relaciones de las policías con la comunidad, mientras que en Jamaica existe un enfoque en la expansión de los servicios de justicia comunitaria (asistencia legal, justicia restaurativa y mediación).

Algunas de las claves del éxito de ambos programas son: el centrarse en vecindarios específicos con altos niveles de criminalidad, la construcción de un enfoque de prevención y no solo de represión, el reconocimiento de la diversidad local y por lo tanto de la existencia de necesidades diversas en diferentes comunidades, lo que conduce a poner en marcha distintas acciones a nivel comunitario de acuerdo con las necesidades locales. Se ha prestado atención específica a la necesidad de fomentar la cohesión social en estos vecindarios e invertir en el seguimiento y la evaluación.

Según los informes del programa, los indicadores de cambios en las comunidades estudiadas sugieren que ha habido avances. En el caso de Kingston, la tasa de homicidios en las ocho zonas en las que el CSJP ha operado disminuyó en un 43% de 2009 a 2013 en comparación con un 35% a nivel nacional, y el 44% de los residentes

de la comunidad CSJP indicó que el crimen en su comunidad ha disminuido en los últimos cinco años, comparado con solo el 27,5% de los residentes de otras comunidades.²⁵ En el caso de Puerto España, los asesinatos en las comunidades donde se aplicó el CSP disminuyeron en un 55% de 2008 a 2014, frente a una reducción nacional del 26% en el mismo período. Las lesiones y los tiroteos en las comunidades con el CSP se redujeron en un 40% entre 2008 y 2013, versus un descenso del 12% a nivel nacional en el mismo período.²⁶

Bogotá: seguridad ciudadana en la frontera de la innovación

Durante las décadas de 1980 y 1990, Bogotá era considerada una ciudad violenta y peligrosa con dinámicas criminales complejas. Sin embargo, en una década, la tasa de homicidios en la capital disminuyó de 80 por cada 100.000 habitantes (1993) a 22 por cada 100.000 (2004). Hoy está más cerca de 14 homicidios por cada 100.000 personas (2017). La transformación no se debió tan solo a cambios estructurales en la política, la vida social o la economía, sino que también fue el resultado de estrategias específicas impulsadas por una serie de alcaldes. El liderazgo y la determinación demostrados por estos alcaldes son factores clave que explican el éxito de esta ciudad.

El enfoque que adoptaron los gobiernos locales a lo largo de los años 1990 y 2000 tiene que ver con el desarrollo de una cultura “cívica” de respeto propio y

²⁴ Se trata de la Iniciativa de Gestión de la Paz (PMI) en Jamaica y del Proyecto RAZON en Trinidad y Tobago.

²⁵ Encuesta Nacional de Victimización del Crimen en Jamaica (JNCVS), citada en la Evaluación Final de CSJP II, p. 75.

²⁶ Véase la Evaluación del Programa de Seguridad Ciudadana: Trinidad y Tobago 2008-2014, informe final de Anever Ltd., del 30 de junio de 2015.

mutuo. Mientras que Bogotá ha sido testigo de numerosas iniciativas de seguridad ciudadana, posiblemente el período más innovador se produjo entre 1995 y el 2003. Durante estos años, se canalizaron cerca de US\$160 millones hacia medidas de seguridad ciudadana. Según el Banco Mundial, aproximadamente el 72% de esta cifra se asignó a programas policiales y el 20% a programas y proyectos de convivencia. Si bien es una cantidad considerable, estos gastos representaron alrededor del 2,33% del presupuesto de la ciudad. Bogotá también recibió un préstamo de US\$10 millones del BID para el período de 1998 a 2004 y recaudó unos US\$6 millones en fondos locales como parte de este apoyo.

Es probable que una de las iniciativas más integrales de seguridad ciudadana que se haya emprendido en la ciudad sea el programa Misión Bogotá. La iniciativa combinó programas de policía comunitaria y convivencia y programas que forjaron “espacios de orden”. Entre 1996 y el 2001 se crearon cerca de 6.600 consejos comunitarios para trabajar bloque por bloque con la policía metropolitana. El alcalde también reclutó a casi 4.000 guías comunitarios para regular las actividades ciudadanas en las áreas de tráfico, seguridad, desperdicio y movilización comunitaria. Estas actividades se complementaron con 12 “zonas seguras” para recuperar áreas deterioradas y peligrosas.

Uno de los principales enfoques de los alcaldes de Bogotá se centró en fortalecer y trabajar con la policía metropolitana. Además de invertir en la gestión y la capacitación de la policía, en 1999 se lanzó un programa de vigilancia comunitaria con el apoyo de la Cámara de Comercio.

El llamado Programa Plan Cuadrantes se enfocó en el patrullaje proactivo en “puntos calientes” e incorporó directamente a los consejos comunitarios, generando una fuerte apropiación por parte de los ciudadanos. Hubo también estrategias paralelas que se enfocaron en intensificar las “comisarías policiales de familia” para enfrentar la violencia doméstica, donde se introdujeron unidades de mediación y conciliación para abordar las tensiones cotidianas de la comunidad, y se creó una unidad de seguridad ciudadana y convivencia para mantener la continuidad.²⁷

Bogotá ha continuado renovando y reinventando su enfoque de seguridad pública a través de los años. Un programa de renovación urbana a gran escala que empezó en 2016 en El Bronx, zona que a nivel local se describía como “el infierno en el corazón de Bogotá”, implicó una gran transformación en las viviendas y en la infraestructura, lo cual impulsó avances en materia de seguridad pero también sumó críticas.²⁸ Otras medidas innovadoras son las relacionadas con las “casas de justicia”, sitios que brindan servicios legales locales, y los Centros de Atención Móvil para Drogodependientes (CAMADA). Mientras tanto, el Programa de Protocolo de Prevención de Homicidios, una línea telefónica directa especial para extraer posibles víctimas de la violencia letal, también ha generado impactos positivos desde su creación en 2017 (Otis, 2018).

Las medidas ya mencionadas están lejos de ser las únicas medidas de seguridad ciudadana innovadoras introducidas por las ciudades. Por ejemplo, el programa Barrio Seguro en Santo Domingo (República

²⁷ Véase el enlace <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPURBDEV/Resources/841042-1219076931513/5301922-1250717140763/Bogota.pdf>.

²⁸ Véase la página web <https://www.insightcrime.org/news/brief/new-operation-against-bogota-drug-hub-raises-old-issues/>.

Dominicana) se acredita con la reconstrucción de la confianza en los barrios afectados por el crimen y con la reducción de las tasas de homicidios. Este programa se ha replicado con éxito y el número de vecindarios donde se ha implementado desde su lanzamiento ha aumentado de dos a 13 (Muggah et al., 2016). Asimismo, al programa Fico Vico en Belo Horizonte (Brasil) también se le atribuye la disminución de las tasas de criminalidad mediante la disuasión focalizada y los programas sociales en las

zonas más afectadas del municipio (Ibíd.). Los esfuerzos para mejorar la seguridad ciudadana en Quito (Ecuador), incluidos la modernización de la policía y un acercamiento a la ciudadanía a través de teléfonos móviles, también se asocian con una mejor percepción de seguridad y la reducción de la delincuencia (Boyle, 2018). Aunque los ejemplos varían, hay lecciones clave que surgen de los programas de seguridad ciudadana exitosos impulsados por las ciudades.

5

RECOMENDACIONES

Un mapeo reciente realizado para identificar enfoques innovadores en materia de seguridad ciudadana en la región relevó un gran número de iniciativas originadas desde lo local.²⁹ En efecto, alrededor de un tercio (322) de las aproximadamente 1.100 medidas observadas se aplicó al nivel de la ciudad, con particular foco en la prevención del delito común y la delincuencia juvenil. De igual forma, la mayoría de las intervenciones incluyó un fuerte componente de participación comunitaria.

Los resultados de estas experiencias están contribuyendo a la construcción de más evidencia de lo que funciona y lo que no (Abt y Winship, 2016; Muggah et al., 2016). Hasta hace poco no existían muchos repositorios de casos exitosos o promisorios que pudieran ser un referente para la región (BID, 2015).³⁰ Hoy están surgiendo cada vez más estas plataformas que sistematizan y contribuyen a diseminar el conocimiento, como —por ejemplo— el Diálogo Regional de Políticas a nivel de Ministros de Seguridad de ALC y la Clínica de Conocimiento, ambos coordinados por el BID. En la misma línea, cabe mencionar la Alianza de Municipales para la Prevención de la



²⁹ Consúltense <https://citizenssecurity.igarape.org.br/>.

³⁰ Véase el enlace <https://igarape.org.br/en/apps/citizen-security-dashboard/>.

Violencia en Centroamérica y la República Dominicana (AMUPREV).³¹ Asimismo, las ciudades de ALC están incursionando en evaluaciones de impacto para poder cerrar sus brechas de conocimiento (BID, 2015), incluidas las brechas en materia de innovaciones (Berk-Seligson et al., 2014; Abt y Winship, 2016) de Centroamérica y ALC en su conjunto.

No cabe duda de que los gobiernos locales están mejor posicionados para dar respuesta a las demandas ciudadanas, incluidas las de mayor seguridad. Ellos conocen las amenazas que afectan

más directamente a los ciudadanos. Sin embargo, existen varios desafíos que dichos gobiernos deben atender para que su accionar sea efectivo: equilibrar procesos complejos de coordinación a diferentes niveles, construir alianzas estratégicas, y contar con las capacidades técnicas y administrativas necesarias, y con los recursos adecuados.

Todo este conocimiento que está surgiendo desde las ciudades está permitiendo identificar elementos esenciales para el éxito en el manejo local de la seguridad ciudadana.

1 El liderazgo municipal continuo es fundamental para una seguridad ciudadana exitosa. El componente clave para programas de seguridad urbana efectivos es una gestión local capaz, creativa y valiente, especialmente la proveniente de la oficina del alcalde. Los alcaldes y gobiernos locales son los que mejor entienden el contexto local y sus desafíos, y pueden impulsar los avances hacia una mayor seguridad ciudadana. Sin una dirección sólida y sin el involucramiento de actores locales clave del sector privado y de la sociedad civil, es difícil generar el impulso necesario para obtener resultados positivos.

2 Diferentes contextos generarán respuestas diferentes. No existen recetas únicas para reducir la criminalidad urbana. Cuando se trata del crimen organizado, puede haber una mayor participación de las instituciones a nivel federal y de operaciones dirigidas por entidades de inteligencia. Con respecto a la delincuencia callejera y la violencia doméstica, las estrategias tienden a ser más equilibradas, combinando disuasión y prevención. Cualquier estrategia urbana debe estar alimentada no solo por un plan maestro, sino también por el análisis de estadísticas en tiempo real para permitir un enfoque específico que también permita hacer ajustes y correcciones durante el transcurso de la iniciativa.

3 Sin embargo, en prácticamente todos los entornos existen factores de riesgo en común que están asociados a la delincuencia y la victimización. **Anticiparse al crimen y abordar estos factores de riesgo es fundamental.** De hecho, en la mayoría de los contextos, el acceso al alcohol y su abuso se relacionan fuertemente con el crimen y la victimización. De igual manera, la disponibilidad de armas de fuego y la

³¹ Consúltense la página <http://www.amuprev.org/historias/>.

abundancia de redes de narcotráfico exacerbaban la violencia criminal. Incluso la exposición constante a la violencia doméstica e interpersonal es también un factor que influye en los futuros niveles de violencia, tanto en términos de victimización como de perpetración. En un contexto de recursos limitados, las estrategias a nivel local deben ser selectivas en sus enfoques, y abordar estos factores de riesgo de una manera focalizada desde el principio puede resultar rentable.

4

La prevención del delito urbano requiere estrategias intersectoriales, coordinadas y equilibradas con una visión de seguridad. Para prevenir el crimen de manera efectiva es preciso identificar los diversos factores asociados al comportamiento criminal, ya sean económicos, sociales, institucionales o estructurales. En este sentido, la respuesta local para contrarrestar la delincuencia debe ser comprensiva, y para ello es menester integrar la dimensión de seguridad dentro de la agenda de desarrollo local. Es decir, hay que alinear las acciones de las diversas dependencias gubernamentales hacia un mismo objetivo: reducir el crimen y la violencia. Esto requiere una coordinación entre distintos niveles de gobierno y entre los diversos servicios sociales en el territorio en temas de salud pública, educación y empleo. Asimismo, es fundamental establecer un equilibrio entre la prevención y el control del crimen, lo que implica una acción coordinada no solo con la policía, sino también con otros actores locales y nacionales tanto públicos como privados. La necesidad de mantener una visión y una agenda en común es desafiante y demanda un alto grado de coordinación, liderazgo y capital humano especializado.

5

El financiamiento creativo y estratégico es esencial. Las autoridades locales podrían identificar formas creativas para generar financiamiento adicional que les permita avanzar y hacer sostenibles sus intervenciones. Es probable que, para el apoyo de las iniciativas, se requieran acuerdos con múltiples actores clave y asociaciones público-privadas.³² Cabe destacar que algunas ciudades también están experimentando con financiamiento combinado, impuestos municipales especiales, bonos de impacto social, subsidios focalizados e incentivos para la inversión privada, entre otras medidas.³³

6

La tecnología y el análisis de datos en tiempo real son vitales para guiar la seguridad a nivel ciudad. En la mayoría de las metrópolis de la región, la tecnología está facilitando la recopilación y el análisis de datos de delitos al igual que la investigación criminal. La información desagregada y de alta calidad sobre el crimen, las percepciones de seguridad, y factores socioeconómicos relacionados es esencial para todos los aspectos del ciclo de programación. Sin dicha información, los gobiernos locales no podrían diseñar, implementar, monitorear ni evaluar adecuadamente

³² Véase el enlace http://www3.weforum.org/docs/GAC16_Responsible_Investment_Fragile_Context.pdf.

³³ Consúltese la página web <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/this-innovative-financing-tool-could-reduce-violence-in-a-city-near-you/>.



las intervenciones de seguridad. La llegada de procesadores más poderosos para computadoras, de *big data*,³⁴ de herramientas de aprendizaje automatizadas y de la inteligencia artificial (IA) demuestra que la calidad de la recolección y del análisis de datos ha mejorado y los costos han disminuido. Pero estas herramientas también generan nuevos desafíos: desarrollar capacidades humanas para el uso efectivo de la tecnología, lograr alianzas con el sector privado para apalancar *big data* y otras tecnologías, y garantizar protocolos apropiados y éticos para la recopilación, el almacenamiento y la retención de datos y la privacidad de los mismos.

7

Es clave involucrar a las comunidades en el diseño, la implementación, la evaluación y la comunicación de las estrategias de seguridad ciudadana. Todas las intervenciones exitosas revelan que el proceso es importante. Específicamente, la forma en que los ciudadanos participan del diseño, del desarrollo, de la implementación y de la evaluación de estrategias es primordial.³⁵ Para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones, las comunidades afectadas deben sentir que son dueñas del proceso. Las medidas de seguridad ciudadana que involucran a los actores pertinentes en la preparación de diagnósticos y planes de acción, y que regularmente brindan evidencia de resultados han permitido garantizar la continuidad y apropiación de las mismas. Estos pasos son fundamentales para desarrollar la confianza en las autoridades e instituciones.

8

Es esencial garantizar que las inversiones en seguridad ciudadana sean rigurosamente monitoreadas y evaluadas. Con frecuencia, el monitoreo y la evaluación se realizan al final de un proceso de una iniciativa de seguridad ciudadana y no al principio. Se les relega al final de la lista de prioridades, y se consideran como un complemento opcional. Sin embargo, sin monitoreo ni evaluación adecuada, es difícil llegar a conclusiones básicas sobre la relación costo-efectividad de intervenciones específicas. Afortunadamente, en el sector de seguridad ciudadana se está empezando a propagar una cultura de la evidencia. Las intervenciones basadas en datos son cada vez más comunes, especialmente con la llegada de las herramientas de *big data* para procesar la percepción del público, así como los resultados tangibles obtenidos en el trabajo de campo. Finalmente, invertir en una evaluación de impacto de alta calidad es esencial para identificar los éxitos y fracasos, realizar correcciones a lo largo del proyecto y poder escalar las intervenciones cuando muestran resultados positivos.

³⁴ Véase el Proyecto de *Big Data* del BID en Colombia, Ciudad Segura: <https://blogs.iadb.org/sinmiedos/2017/07/28/sirve-big-data-prevenir-crimen-esperamos-averiguarlo-6-ciudades-colombia/>.

³⁵ Véase el enlace <http://humanitas360.org/wp-content/uploads/Americas-Civic-Empowerment-Index-final-report-for-web-updated.pdf>.

ANEXO INDICADORES EN CIUDADES SELECCIONADAS



CUADRO A1 MEDICIÓN DEL DELITO EN AGUASCALIENTES, 1990-2017

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17
Homocidios	33	44	25	24	18	28	26	19	35	20	16	17	25	17	14	18	23	29	45	48	62	71	35	26	37	35	35	49
Extorsiones																						99	71	46	25	28	62	83
Violaciones																						96	104	99	80	85	113	161
Lesiones																						1.935	1.686	1.750	1.536	1.837	1.663	2.551
Robos																						627	938	551	687	733	776	973
Tasa de homocidios	7,49	9,54	5,18	4,75	3,40	5,05	4,59	3,28	5,92	3,31	2,59	2,69	3,86	2,56	2,06	2,61	3,27	4,06	6,19	6,49	7,71	8,69	4,22	3,09	4,34	4,05	4,00	5,53
Tasa de extorsiones																						12,12	8,56	5,47	2,93	3,24	7,08	9,36
Tasa de violaciones																						11,75	12,54	11,77	9,38	9,83	12,90	18,16
Tasa de lesiones																						236,89	203,31	207,98	180,03	212,45	189,87	287,68
Tasa de robos																						76,76	113,11	65,49	80,52	84,77	88,60	109,73

Fuente: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>.

CUADRO A2		MEDICIÓN DEL DELITO EN CIUDAD JUÁREZ, 1990-2016																										
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17
Homicidios	42	69	60	115	206	326	300	260	265	154	241	254	283	208	197	223	228	192	1.589	2.399	3.766	2.282	850	614	594	440	680	642
Extorsiones																						110	120	66	2	0	7	7
Violaciones																						274	359	346	336	464	417	471
Lesiones																						882	1.116	1.459	1.767	1.861	1.588	1.860
Robos																						5.296	2.470	1.185	798	643	715	782
Tasa de homicidios	5,32	8,34	6,93	12,67	21,67	32,74	29,09	24,34	23,95	13,44	20,30	21,01	22,98	16,58	15,42	17,14	17,47	14,67	121,03	182,18	273,27	165,13	61,13	43,85	42,09	30,92	47,36	44,31
Tasa de extorsiones																						7,96	8,63	4,71	0,14	0,00	0,49	0,48
Tasa de violaciones																						19,83	25,82	24,71	23,81	32,60	29,04	32,51
Tasa de lesiones																						63,82	80,26	104,21	125,21	130,76	110,60	128,38
Tasa de robos																						383,23	177,63	84,64	56,55	45,18	49,80	53,97

Fuente: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuos/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>.

CUADRO A3	MEDICIÓN DEL DELITO EN BOGOTÁ, 1990-2017																											
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	
Homocidios	2.258	2.698	3.231	4.378	3.664	3.385	3.296	2.810	2.483	2.409	2.264	2.052	1.898	1.615	1.571	1.674	1.370	1.351	1.341	1.327	1.321	1.638	1.267	1.269	1.335	1.344	1.265	
Extorsiones														473	491	155	130	193	156	178	100	229	239	367	367	367	519	430
Violaciones														617	623	444	708	668	384	336	397	287	359	359	359	359	1.115	1.184
Lesiones						4.140	4.585	4.428	3.885					9.446	7.907	6.611	7.370	8.378	7.419	9.881	9.249	8.969	14.446	12.333	12.333	13.322	19.771	
Robos	12.673	18.002	21.450	9.765	29.200	36.565	40.785	40.588	31.897					6.764	5.491	11.796	12.748	11.851	11.057	18.807	16.674	16.541	21.278	27.192	27.192	27.515	37.898	
Tasa de homicidios	45,64	52,84	61,41	80,87	65,90	59,39	56,55	47,21	40,89	38,92	35,92	32,00	29,11	24,37	23,33	24,47	19,73	19,16	18,74	18,28	17,94	21,93	16,73	16,54	17,16	17,06	15,85	
Tasa de violaciones														9,31	9,25	6,49	10,19	9,47	5,37	4,63	5,39	3,84	4,74	4,68	4,62	14,15	14,84	
Tasa de robos	256,1	352,6	407,7	180,4	525,2	641,5	699,7	681,9	525,3					102,1	81,5	172,5	183,6	168,1	154,5	259,1	226,4	221,5	281,0	354,3	349,7	349,2	474,9	

Fuente: <https://www.policia.gov.co/revista-criminalidad-todas/>.

CUADRO A.4	MEDICIÓN DEL DELITO EN MONTEVIDEO, 1990-2017																									
	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	13	14	15	16	17
Homicidios	83	87	74	102	124	92	102	124	110	106	104	109	124	86	88	90	85	104	110	110	163	153	173	147	161	
Robos																				7.188	7.719	8.650	9.314	9.327	10.180	
Tasa de homicidios	6,16	6,43	5,45	7,48	9,05	6,68	7,38	8,93	7,89	7,58	7,45	7,84	8,98	6,28	6,45	0,00	6,59	6,24	7,64	8,06	8,02	12,36	11,60	12,81	10,57	11,65
Tasa de lesiones	333,16	330,36	311,59	201,80	198,35	216,21	199,13	195,72	174,20	303,25	217,99	184,17	182,83	197,58	362,39											
Tasa de robos																					524,31	560,32	627,44	675,14	675,66	737,03

Fuente: <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadisticas>.

CUADRO A5 MEDICIÓN DEL DELITO EN PEÑALOLÉN, 2005-2016

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Homicidios	10	6	8	5	17	6	7	7	9	9	8	7
Violaciones	45	59	43	47	50	55	56	41	46	36	40	33
Lesiones	345	278	284	229	257	209	230	164	183	198	179	145
Robos	995	977	947	1.025	943	689	851	722	864	878	886	840
Tasa de homicidios	4,2	2,5	3,3	2,1	6,9	2,4	2,8	2,8	3,6	3,6	3,2	2,8
Tasa de violaciones	19,1	24,8	17,9	19,4	20,4	22,3	22,5	16,4	18,3	14,3	15,8	13,0
Tasa de lesiones	146,2	116,7	118,1	94,4	104,9	84,6	92,6	65,7	73,0	78,6	70,7	57,3
Tasa de robos	421,7	410,2	393,9	422,4	385,1	278,7	342,6	289,2	344,5	348,4	350,0	331,7

Fuente: <http://reportescomunales.bcn.cl/2015/index.php/Pe%C3%B1alol%C3%A9n>.

REFERENCIAS

- Abt, T. y T. Winship. 2016. What Works in Reducing Community Violence: A Meta-Review and Field Study for the Northern Triangle. Washington, D.C.: USAID. Disponible en <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf>.
- Acero, H. 2003. Violencia y Delincuencia en Contextos Urbanos. La Experiencia de Bogotá en la Reducción de la Criminalidad 1994-2002. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- Ackerman, V. y T. Murray. 2004. Assessing Spatial Patterns of Crime in Lima, Ohio. *Cities*, 21(5), pp. 423-437. DOI: 10.1016/j.cities.2004.07.008.
- Aguirre, K y R. Muggah. 2013. Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence. Oslo: NOREF. Disponible en https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/265_91204_NOREF_Report_Muggah-Aguirre_web1.pdf.
- Ainslie, R. 2014. Citizen Security and the Social Fabric in Ciudad Juárez, Monterrey. Wilson Center Workshop on Citizen Security. Disponible en http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/AINSLIE_CitizenSecurityJuaréz.pdf (consultado el 1 de junio de 2016).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2000. Acciones que Recuperan la Seguridad y la Convivencia Ciudadana. Bogotá: Imprenta Distrital.
- . 1998a. Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia. Bogotá: Imprenta Distrital.
- . 1998b. Misión Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alvarado, N. 2017. Using Big Data to Stop Crime: Six Colombian cities will show us how. Washington D.C.: BID.
- Alvarado, N., R. Muggah y K. Aguirre. 2015. Some Key Good and Bad Takeaways from a Citizen Security Mapping Tool for Latin America. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/10/15/some-key-good-and-bad-takeaways-from-a-citizen-security-mapping-tool-for-latin-america/> (consultado el 1 de junio de 2016).
- Araya, J. (ed.). 2011. Experiencias en América Latina: El Desafío de Evaluar Programas de Seguridad Ciudadana. Santiago: Universidad de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos.

- Berk-Seligson, S., D. Orces, G. Pizzolitto, M. Seligson y C. Wilson. 2014. Impact Evaluation of USAID's Community-Based Crime and Violence Prevention Approach in Central America. Washington, D.C.: USAID. Disponible en https://www.vanderbilt.edu/lapop/carsi/Regional_Report_v12d_final_W_120814.pdf.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009. Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety. Documento G-2535. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2010. Prevención del delito y la violencia en América Latina y el Caribe. Documento para discusión 378. Washington D.C.: BID.
- _____. 2012. Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence. Documento para discusión 232. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2015. Closing Knowledge Gaps Toward Evidence-Based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean. Nota técnica IDB-TN-848. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2016a. Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America Serie documentos de trabajo IDB-WP-699. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2016b. Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda. BK-C1133. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2016c. Marco Sectorial de Trabajo. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2017a. Citizen Security and Justice Sector Framework Document. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2017b. Restoring Paradise in the Caribbean: Combatting Violence with Numbers. Washington, D.C.: BID.
- _____. 2017c. Los costos del crimen y la violencia: nuevas evidencias y percepciones en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. DOI: 10.18235/0000615.
- Bloc, A. 1974. The Mafia of a Sicilian Village: A Study of Violent Peasant Entrepreneurs. Nueva York: Harper and Row.
- Botherton, D. y R. Gude. 2018. Social Inclusion from Below: The Perspectives of Street Gangs and Their Possible Effects on Declining Homicide Rates in Ecuador. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/8837>.
- Boyle, B. 2018. Curbing Homicides: What Works/What Doesn't. *Americas Quarterly*, 23 (junio). Disponible en <http://americasquarterly.org/content/homicidereduction-whatworks-what-doesnt-english>.
- Briceño-León, R., A. Villaveces y A. Concha-Eastman. 2008. Understanding the Uneven Distribution of the Incidence of Homicide in Latin America. *International Journal of Epidemiology*, 37(4), pp. 751-757. DOI: 10.1093/ije/dyn153. DOI: 10.1093/ije/dyn153.
- Briceño-León, R. y V. Zubillaga. 2002. Violence and Globalization in Latin America. *Current Sociology*, Vol. 50, Núm. 1, pp. 19-37.
- Cadena, A., J. Remes y A. Restrepo. 2011. Fulfilling the Promise of Latin American Cities. August, McKisney & Co. Disponible en <https://www.mckinsey.com/featured-insights/urbanization/fulfilling-the-promise-of-latin-american-cities>.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). 2014. *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*.

- Reporte de Economía y Desarrollo. Washington, D.C.: CAF.
- Cano, I. y E. Rojido. 2016. Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe. Rio de Janeiro: Universidade do Estado, Laboratório de Análise da Violência. Disponible en <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2016/Relatorio%20Final.pdf> (consultado el 1 de julio de 2017).
- Castillo, J. C., D. Mejía y P. Restrepo. 2013. Illegal drug markets and violence in Mexico: The causes beyond Calderón. LACER-LACEA Conference Papers. Disponible en <http://lacer.lacea.org/handle/123456789/12544>.
- Chioda, L. 2017. Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention From Cradle to Adulthood. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://hdl.handle.net/10986/25920>. DOI: 10.1596/978-1-4648-0664-3.
- Cohen, M. y M. Rubio. 2007. Violence and Crime in Latin America. Documento de soluciones preparado para la Consulta de San José 2007. Disponible en (http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/violencecrime_cohen_sp_final.pdf) (consultado el 19 de diciembre de 2016).
- Concha-Eastman A. 2005. Ten years of a successful violence reduction program in Bogota, Colombia. En: C. McVeigh, C. Lushey y M. Bellis (eds.), *Preventing Violence from Global Perspectives to National Action*. Liverpool: Centre for Public Health, Liverpool John Moores University.
- Cord, L., O. Cabanillas, L. Lucchetti, C. Rodríguez-Castelán, L. Sousa y D. Valderrama. 2014. Inequality Stagnation in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis. Documento de trabajo de investigación de políticas 7146. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21141/WPS7146.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 20 de diciembre de 2016).
- Dammert, L. 2007. Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? *Nueva Sociedad*, 212, pp. 67-81.
- Di Tella, R. y E. Schargrotsky (eds). 2010. *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2012. *Informe de Competitividad Global 2012-2013*. Ginebra: FEM.
- Frühling, H. 2012. La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: como medirla y como mejorarla. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/5688> (consultado el 18 de diciembre de 2016).
- García, J., D. Mejía y D. Ortega. 2013. Reforma Policial, Entrenamiento y Crimen: Evidencia Experimental del Plan Cuadrantes en Colombia. Series documentos de trabajo FIP 11. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz. Disponible en <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/93> (consultado el 1 de junio de 2016).
- Gaviria, A., C. Medina, L. Morales y J. Núñez. 2010. The Cost of Avoiding Crime: The Case of Bogotá. En: *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Gaviria, A. y A. Pagés. 2002. Patterns of Crime and Victimization in Latin America. *Journal of Development Economics*, Elsevier, Vol. 67(1): 181-203.

- GSMA. 2015. Handset Theft in Latin America. Brasília: GSMA. Disponible en <http://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2015/03/InfoRO-BOingl%C3%A9s.pdf>.
- Guerrero, R. 1999a. El control de la violencia a nivel municipal. En: M. Buvinic y A. Morrison, *Notas Técnicas: Prevención de la Violencia*. Nota técnica Núm. 8. Washington D.C: BID.
- . 1999b. Epidemiological Surveillance for the prevention and control of urban violence. *Latin American Journal of Public Health*, 5(4-5): 322-331.
- ICPC (International Center for the Prevention of Crime). 2016. Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda. Montreal: ICPC.
- Llorente, M. V., J. Núñez y M. Rubio. 2000. Efectos de los Controles al Consumo de Alcohol y al Porte de Armas de Fuego en la Violencia Homicida. Investigación Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá. Documento de trabajo Núm. 6. Bogotá: Paz Pública-CEDEUNIANDES y Alcaldía de Bogotá. (Documento mimeografiado.)
- Llorente, M. V. y A. Rivas. 2004. Case Study Reduction of Crime in Bogota: A Decade of Citizen's Security Policies. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPURBDEV/Resources/841042-1219076931513/5301922-1250717140763/Bogota.pdf>.
- Mejía, D., D. Ortega y K. Ortiz. 2014. Un Análisis de la Criminalidad Urbana en Colombia. Documento borrador para Igarapé Institute. Disponible en <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Criminalidad-urbana-en-Colombia-diciembre-2014.pdf> (consultado el 20 de diciembre de 2016).
- Mockus, A. 1994. Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. En: *Revista Análisis Político*, 21 (enero-abril): 37-48.
- . 2001. Armonizar Ley, Moral y Cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/2104spa.pdf>.
- . 2008. Cultura ciudadana como política pública y la medición de sus avances, Presentación en el Foro Cultura Ciudadana al Tablero. Disponible en https://issuu.com/fundacion-fes/docs/doc-1571_200827 (consultado el 1 de junio de 2016).
- Muggah, R. 2015a. Fixing Fragile Cities. Solutions for Urban Violence and Poverty. *Foreign Affairs*, 15 de enero. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-01-15/fixing-fragile-cities> (consultado el 20 de diciembre de 2016).
- . 2015b. Latin America's Poverty is Down, but Violence is Up. Why? *Americas Quarterly*, 20 de octubre. Disponible en <http://www.americasquarterly.org/content/latin-americas-poverty-down-violence-why> (consultado el 1 de junio de 2016).
- . 2016. Latin America's Fatal Gun Addiction. *Foreign Affairs*, 27 de mayo. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2016-05-27/latin-americas-fatal-gun-addiction> (consultado el 1 de julio de 2016).
- . 2017a. The Rise of Citizen Security in Latin America and the Caribbean. En: *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from*

- Latin America*, pp. 291-322. International Development Policy Series Núm. 9 (Geneva, Boston: Graduate Institute Publications, Brill-Nijhoff. Disponible en <https://journals.openedition.org/poldev/2377>.
- _____. 2017b. How to Fix Latin America's Homicide Problem. *The Conversation*, 28 de junio. Disponible en <https://theconversation.com/how-to-fix-latin-americas-homicide-problem-79731> (consultado el 1 de julio de 2017).
- _____. 2017c. Latin America's Murder Epidemic. *Foreign Affairs*, 22 de marzo. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2017-03-22/latin-americas-murder-epidemic> (consultado el 1 de julio de 2017).
- Muggah, R. y G. Diniz. 2013. Digitally Enhanced Violence Prevention in the Americas. *Stability Journal*, 2(3). Disponible en <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.cq/>.
- Muggah, R., j. Garzón y M. Suárez. 2018. La "Mano Dura": Los Costos de la Represión y los Beneficios de la Prevención para los Jóvenes en América Latina. *Strategic Article*, 36, Instituto Igarapé. Disponible en <https://igarape.org.br/la-mano-dura/>.
- Muggah, R., I. Szabo, N. Alvarado, L. Marmolejo y R. Wang. 2016. Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America. Washington, D.C.: BID y FEM. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7757/Making-Cities-Safer-Citizen-Security-Innovations-from-Latin-America.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- NEC. 2017. Tornando as Cidades Inteligentes mais Seguras: Uma Perspectiva Latino Americana. Frost y Sullivan y NEC. Disponible en https://br.nec.com/pt_BR/safety/pdf/wp_safercities.pdf.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 2011. Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011. Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA. Washington D.C.: OEA.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2014. Disease Burden and Mortality Estimates. Ginebra: OMS. Disponible en http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates/en/index1.html.
- Otis, J. 2018. Call Now to Save Your Life: A Colombian Experiment in Homicide Reduction. *Americas Quarterly*, 23 de julio. Disponible en <http://americasquarterly.org/content/homicidereduction-colombia-english>.
- Rubio, M. 2005. La mara, trucha y voraz, violencia juvenil organizada en Centroamérica. Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID.
- Salama, P. 2013. Homicidios, ¿es ineluctable la violencia en América Latina? *Revista de la Frontera Norte*, 25(49). Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722013000100001 (consultado el 15 de diciembre de 2016).
- Soares, R. y J. Naritomi. 2010. Understanding High Crime Rates in Latin America. The Role of Social and Policy Factors. En: R. Di Tella, S. Edwards y E. Schargrodsky (eds.), *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, 101-32. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en <http://www.nber.org/chapters/c11831.pdf> (consultado el 19 de diciembre de 2016).
- Vilalta, C. y R. Muggah. 2014. Violent Disorder in Ciudad Juarez: A Spatial Analysis

- of Homicide. *Trends in Organized Crime* 17(3), pp.161-180. DOI: 10.1007/s12117-014-9213-0. DOI: 10.1007/s12117-014-9213-0.
- _____. 2016. What Explains Criminal Violence in Mexico City? A Test of Two Theories. *Stability Journal*, 5(1). Disponible en <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.433/> (consultado el 1 de junio de 2016). DOI: 10.5334/sta.433.
- Vilalta Perdomo, C. J., J. G. Castillo y J. A. Torres. 2016. Delitos violentos en ciudades de América Latina. Documento para discusión Núm. IDB-DP-474. Washington, D.C.: BID.
- Villaveces, A., P. Cummings, V. Espitia, Th. Koepsell, B. McKnight y A. Kellermann. 2000. Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities. *Journal of American Medical Association*, Vol. 283, Núm. 9, pp. 1205-1209.
- WOLA (The Washington Office on Latin America). 2011. Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment. Washington, D.C.: WOLA. Disponible en https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/2011/Tackling_Urban_Violence_in_Latin_America.pdf.

