

¿Cómo prevenir el delito?

Documento
Temático
**Edición
Especial**

2020

Estrategias efectivas de convivencia y seguridad ciudadana

AUTORES:

Juan Sebastián Franco Mora

Asesor del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

Juan David Gelvez Ferreira

Asesor del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

Mateo Prada Quintero

Asistente de Investigación, Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Universidad de los Andes

Michael Weintraub

Director del área de Seguridad y Violencia, Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Universidad de los Andes



Facultad
de Economía



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

DEPARTAMENTO NACIONAL
DE PLANEACIÓN
Dirección General
Luis Alberto Rodríguez Ospino

¿Cómo prevenir el delito?
Estrategias efectivas de convivencia y
seguridad ciudadana

Subdirección General Sectorial
Daniel Gómez Gaviria

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
(DJSG)
Lina María González Torres

Apoyo Publicaciones DNP
Grupo de Comunicaciones y Relaciones
Públicas

Carmen Elisa Villamizar Camargo
Corrección de estilo

© Departamento Nacional de Planeación, 2020

Calle 26 núm. 13-19
PBX: 3815000
Bogotá, D.C., Colombia

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Centro de Estudios sobre Seguridad y
Drogas (CESED)
Dirección General
María Alejandra Vélez

Dirección de Seguridad y Violencia
Michael Weintraub

Autores
Juan Sebastián Franco Mora
Juan David Gelvez Ferreira
Mateo Prada Quintero
Michael Weintraub

Contenido

1.	Introducción	4
2.	Situación actual de la convivencia y la seguridad ciudadana	6
2.1	Convivencia	6
2.2	Seguridad ciudadana	9
2.2.1	Lesiones personales	11
2.2.2	Hurto a personas	12
3.	¿Cómo mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana?	13
3.1	Estrategias enfocadas en prevención del crimen	15
3.1.1	Estrategias enfocadas en personas	16
3.1.2	Estrategias enfocadas en lugares	24
3.2	Estrategias enfocadas en comportamientos riesgosos	29
3.2.1	Control de armas	30
3.2.2	Disuasión focalizada	29
3.2.3	Control del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas	31
3.2.4	Regulación de las actividades sexuales pagas.	32
4.	Conclusiones	34
	Referencias	37

1. Introducción

La convivencia pacífica y la seguridad ciudadana son un requisito esencial para el desarrollo. Por lo tanto, cuando un crimen ocurre, se generan costos sociales y económicos para el país que lo alejan de la senda del desarrollo sostenible. Entre los costos sociales se incluye la pérdida de vidas por homicidios, la disminución de la calidad de vida de las personas por ser víctimas de un hecho, al igual que la pérdida de capital humano y de ingresos por encarcelamiento de una parte de la población. Además, los hogares y las empresas reducen la inversión en actividades productivas al gastar parte de sus ingresos para protegerse del crimen, y los gobiernos cambian la asignación de los recursos públicos para disminuir la prevalencia de hechos delictivos (Inter-American Development Bank, 2017; UNODC, 2010).

Los países de América Latina y el Caribe incurren en un gasto promedio de 3,5 % del producto interno bruto (PIB) en estrategias contra el crimen; costos que se deben principalmente a la alta tasa de homicidios de la región, la cual cuenta con el mayor número de registros en el mundo. Durante 2017, cerca de 120.000 personas fallecieron a causa de la violencia en este territorio. En particular, de El Salvador, Venezuela, Brasil, Honduras, y Colombia son los países con las tasas de homicidios más alta de América Latina (UNODC, 2019). Para Colombia los costos son inferiores al promedio de la región, tal es el caso del año 2014, cuando el costo anual asociado al crimen representó el 3,12 % del PIB nacional (Inter-American Development Bank, 2017).

En ese contexto, destaca que el país ha avanzado en la disminución de los costos asociados al crimen. En especial, ha logrado reducir su tasa de homicidios significativamente en las últimas décadas, así: a comienzos de los años 1990 el país presentaba una tasa de 80 por cada 100.000 habitantes, mientras que para 2019 se registró una tasa de 24 homicidios. Los logros pueden relacionarse con múltiples acontecimientos: la puesta en marcha de políticas de Estado contra la criminalidad y la delincuencia; la desarticulación de grupos al margen de la ley; un cambio de comportamiento por parte de los grupos ilegales, entre otros. Si bien los resultados son positivos, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia para 2030 debe disminuir la tasa de homicidios a 16,4 por cada 100.000 habitantes, razón por la cual el país enfrenta un reto significativo en los próximos años.

Para esto, durante los últimos 30 años, el Gobierno colombiano avanzó en la construcción de políticas nacionales dirigidas a mejorar la interacción pacífica y armónica entre las personas que habitan el territorio nacional. Aunque en los últimos 20 años se ha fortalecido la capacidad del Estado para atender asuntos de orden público, en lo relacionado con seguridad ciudadana se ha privilegiado la generación de estrategias dentro del marco de la prevención y la promoción de la convivencia pacífica. Como consecuencia, el país ha mejorado el diseño institucional en los ámbitos nacional y local, a la vez que ha fortalecido los procesos de planeación, coordinación, formulación de presupuestos e implementación de iniciativas dirigidas a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana. Entre estos se encuentran los sistemas de predicción del delito, el fortalecimiento de la investigación criminal, los análisis y simplificación de las audiencias, entre otros.

Muestra de ello es el lanzamiento de la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCSC)* a finales de 2019, desarrollada mediante 20 líneas de acción que buscan dar un enfoque integral a los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, con la base en la prevención como el pilar fundamental para sus programas y proyectos. Entre sus aspectos novedosos, la PMCSC cuenta con instrumentos alternativos de resolución de conflictos, dirigidos a las comunidades étnicas, programas de salud mental para la convivencia, también incorpora un llamado a la importancia de implementar procesos de seguimiento y evaluación en la materia. Dichas líneas relevantes, además de constituir las prioridades del Gobierno, deben tenerse en cuenta durante la formulación de los programas y proyectos de los *Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PISCC)* de municipios y departamentos.

La PMCSC le da la responsabilidad al Departamento Nacional de Planeación (DNP) de incentivar la implementación de políticas basadas en evidencia —o buenas prácticas—, así como adelantar el proceso de seguimiento y evaluación de impacto de las acciones establecidas en la Política. Igualmente, entre sus actividades misionales el DNP efectúa un proceso de apoyo técnico en la formulación de los PISCC, a través de lineamientos técnicos a los municipios, distritos y departamentos de Colombia, con el objetivo de generar mejores políticas públicas.

Dado lo anterior, la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP, y el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) de la Universidad de los Andes, elaboran este documento de recomendaciones de política pública para responder la pregunta: *¿Cómo prevenir el crimen en Colombia?* A partir de la evidencia disponible

en investigaciones académicas, en las siguientes secciones se presentan buenas prácticas que pueden implementar las diferentes autoridades locales, con el objetivo de mejorar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana. Se espera que, si se ejecutan las intervenciones, la gestión territorial en estrategias efectivas de convivencia y seguridad ciudadana podrá ser más efectiva en alcanzar sus resultados y eficiente en el uso de los recursos.

También el documento presenta estrategias que han sido evaluadas y tienen efectos en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana. Sin embargo, estas no pretenden alterar las iniciativas propias de las autoridades locales, sino brindar insumos de información de alta calidad. Así mismo, las entidades participantes en la elaboración del documento son conscientes de la diversidad de las entidades territoriales existentes en el país, incluida su capacidad de implementación y el acceso a recursos; por lo tanto, se entiende que hay departamentos y municipios puedan seguir con mayor especificidad las recomendaciones aquí planteadas.

La estructura de la presente publicación es la siguiente: después de esta introducción, se presenta un diagnóstico de la convivencia y la seguridad ciudadana del país con una perspectiva comparativa con América Latina. Posteriormente, se muestran los principios que debe seguir una entidad territorial para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana: focalización, portafolio de soluciones, confianza comunitaria, políticas basadas en evidencia; para finalizar, seguimiento y evaluación. En la sección posterior se explica cada uno de los enfoques que recomienda la literatura académica —lugares, personas y comportamientos u objetos—. Al finalizar se plantean conclusiones derivadas de los argumentos expuestos de los apartados previos.

2. Situación actual de la convivencia y la seguridad ciudadana

2.1 Convivencia

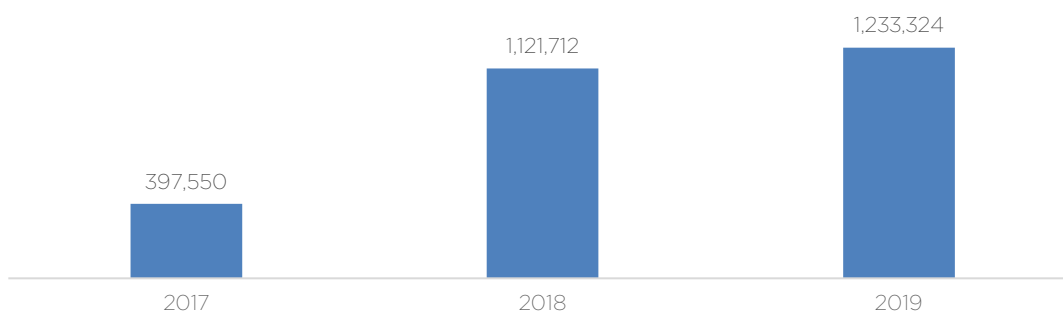
En los últimos años el Gobierno colombiano ha reconocido la trascendencia del enfoque de convivencia para prevenir la ocurrencia de hechos violentos y de situaciones delictivas. Esa visión considera que la interacción pacífica de los ciudadanos entre ellos, con los bienes y con el ambiente es una condición indispensable para la seguridad ciudadana. Una muestra de lo mencionado es la

promulgación del Código Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia¹ en 2016 y la creación del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC). Este último instrumento permite llevar el recuento sistemático de diferentes comportamientos que la Ley 1801 de 2016 considera como contrarios a la convivencia.

La aplicación del Código y la utilización del RNMC ha avanzado paulatinamente, por lo que, desde su entrada en vigor en 2017, el número de comportamientos contrarios a la convivencia registrados por las autoridades de policía ha aumentado de forma sostenida. En particular, como se muestra en la figura 2-1, mientras que en el primer año de implementación del RNMC se registraron 397.550 comportamientos contrarios a la convivencia, en el 2019 las autoridades de policía identificaron 1.233.324. No es posible determinar si este aumento corresponde a avances en la interiorización de las conductas establecidas en el Código por parte de las autoridades, o a un aumento efectivo en la ocurrencia de situaciones que afectan la convivencia en Colombia.

Figura 2-1

Número de comportamientos contrarios a la convivencia registrados en



Colombia, 2017-2019

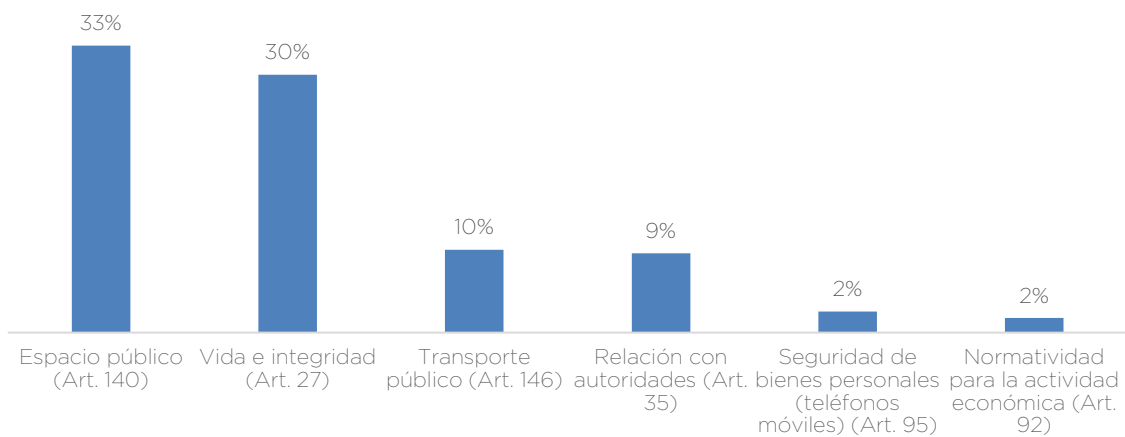
Fuente: Cálculos DNP a partir de datos RNMC Policía Nacional.

Respecto al tipo de comportamientos que más se han anotado en el RNMC en 2019, la figura 2-2 muestra como los que afectan al cuidado e integridad del espacio público (artículo 140 del CNSCC) y a la vida y la integridad (artículo 27 del CNSCC) son los más recurrentes y, en conjunto, representan más del 50 % de los

¹ Ley 1801 de 2016, Ley 2000 de 2019

comportamientos contrarios a la convivencia. Específicamente, el porte de armas cortopunzantes —el 22 % del total—, el porte de sustancias prohibidas (13%) y el consumo de bebidas y sustancias no autorizadas en espacio público (13%) corresponden a cerca del 48 % de los comportamientos contrarios a la convivencia reportados en el país. Por lo tanto, para estas tres situaciones, lo conveniente es diseñar estrategias de mitigación de los riesgos, pues pueden desencadenar situaciones violentas y actividades delictivas.

Figura 2-2
Principales tipos de comportamientos contrarios a la convivencia registrados en Colombia, 2019



Fuente: Cálculos DNP a partir de datos RNMC Policía Nacional.
Nota: Se excluyen registros sin categorizar (10 %) y otras categorías que en conjunto suman menos del 5%.



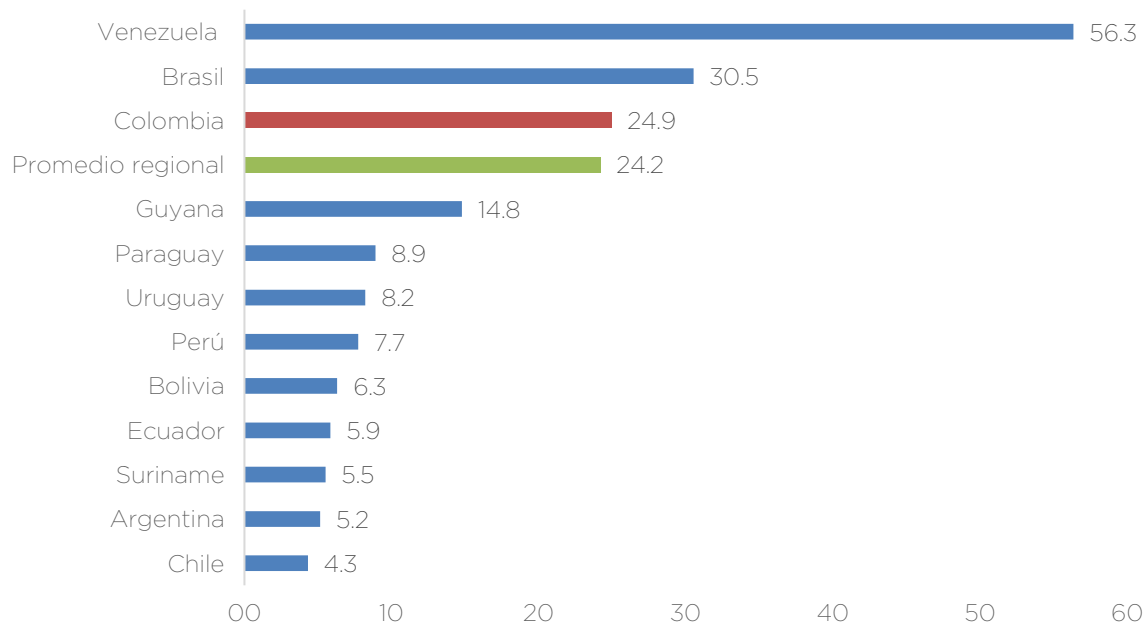
Foto tomada por Brasil de Fato de flickr.com

2.2 Seguridad ciudadana

Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC), América del Sur es, después de Centroamérica, la segunda región del mundo con la tasa de homicidios más alta del mundo (UNODC, 2019). En el año 2017 estas zonas presentaron tasas por 100.000 habitantes de 24,2 y 25,9, en su orden. Al comparar a Colombia dentro este contexto, se observa que el país se ubicó ligeramente por encima de la media de Suramérica y ocupó el tercer lugar en la región con el mayor número de casos por 100.000 habitantes (figura 2-3).

Figura 2-3

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en países de América del Sur, 2017



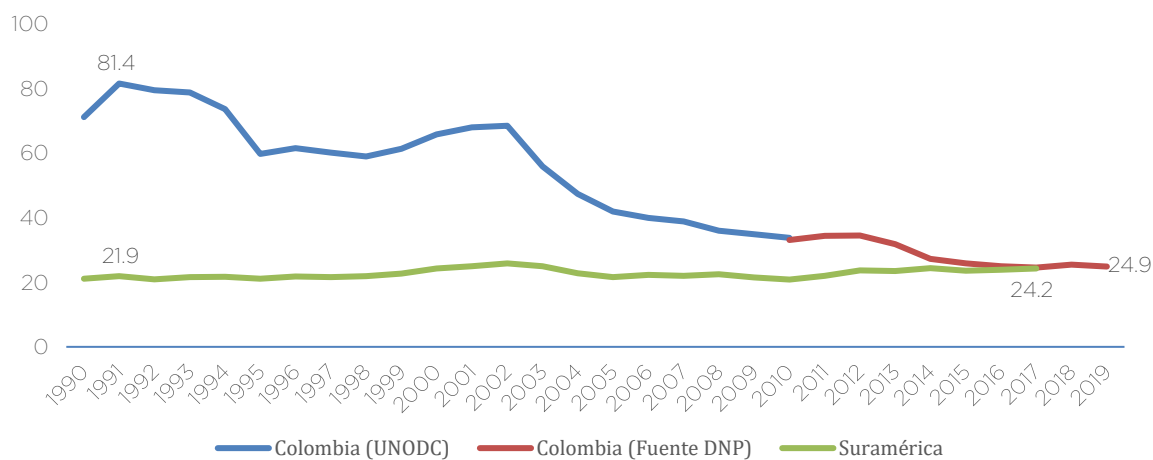
Fuente: UNODC (2019), Homicide Statistics.

*Para Venezuela, Paraguay y Bolivia se presentan datos de 2016.

A pesar de ser el tercer país en 2017, como señala UNODC (2019), Colombia ha logrado las reducciones en homicidios más significativas de la región: mientras que en las últimas dos décadas la tasa promedio de Suramérica ha fluctuado entre 21 y 24, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes de Colombia en 2019 se ha reducido a casi una cuarta parte de la que se registró en el país en 1991 (figura 2-4).

Figura 2-4

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Colombia vs. Suramérica, 1990-



2019

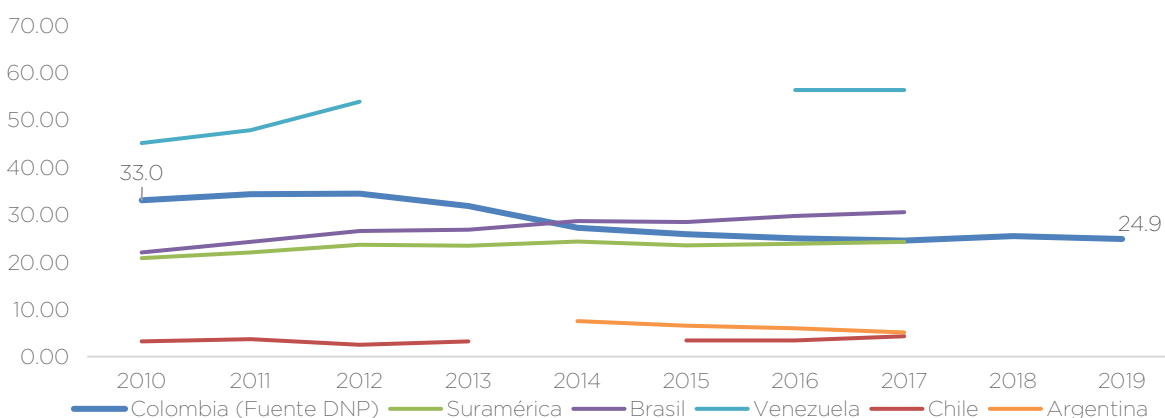
Fuente: UNODC (2019), Homicide Statistics. Cálculos DNP a partir de datos SIEDCO Policía Nacional.



Como muestra la figura 2-5, entre 2010 y 2019 la tasa de homicidios se ha reducido en aproximadamente 8 puntos al pasar de 33 a 24,9 por cada 100.000 habitantes. Esto contrasta con la tasa promedio de Suramérica que entre 2010 y 2017 aumentó en 3 puntos, así como con las tendencias de países como Brasil, Chile y Venezuela que también estuvieron al alza.

Figura 2-5

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Colombia vs. Suramérica y países de la región, 2010-2019*



Fuente: UNODC (2019), *Homicide Statistics* y Cálculos DNP a partir de datos SIEDCO Policía Nacional.

*Para algunos países no se cuenta con la serie de datos completa.

2.2.1 Lesiones personales

De acuerdo con Medicina Legal (2019) las lesiones personales son violencia interpersonal sobre la salud que causa una persona sobre otra, sin que resulte en la muerte y que no haya sido causada por un miembro de la familia². Debido a la actualización y la mejora en la capacidad de captura de la información por parte de la Policía y la Fiscalía General de la Nación³, no es posible asegurar con certeza que

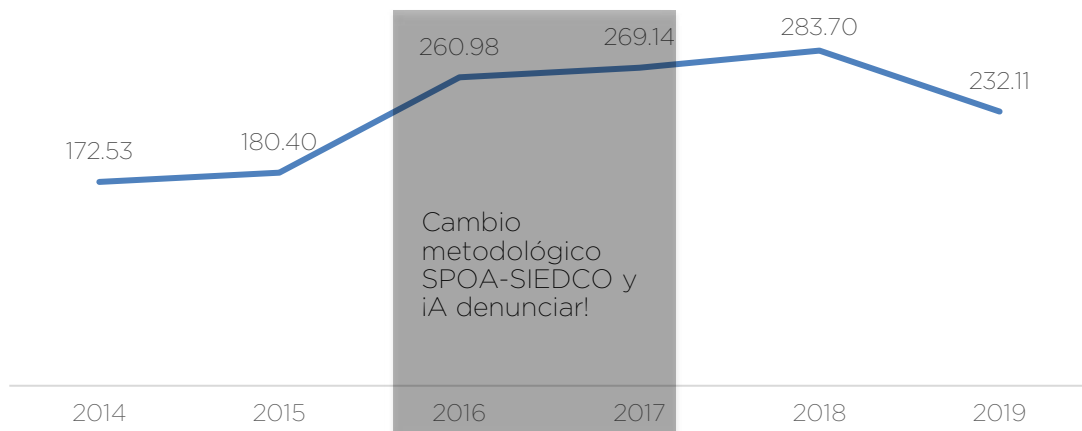
2. Estos casos se registran como violencia intrafamiliar

3. Durante 2017, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación desarrollaron dos acciones que fortalecieron los sistemas de información, y que, a su vez, generaron un conjunto de consideraciones metodológicas que deben ser tenidas en cuenta en los análisis en torno a esta información. El primero de los cambios fue el proceso de integración del SIEDCO de la Policía Nacional y el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación, el cual consistió en unificar la información de

las lesiones hayan aumentado entre 2014 y 2019. Sin embargo, sí se observa que entre 2018 y 2019 la tasa de lesiones personales se redujo en más de 50 casos por 100.000 habitantes.

Figura 2-6

Tasa de lesiones personales por 100.000 habitantes en Colombia, 2014-2019



Fuente: Cálculos DNP a partir de datos SIEDCO Policía Nacional.

2.2.2 Hurto a personas

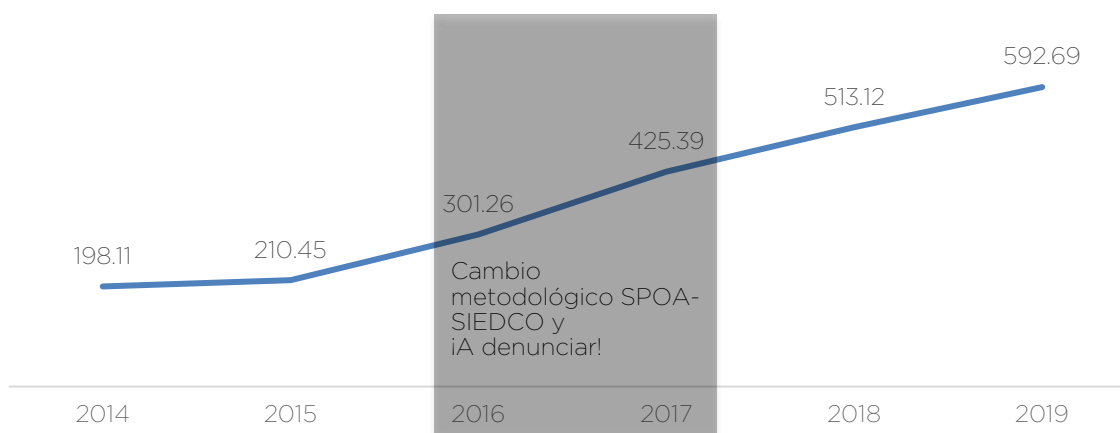
En los años recientes el hurto a personas se ha convertido en uno de los mayores retos de política pública en convivencia y seguridad ciudadana en el país. Según la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE (2019), en el año 2018 el 8,6 % de las personas encuestadas en cabeceras municipales fueron víctimas de este delito. Incluso en algunas ciudades, como Bogotá, Pasto o Villavicencio, más del 10 % de los encuestados aseguraron que algún objeto personal les fue hurtado en el último año. Según esta encuesta, los artículos más hurtados son los celulares seguidos por el dinero y los documentos.

criminalidad de ambas instituciones en un solo sistema de información en el país. La segunda acción fue la creación de la plataforma "iA denunciar!", a partir de la que se fortalecieron las herramientas de denuncia virtual por parte de la ciudadanía.

Al analizar las tendencias recientes de hurto a personas, se observa que entre 2014 y 2017 se presentó un incremento significativo del número de casos registrados. No obstante, como se mencionó para las lesiones personales, no es posible determinar qué porcentaje de dicho aumento corresponde a las mejoras en la capacidad de recepción de denuncias por parte de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, entre 2018 y 2019 sí se presentó un incremento de casi 80 casos por cada 100.000 habitantes, por lo cual deben implementarse estrategias locales que apunten a revertir la tendencia.

Figura 2-7

Tasa de hurto a personas por 100.000 habitantes en Colombia, 2014-2019



Fuente: Cálculos DNP a partir de datos SIEDCO Policía Nacional.

3. ¿Cómo mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana?

Los expertos han encontrado que algunas políticas tienen mejores resultados que otras. Por lo tanto, si se siguen unos principios generales, existe mayor probabilidad de tener un efecto en los problemas públicos de interés. Así, se logra no solo cumplir metas u objetivos, sino que, además, se logra el ahorro de recursos y aumentar la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Los cuatro principios mencionados son los siguientes:

1. **Focalizar.** Dada la escasez de los recursos y que los problemas están concentrados, se necesita priorizar. Este principio asume que en la mayoría de los casos no se

cuenta con suficientes recursos económicos, físicos y/o financieros para implementar estrategias en toda la entidad territorial. Así mismo, por lo general, los hechos delictivos y de convivencia se concentran geográficamente en zonas específicas, con víctimas y victimarios de características similares, en horas del día determinadas y con un *modus operandi* similar. Por este motivo, la PMCSA señala en sus líneas de política 7.13 y 7.14⁴ que las intervenciones deben focalizarse en los delitos de mayor impacto y estar orientadas a proteger a las poblaciones con mayor riesgo. Por lo tanto, es clave que los esfuerzos converjan donde más se les requiere.

2. **Portafolio de soluciones.** No es posible resolver todos los problemas de convivencia y seguridad ciudadana con un único tipo de estrategia. De acuerdo con los expertos, se necesita diversificar el tipo de políticas que se implementen; así se obtendrán más y mejores resultados (Abt T. , 2019). Es importante que las administraciones locales contemplen tanto estrategias de desarrollo social y comunitario —estrategias blandas— como iniciativas de disrupción y persecución del delito —conocidas coloquialmente como “mano dura”—.
3. **Política basada en evidencia.** En otras partes del mundo ya se han implementado diferentes tipos de programas para prevenir la violencia. Existen estrategias que han funcionado, otras que han mostrado resultados contrarios o poco esperados que han sido evaluadas por los académicos de la materia. La invitación derivada de este documento es a las autoridades subnacionales sigan las que han mostrado resultados positivos. Pero ¿qué pasa si la política fue implementada en otro lugar diferente al colombiano?
- **Generalización o “colombianización”.** Colombia tiene una experiencia importante en la atención de retos de convivencia y seguridad ciudadana. Sin embargo, muchos países han logrado crear programas que pueden ser útiles en el contexto colombiano. Es allí donde es clave la generalización, o colombianización, de los resultados; o dicho de otro modo, ¿cómo importar la experiencia de países diferentes al contexto colombiano y lograr obtener buenos resultados? Para esto el documento hará énfasis en los mecanismos, es decir, a través de qué acción otros lugares mejoraron la convivencia y la seguridad ciudadana para traer las experiencias a Colombia (Bates & Glennerster, 2017).

4. 7.13 Concentración en los delitos de mayor impacto y 7.14 Seguridad ciudadana para poblaciones con mayor riesgo.

- 4. Seguimiento y evaluación de impacto.** El proceso de monitoreo y análisis causal es fundamental para conocer con exactitud los resultados que tienen las políticas públicas, así como para encontrar oportunidades de mejora. Como lo establece la *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los PISCC* (Gobierno de Colombia, 2020)⁵, para poder adelantar estas acciones es fundamental contar desde el inicio de cualquier iniciativa con una cadena de valor clara, que contenga indicadores apropiados para identificar tanto los avances como los retrocesos en las distintas fases de la implementación. Como complemento, en las diferentes fases de seguimiento, y en particular, para la elaboración de evaluaciones de impacto, se recomienda apoyarse en centros de pensamiento y/o universidades que cuenten con conocimiento en tales metodologías.

Para mostrar experiencias que cumplan con los cuatro criterios mencionados, la presente publicación seguirá la distribución que hizo la *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los PISCC* (Gobierno de Colombia, 2020). Primero, se hará una exposición de políticas públicas que se han enfocado en personas; ello significa que han efectuado intervenciones con ciudadanos específicos. Segundo, se mostrarán las experiencias al intervenir lugares concretos. Y, por último, el documento revisará programas que han buscado alterar comportamientos u objetos que afectan la convivencia y la seguridad.

3.1 Estrategias enfocadas en prevención del crimen

Las estrategias de prevención del crimen constituyen una alternativa para reducir la criminalidad por fuera del sistema formal de justicia. Estas se han convertido en un componente esencial de las políticas nacionales y locales de seguridad y convivencia ciudadana (Wright & Beaver, 2012). La noción de prevención del crimen tiene como base teórica la concepción de que la delincuencia la provocan múltiples factores o causas subyacentes de distinto tipo. Comprender esos factores y su relación con la criminalidad permite desarrollar estrategias y programas alternativos que transformen las causas y, con ello, la incidencia de los delitos (UNODC, 2010).

5. Para consultar la Guía PISCC, diagnósticos de convivencia y seguridad ciudadana, videos interactivos que muestran las etapas de un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, visite el Observatorio del Sistema de Ciudades en la siguiente dirección: <https://osc.dnp.gov.co/tematica?dashboard=6>

Las causas o factores del delito —llamados *factores de riesgo*— pueden ser de distinto tipo: sociales, comunitarios, familiares e individuales, y responder a distintas circunstancias, como la calidad de las instituciones, al igual que las situaciones y oportunidades que facilitan delinquir. Dentro de los diversos factores sociales están la pobreza, la desigualdad, el desempleo, la calidad y el acceso a los bienes públicos, entre otros, que aumentan la contingencia de cometer actos criminales (Kelly, 2000; Raphael & Winter-Ebmer, 2001; Hjalmarsson, Holmlund, & Lindquist, 2014). Desde la perspectiva de la comunidad, se ha encontrado que las relaciones construidas en el marco de una comunidad, como el colegio y el vecindario, pueden aumentar o disminuir la probabilidad de desarrollar comportamientos antisociales (Rokve & de Boer, 2017).

De manera similar, en el entorno familiar, los factores de riesgo incluyen las características del hogar, los métodos de crianza, la violencia intrafamiliar, entre otros, que pueden desencadenar comportamientos antisociales (Wright & Beaver, 2012). Desde una perspectiva centrada en el individuo, hay distintos factores biológicos y psicológicos que pueden propiciar comportamientos peligrosos, como la depresión, la ira y la impulsividad, o el abuso de sustancias, como el alcohol y otras drogas (Ling, Umbach, & Rained, 2019).

Comprender las distintas causas o factores del crimen en sus distintos niveles permite desarrollar mejores programas y estrategias focalizadas que hagan un uso eficiente de los recursos públicos. Con esto en mente, a continuación, se desarrolla una descripción de las distintas estrategias de prevención del crimen enfocadas en personas, lugares y comportamientos riesgosos u objetos; también se analiza parte de las estrategias implementadas en Colombia con evidencia de reducción del crimen.

3.1.1 Estrategias enfocadas en personas

a. *Prevención del crimen por medio de cambios en el comportamiento*

Las estrategias enfocadas en cambios en el comportamiento buscan prevenir los crímenes y disminuir la reincidencia mediante la modificación de la conducta. Estas iniciativas buscan evitar la ocurrencia de situaciones de seguridad ciudadana por medio de la atención a la salud mental de las personas y sus entornos familiares. La *terapia cognitivo-conductual* (TCC) es uno de los métodos que ha mostrado mejores resultados en los últimos años. La TCC es un modelo terapéutico que se utiliza para

modificar una serie de comportamientos perjudiciales y automáticos como la depresión, la ira y la impulsividad, a través de la concientización, sumada al fomento de nuevas habilidades y nuevos patrones de pensamiento. Este método comúnmente dirigida a personas que cuentan con altos factores de riesgo o que han tenido contacto previo con el sistema judicial, ha ganado popularidad en los últimos años como política de reducción del crimen, por lo que se han hecho distintas intervenciones en países como Liberia y Chile y en ciudades como Chicago (Blattman, Jamison, & Sheridan, 2017)

Por otro lado, también existen terapias dirigidas a tratar las condiciones psicosociales de las familias de las personas que presentan alto riesgo de participar en actividades delictivas. Dentro de esta categoría se encuentra la *terapia de familias funcionales* (TFF), que pretende aumentar el apoyo del entorno familiar a los jóvenes por medio de la implementación de buenas prácticas de paternidad relacionadas con la resolución de conflictos y el fortalecimiento de los lazos familiares (Abt, Blattman, Magaloni, & Tobón, 2019).

¿Qué tan efectiva ha sido esta estrategia?

Trabajos recientes (Abt, Blattman, Magaloni, & Tobón, 2019) catalogan las TCC como intervenciones con una base de evidencia sólida. Diferentes análisis encuentran que esta estrategia genera un cambio de comportamiento en diferentes tipos de población, que se traduce en resultados positivos en materia de convivencia y seguridad ciudadana en contextos diversos como México, Estados Unidos o Liberia. Aun así, al parecer los resultados son temporales, pues pocos estudios han logrado evidenciar derivaciones a mediano plazo.

De igual forma, las terapias familiares también han mostrado resultados positivos para reducir la participación de los jóvenes en actividades delictivas (Abt, Blattman, Magaloni, & Tobón, 2019; Fagan & Catalano, 2012). Las iniciativas que han mostrado mayor probabilidad de incidir en la seguridad ciudadana han sido las dirigidas hacia conductas y patrones identificados como causas de la participación en crimen por parte jóvenes, entre ellos problemas de comportamiento, malas relaciones familiares y bajo desempeño escolar (Abt, Blattman, Magaloni, & Tobón, 2019).

Para el caso de Colombia existe un estudio en proceso que ha mostrado con métodos cualitativos la efectividad de este tipo de iniciativas. A continuación, se presenta un caso de estudio para la ciudad de Bogotá.

Caso de Bogotá D.C., Colombia, en estudiantes de bachillerato y jóvenes en centros privativos: “Cuenta hasta 10 y abre la posibilidad de actuar distinto”.

El programa fue implementado por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia (SSCJ) del Distrito Capital, con el objetivo de enseñarles a los jóvenes a regular sus emociones (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018). A través de las terapias cognitivas conductuales, se busca que los participantes tengan menos probabilidades de vincularse en actos que afectan la convivencia y seguridad ciudadana, como la comisión de delitos, riñas u homicidios. La Alcaldía de Bogotá trabajó principalmente con dos poblaciones: estudiantes de bachillerato y jóvenes que están en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente. La evaluación de impacto se encuentra en proceso; sin embargo, se han presentado resultados en el proceso de monitoreo: de acuerdo con la SSCJ, el 89 % de los estudiantes (1.132 jóvenes) que participaron en el programa no se vincularon con ninguna actividad delictiva.

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCSC), líneas de política

7.3.1 “Familias fuertes” y 7.6 “Salud mental para la convivencia”

La PMCSC señala que las condiciones de salud mental inciden en los comportamientos individuales y colectivos y afectan directamente las situaciones de convivencia y seguridad ciudadana. En particular, las condiciones psicológicas de la población pueden afectar los niveles de agresividad y violencia que en ocasiones desembocan en hechos como riñas, lesiones personales u homicidios. Por esta razón, las iniciativas dirigidas a atender de forma individual (TCC) o colectiva (TFF) están alineadas, no solo con la PMCSC, sino también con las políticas nacionales en la materia como la Política Nacional de Salud Mental y el Documento CONPES 3992: *Estrategia para la Salud Mental en Colombia*.

De igual forma, la PMCSC da un papel especial a las iniciativas centradas en las familias. Específicamente, la línea 7.3.1 señala que en el núcleo familiar se desarrollan habilidades relacionadas con el respeto a las diferencias, el cumplimiento de las normas sociales y la convivencia pacífica. En consecuencia, todas las iniciativas dirigidas a fortalecer las relaciones familiares y a fomentar la resolución pacífica de sus conflictos internos, cuentan con el soporte de las políticas del Gobierno nacional en estos asuntos.

b. Prevención del crimen por medio del desarrollo

Las estrategias enfocadas en desarrollo social están dirigidas a transformar las causas económicas y sociales subyacentes del crimen (UNODC, 2010); promueven el bienestar de las personas y el comportamiento prosocial a través de acciones que mejoran sus condiciones de salud, educación, vivienda, empleo y cohesión social, entre otras. En particular, ofrecen un énfasis en niños y jóvenes, así como en sus familias, con el objetivo de reducir los factores de riesgo sociales y económicos asociados a la delincuencia (Farrington & Welsh, 2012).

La perspectiva descrita parte de la premisa de que el comportamiento criminal está influenciado por actitudes y patrones aprendidos durante las primeras etapas de desarrollo de las personas —principalmente la primera infancia, la niñez y la adolescencia— (Farrington & Welsh, 2012). Durante los primeros años de vida, niños y jóvenes pueden estar expuestos a factores de riesgo como abuso infantil, pobreza, educación de mala calidad, cercanía a delincuentes, conflictos en el hogar, malos métodos de crianza, entre otros, que aumentan la probabilidad de situarlos en una trayectoria de vida con conductas criminales y antisociales (Ward, 2019).

La prevención del crimen por medio del desarrollo tiene como objetivo practicar intervenciones tempranas para reducir los factores de riesgos asociados al crimen. Los factores de riesgo pueden ser de distinto tipo: propios de niños y jóvenes, familiares, asociados al contexto escolar, culturales y socioeconómicos (Australian Institute of Criminology, 2017). Las intervenciones buscan identificar, medir y transformar esos factores de riesgo mediante la provisión de servicios básicos, entre ellos: el acceso a la educación, a la salud, y al desarrollo de habilidades sociales en los niños y jóvenes y sus familias, con el fin de reducir la probabilidad de desarrollar conductas criminales futuras y antisociales durante las primeras etapas de la vida (UNODC, 2010).

Evidencia para Bogotá, Colombia: los efectos inesperados sobre el crimen de la ampliación de la jornada escolar (Gómez M. , 2019)

Entre el año 2012 y 2015 se implementaron en algunos colegios de Bogotá los programas de Jornada Única y Jornada 40x40. Las iniciativas buscaban mejorar la calidad de la educación pública por medio de la extensión de las jornadas diarias. En especial, según señala Gómez (2019), se esperaba que una mayor participación de los estudiantes en actividades académicas, deportivas y culturales redujera la exposición a diferentes riesgos relacionados con consumo de sustancias psicoactivas, embarazo

adolescente y participación en actividades delictivas. Gracias a que el programa no se implementó de la misma forma en todos los colegios de la ciudad, fue posible estimar el impacto de aumentar las jornadas escolares sobre los niveles de crimen de las zonas cercanas a los colegios intervenidos (Gómez M., 2019).

La autora encuentra que la ampliación en 3 horas adicionales de la jornada escolar reduce la frecuencia de las lesiones personales en un 2,6%, el hurto a personas en un 7,2% y las incautaciones de drogas en un 7,6%. Tales resultados sugieren que una menor exposición a ambientes desfavorables —como resultado de una mejora en la oferta educativa—disminuye los factores de riesgo que enfrentan los jóvenes y reduce las conductas criminales.

c. Prevención del crimen por medio del apoyo comunitario

Esta perspectiva parte de la premisa de que el comportamiento criminal está influenciado por los niveles de exclusión y cohesión social de una comunidad. Al igual que la prevención del crimen por medio del desarrollo, este enfoque reconoce que hay causas económicas y sociales subyacentes del crimen, pero enfatiza en el papel de la comunidad para su transformación. El objetivo de las estrategias dentro de este enfoque consiste en fortalecer la cohesión social y promover el empoderamiento comunitario para reducir los factores de riesgo asociados a los comportamientos criminales y antisociales (Hope, 1995). De esta forma, uno de los principales objetivos de las intervenciones de este tipo corresponde a lograr la respuesta de la comunidad ante la ocurrencia de hechos relacionados con violencia y delincuencia (Abt et al., 2019).

Por su naturaleza, las políticas prevención del crimen por medio del apoyo comunitario requieren una alta participación de la comunidad, lo que puede constituirse en una limitación en donde existen altos niveles de desorganización social y exclusión (Australian Institute of Criminology, 2017). A pesar de ello, hay evidencia de casos de éxito en los que el fortalecimiento de la cohesión social ha resultado en una reducción de los factores de riesgo de la criminalidad. No obstante, una alta cohesión social, acompañada de una desconfianza en las autoridades, puede derivar en *vigilantismo* y linchamientos colectivos (Zizumbo-Colunga, 2017).

¿Qué tan efectiva ha sido esta estrategia?

Trabajos recientes (Abt et al., 2019) muestran que no existe ninguna revisión sistemática sobre este tipo de iniciativas. Aunque algunas investigaciones parecen mostrar que efectivamente funcionan, es difícil generalizar sus resultados, por lo cual la evidencia es escasa y su efectividad no se ha comprobado.

Para el caso de Colombia existen muy pocos estudios que han estudiado la efectividad de las de iniciativas de prevención del crimen por medio del apoyo comunitario. A continuación, se presenta un caso de estudio para la ciudad de Medellín y los resultados preliminares de una investigación reciente para zonas rurales del país.



Foto tomada por The U.S. Army de flickr.com

Evidencia para Medellín, Colombia: construcción de habilidades socioemocionales para la protección de la primera infancia (Cook, Mack, & Manrique, 2017)

El Programa *Protegiendo la Primera Infancia de la Violencia* (CPECV, por sus siglas en inglés) buscaba mejorar los métodos de crianza de los niños y jóvenes, por medio del desarrollo de habilidades socioemocionales y vínculos afectivos sólidos en las familias y el empoderamiento de sus comunidades en torno a la protección de los niños. La iniciativa se desarrolló entre los años 2010 y 2014 en la Comuna 13, que históricamente ha registrado altos niveles de violencia y crimen. El despliegue del CPECV tuvo un trabajo comunitario de base llevado a cabo por 243 personas entre madres, líderes comunitarios, jóvenes y niños, que permitió identificar los factores de riesgo de la violencia en la comunidad y promover la construcción de habilidades socioemocionales en las familias por medio de actividades comunitarias. La política tuvo como resultado una reducción en la violencia doméstica hacia niños y jóvenes, una mayor participación de los padres en iniciativas comunitarias de protección de derechos de los niños, unido a un fortalecimiento de las redes formales e informales de protección de la primera infancia.

ComunPaz - Construyendo convivencia desde la Colombia rural. Experimento de campo con autoridades de convivencia y seguridad ciudadana (Blair, R., Moscoso, M., Vargas, A. Weintraub, M., 2019).

Desde el 2015, el Departamento Nacional de Planeación, la Universidad de Brown y la Universidad de los Andes llevan a cabo el proyecto *ComunPaz* que pretende investigar cómo mejorar la gestión de conflictos en zonas rurales afectadas por la violencia. La iniciativa cuenta con un diseño aleatorizado (*Randomized Controlled Trial* —RTC—) que permite observar sus impactos en diferentes indicadores de interés.

ComunPaz busca mejorar las relaciones entre los ciudadanos, autoridades de policía⁶ y las comisiones de convivencia y conciliación de las juntas de acción comunal (JAC), para tramitar de manera pacífica las conflictividades comunitarias conciliables en la Colombia rural. El proyecto estructuró una intervención compuesta por cuatro módulos que se adelantó durante ocho meses. Entre sus objetivos específicos se destacan los siguientes: mejorar la comprensión de los ciudadanos sobre los roles de las autoridades de policía y las comisiones de convivencia de las JAC en zonas rurales; establecer instancias eficientes de resolución de conflictos en todas las juntas; desarrollar mecanismos de

6 En particular personal uniformado de la Policía Nacional e inspectores de policía.

coordinación acordados entre las autoridades de policía y las JAC, aprovechando las capacidades y competencias de cada uno.

A la fecha, a través de la evaluación de impacto con metodología *RCT*, se encontró que Comunpaz obtuvo dos tipos de resultados. Primero, en la provisión de servicios, disminuyó en un 24 % los conflictos violentos o de abuso verbal entre miembros de las comunidades, y disminuyó en un 15 % las disputas sin resolución alguna. Por otro lado, en la extensión de la autoridad estatal y la disuasión de grupos armados, cayó en el 47 % la confianza hacia grupos armados no estatales, disminuyó en el 48 % el uso de grupos armados para resolver disputas en la comunidad y mejoró en el 19 % la percepción de pobladores sobre la imparcialidad de los inspectores de policía.



Foto tomada por Policía Nacional de los colombianos de flickr.com

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCSC), línea de política
7.5 "Participación cívica"

La PMCSC señala en su línea 7.5 la importancia de la corresponsabilidad de la ciudadanía en los temas de convivencia y seguridad ciudadana. En especial, resalta la necesidad de la participación ciudadana en dichos asuntos para la construcción de la convivencia pacífica, que también se alinea con la *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los PISCC*, en la cual se destaca la trascendencia del apoyo comunitario para el éxito de las intervenciones relacionadas con convivencia y seguridad.

3.1.2 Estrategias enfocadas en lugares

Las estrategias enfocadas en lugares tienen como objetivo reducir las oportunidades para cometer actos criminales (UNODC, 2010). Ese fin se alcanza cuando se logra al modificar las características del ambiente físico donde ocurren los delitos y al intensificar la presencia de las autoridades en este. Su finalidad es influir en la percepción que tienen los delincuentes sobre los riesgos, los esfuerzos y las recompensas de delinquir en lugares donde el crimen ocurre regularmente (Cornish & Clarke, 2003).

Las estrategias enfocadas en lugares parten de la premisa de que los delincuentes son personas racionales que consideran los costos y los beneficios a la hora de cometer un delito. Si los riesgos y los esfuerzos superan los posibles beneficios, entonces es menos probable que el crimen ocurra (Becker, 1968). De igual forma, suponen que para que suceda el crimen se necesitan la confluencia de tres elementos: un delincuente con motivaciones, un objetivo adecuado y la falta de vigilancia (Cohen & Felson, 1979). En consecuencia, si uno de estos tres elementos hace falta, se reduce la probabilidad de que el hecho criminal se materialice.

En los apartados siguientes se clasifican en dos tipos las intervenciones dirigidas a lugares. En primer lugar, están las que mejoran el estado del espacio público o desarrollan proyectos de infraestructura física como la construcción de canchas deportivas, centros culturales o estaciones del sistema de transporte público. En segundo lugar, se relacionan las dirigidas a una intervención intensificada de la fuerza pública en los sitios con mayor ocurrencia de delitos.

a. Desarrollo urbano y mejora del espacio público

Como ya se mencionó, las estrategias dirigidas a lugares incluyen un componente relacionado con la transformación de los espacios donde podrían ocurrir actividades criminales. Ejemplos de este tipo de intervenciones concernientes al mejoramiento de la iluminación, la instalación de cámaras de videovigilancia (Gómez et al., 2019;), la expansión del sistema de transporte público (Cerdá et al., 2011) o la construcción de sedes deportivas y culturales.

En particular, la instalación de cámaras de videovigilancia busca disuadir a quienes consideren cometer delito cerca a uno de estos dispositivos o incapacitar a los que en efecto lo cometan por medio de la persecución penal y el encarcelamiento (Gómez et

al. 2019). Otro tipo de intervención de espacios públicos se relaciona con la provisión de infraestructura social o de movilidad, como centros deportivos, canchas de fútbol, teatros y auditorios o estaciones y paraderos de transporte público. También dentro de esta categoría se pueden contar intervenciones afines con el mejoramiento de la iluminación, el mobiliario urbano, el estado tanto de las vías como de las calzadas peatonales y la vegetación.

¿Qué tan efectiva ha sido esta estrategia?

Existen bastantes estudios que han intentado evaluar la eficacia de las intervenciones urbanas de mejora del espacio público. Sin embargo, como señalan algunas de las revisiones sistemáticas (Abt y Winship, 2016), los impactos de mejorar el entorno han sido pequeños sobre los delitos contra la propiedad (hurtos) en el mejor de los casos. Adicionalmente, como indican Abt et al. (2019) la evidencia en todo caso es insuficiente para estar seguros de si las mejoras urbanísticas tienen algún impacto sobre la delincuencia.

Para el caso colombiano se han evaluado estrategias como la arborización (Carriazo & Tovar, 2016; Escobedo, y otros, 2018), la implementación de cámaras de vigilancia (Gómez, Mejía, & Tobón, 2019) y la expansión del sistema de transporte público (Cerdá, y otros, 2012) y todas estas han mostrado algún efecto sobre las medidas utilizadas de ocurrencia de delitos. A continuación, se presentan dos casos de estudio recientes relacionados con el uso de sistemas de videovigilancia y el mejoramiento de parques públicos.

Evidencia para Medellín, Colombia: el uso de cámaras de vigilancia (Gómez et. al 2019)

En este estudio se evalúa el efecto que tuvo la instalación de 448 cámaras de vigilancia en la ciudad de Medellín entre los años 2013-2015. Gracias a que esta iniciativa se implementó de manera diferenciada en distintos lugares y momentos, así como que la asignación de las cámaras aparentemente no respondía a los niveles previos de crimen, es posible argumentar que cualquier efecto estimado corresponde efectivamente al impacto de instalar una cámara sobre las medidas de seguridad ciudadana. Los autores encuentran que la intervención señalada produjo una reducción promedio del 24 % de los delitos contra la vida y la propiedad respecto al año anterior a la instalación. No se encontró evidencia de que se produjeran desplazamientos de los crímenes ni difusión de los beneficios de la política a zonas

aledañas. La medida también tuvo como efecto una reducción del 32 % en el número de arrestos, ello indica que las cámaras tuvieron un efecto disuasorio sobre los perpetradores de crímenes (Gómez, Mejía, & Tobón, 2019).

Evidencia para Bogotá, Colombia: mejora de los parques y reducción del delito (Ramírez, Weintraub, & Norza, 2020)

El estudio analiza el efecto de la iluminación de 1.233 parques, al igual que la construcción de 100 canchas sintéticas en 87 parques en Bogotá, entre los años 2016-2019. Los autores concluyen que la renovación de la iluminación disminuyó el número de distintos delitos en las zonas cercanas a los parques. Específicamente las lesiones personales se redujeron en un 22 %, los hurtos a personas en un 55 %, los hurtos a comercios en un 54 % y los hurtos a residencias en un 29 %. Por su parte, la construcción de las canchas sintéticas redujo los hurtos a personas en un 88 % y los hurtos a comercio en un 92 %. Cabe resaltar que no hubo un efecto de desplazamiento del crimen, sino que incluso en zonas no tan cercanas, ubicadas entre 79 y 200 metros de los parques, hubo una reducción menor de los distintos delitos.

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCSC), líneas de política

7.4 “Transformación de entornos” y 7.10 “Tecnología para la convivencia y la seguridad ciudadana”

La PMCSC define la transformación de entornos como las intervenciones en las condiciones en las cuales viven las comunidades, para prevenir comportamientos contrarios a la convivencia y acciones delictivas; mientras que se fomenta la construcción de confianza institucional, cultura de legalidad y comportamientos solidarios. Para ello, la Política Marco establece líneas de trabajo relacionadas con la creación de un espacio público ordenado y seguro, la intervención transformadora en zonas de miedo e impunidad y la búsqueda de un ambiente sano y seguro para todos.

Así mismo, en la línea 7.10 sobre “Tecnología para la convivencia y la seguridad ciudadana”, se asegura que los avances en la materia permiten optimizar recursos y aumentar la capacidad de vigilancia y control. Para esto, se mejorará la prestación de la video vigilancia —a través de cámaras de reconocimiento facial y vehicular, ubicadas en puntos críticos, así como aeronaves remotamente tripuladas (drones).

b. *Intervención de puntos calientes*

Otro de los pilares teóricos de las estrategias enfocadas en lugares es la premisa de que existen regularidades geográficas en la distribución de los crímenes en las ciudades o comunidades (Brantingham, Brantingham, & Taylor, 2005). Por lo normal, los crímenes están altamente concentrados en lugares específicos de la ciudad, conocidos como puntos calientes —*hotspots* en inglés—. Estos puntos calientes surgen sobre todo por dos razones: 1) son lugares que concentran muchas víctimas potenciales y victimarios en un mismo lugar, como el transporte público, y se crea la oportunidad de perpetrar los crímenes por la convergencia espacial de los dos grupos; y, 2) son lugares que por sus condiciones —en lo habitual de bajo riesgo y costo o de altos beneficios— atraen activamente a los delincuentes para cometer actos criminales. Esta forma de comprender las dinámicas criminales en las ciudades es útil para quienes toman decisiones en la medida en que permite identificar lugares donde se concentra la mayor cantidad de actos delictivos y adoptar las medidas necesarias para desplegar allí los recursos disponibles.



Foto tomada por OneEighteen de flickr.com

Así, la estrategia de puntos calientes consiste en intervenir de manera intensiva con patrullaje, controles adicionales de tráfico y *problem oriented policing* (Braga, Papachristos, & Hureau, 2014) los segmentos de calle en los cuales ocurren más los delitos. Estas iniciativas pueden estar acompañadas, incluso, con algunas acciones de mejoramiento del espacio público y de la intensificación de la limpieza (Blattman, Green, Ortega, & Tobón, 2017).

¿Qué tan efectiva ha sido esta estrategia?

En términos generales, existe un gran número de investigaciones que muestran como la intervención de puntos calientes indujo la reducción del delito en las zonas en donde se ha implementado (Braga, Papachristos, & Hureau, 2014; Abt, Blattman, Magaloni, & Tobón, 2019), por lo que puede considerarse como una política eficaz en las zonas donde ha aumentado la presencia policial. Sin embargo, persiste el debate sobre los efectos secundarios de tales iniciativas. Hay evidencia de que ese tipo de políticas pueden estimular desplazamientos parciales del crimen de carácter temporal, espacial, en el método empleado y la víctima escogida. Recientemente, la literatura ha registrado también un desplazamiento de los beneficios de este tipo de políticas a zonas aledañas (Braga et al., 2014; Johnson et al., 2014).

En Colombia las estrategias de este tipo ya han sido probadas en Medellín (Collazos, García, Mejía, Ortega, & Tobón, 2020), Cali (Blair & Weintraub, 2020) y Bogotá (Blattman, Green, Ortega, & Tobón, 2017). Aunque en Cali y Bogotá se manifestaron efectos de reducción en la ocurrencia de delitos, en la ciudad de Medellín no se encontró ningún impacto después de la intensificación de la presencia policial. Como aspecto complementario, para Bogotá se identificaron potenciales efectos de desplazamiento en las zonas aledañas a la intervención.

Evidencia para Cali, Colombia: intervención de puntos calientes

Blair & Weintraub (2020) evalúan el impacto de un programa de patrullaje militar que despliega efectivos del Ejército de manera intensiva y recurrente en barrios con las tasas más altas de homicidios en la ciudad de Cali. A través de un experimento aleatorio, los autores comparan las manzanas intervenidas con un grupo de manzanas que no recibe patrullaje y con otro grupo de manzanas cercanas que pueden verse afectados de manera indirecta. Los resultados de la evaluación del programa muestran que los efectos de disuasión se concentran en los días y las horas cuando los soldados patrullaban. La percepción ciudadana hacia el Ejército mejora significativamente, también, aunque se reporta mayor sensación de inseguridad en las personas que viven en las manzanas que recibieron las patrullas.

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSCS), línea de política 7.7 “Nuevo modelo de vigilancia y control para distritos, municipios y veredas seguras”

La PMSCS establece que el Gobierno nacional hará un proceso de fortalecimiento y transformación del modelo de vigilancia y control de la Policía Nacional, el cual se basará en la evidencia científica y en el análisis del comportamiento del delito; contará con análisis específicos por cada entidad territorial, por lo tanto, será flexible y obedecerá a las características propias de cada contexto. Para determinar el efecto de su implementación, se hará un proceso riguroso escalonado de evaluación de impacto, a través de pruebas aleatorizadas.

3.2 Estrategias enfocadas en comportamientos riesgosos

Las estrategias enfocadas en comportamientos buscan prevenir la ocurrencia de delitos y violencia que pueden estar relacionados con conductas riesgosas como el porte de armas, la pertenencia a pandillas o grupos organizados, el consumo problemático de alcohol o sustancias psicoactivas y las actividades sexuales pagas (Abt & Winship, 2016, Abt, et al., 2019). Así, tales iniciativas se dirigen a producir cambios en el comportamiento de poblaciones que pueden participar de forma desproporcionada en situaciones de crimen ya como víctimas, ya como victimarios. Como se verá a continuación, este conjunto de políticas tiene un amplio espectro y cubre diversidad de aspectos, entre ellos la focalización y prevención temprana en poblaciones vulnerables (Carney & Myers, 2012), modificaciones del entorno para transformar el comportamiento, capacitaciones a los distribuidores de alcohol, entre otras (Ham, Maldonado, Weintraub, Camacho, & Gualtero, 2019; World Health Organization, 2009).



3.2.1 Control de armas

Distintos estudios han encontrado que la tenencia de armas aumenta la incidencia de crímenes violentos, homicidios, violaciones y asaltos (Moore & Bergner, 2016; Siegel, Craig S., & King, 2014). Por tal razón, las investigaciones académicas se han enfocado en estrategias dirigidas a limitar su acceso y uso por medio de compras de armamento y restricciones focalizadas en individuos de alto riesgo.

¿Qué tan efectiva ha sido esta estrategia?

Algunas investigaciones han encontrado que las políticas dirigidas al control de armas reducen los homicidios y otros crímenes violentos (Kleck, Kovandzic, & Bellows, 2016; Webster & Wintemute, 2015). Sin embargo, como señalan Abt y Winship (2016) la evidencia no es lo suficientemente sólida y algunos programas, como la compra de armas, han probado ser en realidad ineficaces. En contraste, programas dirigidos a incentivar el rechazo comunitario al uso de armas han mostrado ciertos resultados en la disminución de los delitos violentos por arma de fuego.

En Colombia, desde hace algunos años está prohibido el porte de armas de fuego (Decreto 2362 de 2018, Decreto 2409 de 2019). Antes de la adopción de esa medida nacional, se impusieron prohibiciones en ciudades específicas del país como Bogotá y Medellín. Estudios sobre dichas determinaciones muestran que en los lugares en los cuales se restringió el porte de armas hubo reducciones cercanas al 22% en la tasa mensual de muertes por arma de fuego (Vecino-Ortiz & Guzman-Tordecilla, 2020).

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCSC), línea de política
7.12 "Desarme general"

La PMCSC cuenta con una línea de política denominada "desarme general", en la cual se establece que las armas no son un derecho, y se le da monopolio al Estado para su uso. A fin de materializar esa decisión, las autoridades volcarán todos sus esfuerzos a combatir el porte y tenencia ilegal de armas de fuego; así como a impedir el porte de armas blancas, ello como acciones prioritarias para proteger a los ciudadanos del delito. Dado que la PMCSC se lanzó en diciembre de 2019, aún no se cuenta con un proceso de evaluación de impacto de la estrategia. Sin embargo, el Departamento Nacional de Planeación exhorta a las entidades territoriales a implementar estrategias de desarme, que puedan ser sometidas a evaluaciones rigurosas.

3.2.2 Disuasión focalizada

La disuasión focalizada corresponde a una estrategia que busca “accionar las palancas”⁷ que inducen a los reincidentes en el delito y a los grupos delincuenciales a desistir de cometer ciertos delitos (Abt et al., 2019). Esta iniciativa consiste, en términos generales, en una acción intensificada y articulada del cuerpo policial, la Fiscalía, la administración de justicia y los servicios sociales que viene acompañada por mensajes claros y contundentes dirigidos a reincidentes y cabecillas de organizaciones delictivas. Estas comunicaciones están relacionadas con los costos de cometer un delito —imputación, juicio y eventual condena— y los beneficios de no cometerlo —acceso a servicios sociales y programas de apoyo comunitario— y pretende modificar los riesgos percibidos por los potenciales delincuentes (Braga, Weisburd, & Turchan, 2018).

¿Qué tan efectiva ha sido esta estrategia?

La disuasión focalizada ha mostrado resultados en reducción de criminalidad y violencia en la mayoría de los lugares donde ha sido evaluada, no obstante, existe una relativa escasez de estudios rigurosos basados en diseños experimentales (Braga, Weisburd, & Turchan, 2018). Además, parte de los análisis generales sobre esta estrategia han mostrado que parece ser más efectiva contra pandillas que contra grupos dedicados al microtráfico (Abt et. al, 2019). Por último, la estrategia de disuasión focalizada ha demostrado que las intervenciones centradas en grupos específicos de personas son más efectivas y costo-eficientes que las dirigidas a disuadir de cometer delitos a las personas en general. Por esto, la evidencia es limitada, pero parece ser eficiente en reducir ciertos delitos violentos.

En Colombia no se ha probado de manera rigurosa, por lo cual puede ser innovador un proyecto que pretenda implementar y evaluar la disuasión focalizada en el país.

⁷ Pulling levers en los textos en inglés

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCSC), línea de política
“7.9 Inteligencia e investigación criminal para anticipación y disrupción del
delito”

La PMCSC establece que las actividades de inteligencia y contrainteligencia que han estado enfocadas en enfrentar a los grupos armados organizados y al delito transnacional, que por su magnitud afecta la seguridad nacional, ahora deberán dirigir sus capacidades a anticipar la comisión de delitos que impactan la seguridad ciudadana, facilitar la protección de los derechos ciudadanos, conseguir el desmantelamiento de las organizaciones delictivas y lograr la disrupción de las rentas criminales urbanas.

3.2.3 Control del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas

Existe evidencia que relaciona el consumo de alcohol y otras drogas con crímenes violentos y crímenes sobre la propiedad perpetrados por adolescentes y adultos (Anderson, Crost, & Rees, 2016; Carpenter & Dobkin, 2015; Popovici, Homer, Fang, & French, 2011; Bennett & Holloway, 2018). En concreto, existe evidencia sugerente sobre los efectos que tiene el consumo de bebidas alcohólicas en la propensión a cometer actos violentos (Parker & Auerhahn, 1998). De igual forma, hay estudios en los cuales se evidencia una relación positiva entre la cantidad de establecimientos que distribuyen alcohol y la ocurrencia de delitos como los hurtos con violencia, el homicidio y los delitos sexuales (Toomey et al., 2012) (Anderson, Crost, & Rees, 2016).

En este contexto, se adelantan iniciativas dirigidas no solo a limitar o reducir el consumo de las sustancias psicoactivas por parte de los usuarios existentes, sino también a prevenir o retardar el consumo por parte de los jóvenes, lo mismo que brindar tratamiento a los consumidores con problemas e adicción al alcohol o a las sustancias psicoactivas.



¿Qué tan efectiva ha sido esta estrategia?

Como señala parte de los principales análisis de intervenciones contra el crimen (Abt & Winship, 2016; Abt, Blattman, Magaloni, & Tobón, 2019) la evidencia sobre el control de sustancias es limitada. En particular, los programas dirigidos a tratar a los adictos con un enfoque protector y de salud pública han mostrado efectos positivos al reducir la reincidencia en el consumo. Sin embargo, respecto a los efectos de estas estrategias sobre el crimen no existe evidencia concluyente.

En Colombia se han desarrollado intervenciones dirigidas a probar el efecto de implementar buenas prácticas en las zonas de consumo de alcohol. Por ejemplo, en Bogotá se implementó el Programa *Farra en la buena* que buscaba educar a los clientes de los bares en estrategias de respiración y conciliación para reducir la probabilidad de que inicie una riña. Ahora bien, esa intervención no contó con una evaluación rigurosa. Por otro lado, se han implementado y evaluado otras iniciativas similares como la que se presenta a continuación.

Evidencia para Bogotá: un experimento en los bares para reducir la violencia

En el año 2018, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, en conjunto con la Fundación Bavaria, implementó el Programa *Buenos Tragos*, que promovía el consumo responsable de alcohol por medio de la enseñanza de buenas prácticas de distribución de bebidas a tenderos de barrio. Ham et. al (2019) encontraron que el programa aumentó la venta de comida y agua de los tenderos, y fomentó un consumo más responsable de alcohol en los establecimientos. Pese a ese resultado, no hubo efectos directos ni indirectos sobre riñas, pero sí una disminución en la alteración del orden público y en incidentes relacionados con estados de embriaguez (Ham, Maldonado, Weintraub, Camacho, & Gualtero, 2019).



Foto tomada por szeke de flickr.com

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSCS), líneas de política

7.6.2 "Prevención del consumo de sustancias estupefacientes" y

7.6.3 "Prevención del consumo de alcohol en niños, niñas y adolescentes"

La PMSCS menciona en dos líneas de política la necesidad de que las entidades territoriales desarrollen iniciativas dirigidas a controlar el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, no solo por sus repercusiones en la salud pública, sino también debido a los efectos negativos que produce sobre la convivencia y la seguridad ciudadana. Por esta razón, se señala la necesidad de llevar a cabo estrategias de prevención dirigidas a concientizar sobre los efectos perjudiciales del alcohol y sustancias psicoactivas, sobre todo en el desarrollo de niños, niñas y adolescentes. Se requiere, en consecuencia, que las iniciativas dirigidas a tratar este problema de salud pública estén alineadas con los lineamientos nacionales y puedan acceder a las diferentes fuentes de financiación específicas para atenderlas.

3.2.4 Regulación de las actividades sexuales pagas

Se reconoce la existencia de estudios en los cuales se ha mostrado que las actividades sexuales pagas en la calle pueden estar asociadas con situaciones riesgosas para el crimen y, en especial, pueden crear condiciones de riesgo para las personas que se dedican a esas actividades si las regulaciones y la protección a esas poblaciones son insuficientes. Por ejemplo, se ha observado que la legalización de algunas zonas aptas para el ejercicio de actividades sexuales pagas en Holanda produjo una reducción de entre el 30 y el 40 % de las denuncias por abuso sexual y violación en las zonas cercanas después de su implementación (Bisschop, Kastoryano, & van der Klaauw, 2017). De manera similar, en Rhode Island, Estados Unidos, la legalización de las actividades sexuales pagas en interiores redujo en un 30 % las denuncias relacionadas con violación, así como la incidencia de ciertas enfermedades de transmisión sexual en la población femenina (Cunningham & Shah, 2018). Además, en el caso holandés se observó que la apertura de los establecimientos produjo en las ciudades una reducción de los delitos relacionados con tráfico de estupefacientes cercana al 25 %.

Ahora bien, en Colombia no se cuenta con experiencias en este sentido, motivo por el que cualquier política dirigida a manejar una regulación de las actividades sexuales

pagas debe desplegarse con precaución y con el consenso de las autoridades de policía, los gobiernos locales, las personas que trabajan en esas actividades y la ciudadanía.

4. Conclusiones

Tal como lo establece la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCSC)*, las estrategias de prevención del crimen contribuyen a mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana. Mediante su puesta en marcha no solo se obtienen mejores resultados, sino también suscitan mayor confianza de la ciudadanía y hacen un uso eficiente de los recursos públicos, siempre y cuando se focalicen de forma correcta y se ofrezcan como parte de un portafolio de soluciones. Con esto en mente, el presente documento, elaborado entre el Departamento Nacional de Planeación y el Centro de Estudios de Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes, intenta dar una primera mirada a las iniciativas que han probado ser exitosas en Colombia y en otros lugares del mundo.

Las principales estrategias de las cuales se presentaron resultados positivos y consistentes en la literatura son las siguientes:

- Prevención del crimen por medio de cambios en el comportamiento con el uso de terapias cognitivas conductuales hacia el individuo (CBT) y hacia las familias (terapia de familias funcionales).
- Iniciativas de mejora del espacio público y de expansión de los sistemas de transporte.
- Intervención intensificada de la fuerza pública y las instituciones del Estado en los sitios con mayor ocurrencia de delitos (puntos calientes) y hacia los grupos delincuenciales más notorios (disuasión focalizada).
- Estrategias puntuales de desarme.
- Regulación de zonas aptas para el ejercicio de las actividades sexuales pagas.

Entre las iniciativas de las que no tienen evidencias concluyentes, pero que pueden ser consideradas, destacan las siguientes:

- Control de sustancias psicoactivas
- Intervenciones basadas en el apoyo comunitario

Las propuestas ya numeradas y contempladas en la presente publicación pueden ser consideradas para ser incorporadas en un portafolio de iniciativas de convivencia y seguridad ciudadana por parte de las entidades territoriales en sus *Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PISCC)*. Ahora se espera que algunas de las iniciativas se materialicen en programas y proyectos y que sean evaluadas de forma rigurosa, en departamentos o municipios. Es importante señalar que este documento constituye apenas una aproximación inicial a las diferentes intervenciones. En caso de que las autoridades subnacionales estén interesadas en profundizar sobre alguna de las estrategias referidas, se recomienda acudir directamente a la literatura citada en la sección de "Referencias. De igual forma, como se señala en la *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los PISCC* (Gobierno de Colombia, 2020) se recomienda apoyarse universidades y tanques de pensamiento para formular y evaluar las distintas iniciativas.



Foto tomada por Departamento Nacional de Planeación

Referencias

- Abt, T. (2019). *Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets*. Basic Books.
- Abt, T., & Winship, C. (2016). *What Works in Reducing Community Violence: A Meta-Review and Field Study for The Northern Triangle*. Washington DC: USAID.
- Abt, T., Blattman, C., Magaloni, B., & Tobón, S. (2019). *¿Qué funciona para prevenir y reducir la violencia juvenil? Revisión sistemática de la evidencia sobre prevención y reducción de la violencia juvenil, con un análisis aplicado al contexto mexicano*. Washington DC: USAID.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). *Cuenta hasta diez: Y abre la posibilidad de actuar distinto*. Bogotá.
- Alford, A., & Derzon, J. (2012). Meta-analysis and systematic review of the effectiveness of school-based programs to reduce multiple violent and antisocial behavioral outcomes. *Handbook of school violence and school safety: International research and practice*.
- Anderson, D., Crost, B., & Rees, D. (2016). Wet Laws, Drinking Establishments and Violent Crime. *The Economic Journal*, 126(611), 1333-1366.
- Australian Institute of Criminology. (2017). <https://aic.gov.au/publications/rpp/rpp120/crime-prevention-approaches-theory-and-mechanisms>
- Bates, M., & Glennerster, R. (2017). The generalizability puzzle. *Stanford Social Innovation Review*, 50-54.
- Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *The economic dimensions of crime*, 13-68.
- Bennett, T., & Holloway, K. (2018). Drug and Alcohol-Related Crime Among University Students. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 62(14).
- Bisschop, P., Kastoryano, S., & van der Klaauw, B. (2017). Street Prostitution Zones and Crime. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), 28-63.

- Blair, R., Moscoso, M., Vargas, A., & Weintraub, M. (2020). Restoring the Rule of Law After Civil War: A Field Experiment on Security and Justice Provision in Rural Colombia. Recuperado de: osf.io/yw7ts
- Blattman, C., Green, D., Ortega, D., & Tobón, S. (2017). Place-based interventions at scale: The direct and spillover effects of policing and city services on crime. *NBER Working Paper* 23941.
- Blattman, C., Jamison, J., & Sheridan, M. (2017). Reducing Crime and Violence: Experimental Evidence from Cognitive Behavioral Therapy in Liberia. *American Economic Review*, 107(4), 1165-1206.
- Braga, A. A., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2014). The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice quarterly*, 31(4), 633-663.
- Braga, A., Weisburd, D., & Turchan, B. (2018). Focused Deterrence Strategies and Crime Control. *Criminology and Public Policy*, 17(1).
- Brantingham, P., Brantingham, P., & Taylor, W. (2005). Situational Crime Prevention as a Key Component in Embedded Crime Prevention. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 271-292.
- Carney, T., & Myers, B. (2012). Effectiveness of early interventions for substance-using adolescents: findings from a systematic review and meta-analysis. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 7(25).
- Carpenter, C., & Dobkin, C. (2015). The Minimum Legal Drinking Age and Crime. *Review of Economics and Statistics*, 97(2), 521-524.
- Carriazo, F., & Tovar, J. (2016). Arborización y crimen urbano en Bogotá. *Documentos CEDE*.
- Cerdá, M., Morenoff, J. D., Hansen, B. B., Tessari Hicks, K. J., Duque, L. F., Restrepo, A., & Diez-Roux, A. V. (2012). Reducing violence by transforming neighborhoods: a natural experiment in Medellín, Colombia. *American journal of epidemiology*, 175(10), 1045-1053.
- Clarke, R., & Cornish, D. (1985). Modeling Offenders' Decisions - A Framework for Research and Policy. *Crime and Justice*, 147-185.
- Cohen, L., & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.

- Collazos, D., García, E., Mejía, D., Ortega, D., & Tobón, S. (2020). Hot spots policing in a high-crime environment: An experimental evaluation in Medellín. *Journal of Experimental Criminology*, 1-34.
- Cook, P., Mack, E., & Manrique, M. (2017). 2017. *Peace and Conflict Journal of Peace Psychology*, 23(1), 38-45.
- Cornish, D., & Clarke, R. (2003). Opportunities, precipitators and criminal decisions: a reply to Wortley's critique of situational crime prevention. *Crime Prevention Studies*, 16, 41-96.
- Cunningham, S., & Shah, M. (2018). Decriminalizing indoor prostitution: Implications for sexual violence and public health. *The Review of Economic Studies*.
- Escobedo, F. J., Clerici, N., Staudhammer, C. L., Feged-Rivadeneira, A., Bohorquez, J. C., & Tovar, G. (2018). Trees and Crime in Bogota, Colombia: Is the link an ecosystem disservice or service? *Land Use Policy*, 78, 583-592.
- Fagan, A., & Catalano, R. (2012). What works in youth violence prevention: A review of the literature. *Research on social work practice*, 23(2), 141-156.
- Farrington, D., & Welsh, B. (2012). *The Oxford Handbook of Crime Prevention: Crime Prevention and Public Policy*. Oxford University Press.
- Gobierno de Colombia. (2019). *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*.
- Gobierno de Colombia. (2020). *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)*. Bogotá.
- Gómez, M. (2019). Educación y crimen: el impacto de la ampliación de la jornada escolar sobre la criminalidad en Bogotá alrededor de los colegios. *Documentos CEDE*.
- Gómez, S., Mejía, D., & Tobón, S. (2019). The Deterrent Effect of Surveillance Cameras on Crime. *Documentos CEDE*.
- Ham, A., Maldonado, D., Weintraub, M., Camacho, A. F., & Gualtero, D. (2019). Reducing Alcohol-Related Violence: A Field Experiment with Bartenders in Bogota. *Working Paper*.

- Hjalmarsson, R., Holmlund, H., & Lindquist, M. (2014). The Effect of Education on Criminal Convictions and Incarceration: Causal Evidence from Micro-data. *The Economic Journal*, 125, 1290-1326.
- Hope, T. (1995). Community Crime Prevention. *Crime and Justice, Vol. 19, Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*, 21-89.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019). *Forensis 2018: Datos para la vida*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Inter-American Development Bank. (2017). *The Costs of Crime and Violence*. New York.
- Kelly, M. (2000). Inequality and Crime. *The Review of Economics and Statistics*, 82(4), pp. 530-539.
- Kleck, G., Kovandzic, T., & Bellows, J. (2016). Does Gun Control Reduce Violent Crime? *Criminal Justice Review*, 41(4).
- Ling, S., Umbach, R., & Rained, A. (2019). Biological explanations of criminal behavior. *Psychol Crime Law*, 25(6), 626-640.
- Makarios, M., & Pratt, T. (2012). The effectiveness of policies and programs that attempt to reduce firearm violence: A meta-analysis. *Crime & Delinquency*, 222-244.
- Moore, M., & Bergner, C. (2016). The Relationship between Firearm Ownership and Violent Crime. *Justice Policy Journal*, 13(1).
- Parker, R., & Auerhahn, K. (1998). Alcohol, drugs and violence. *Annual Review of Sociology*, 291-311.
- Popovici, I., Homer, J., Fang, H., & French, M. (2011). Alcohol Use and Crime: Findings from a Longitudinal Sample of U.S. Adolescents and Young Adults. *Alcoholism Clinical and Experimental Research*, 36(3), 532-543.
- Ramírez, E., Weintraub, M., & Norza, E. (2020). *¿Mejorar los Parques Reduce el Delito? Evidencia en Bogotá*. Bogotá: Documento temático CESED.
- Raphael, S., & Winter-Ebmer, R. (2001). Identifying the Effect of Unemployment on Crime. *The Journal of Law & Economics*, 44(1), pp. 259-283.

- Rokve, J., & de Boer, G. (2017). How friends' involvement in crime affects the risk of offending and victimization. *European Journal of Criminology*, 14(6), 697-719.
- Siegel, M., Craig S., R., & King, C. (2014). Examining the relationship between the prevalence of guns and homicide rates in the USA using a new and improved state-level gun ownership proxy. *Injury Prevention Journal*, 20(6).
- Toomey, T. L., Erickson, D. J., Carlin, B. P., Lenk, K. M., Quick, H. S., Jones, A. M., & Harwood, E. M. (2012). The association between density of alcohol establishments and violent crime within urban neighborhoods. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 1468-1473.
- UNODC. (2010). *Handbook on the Crime Prevention Guidelines*. Criminal Justice Handbook Series.
- UNODC. (2019). *GLOBAL STUDY ON HOMICIDE 2019*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Vienna: Division for Policy Analysis and Public Affairs.
- Vecino-Ortiz, A., & Guzman-Tordecilla, D. (2020). Gun-carrying restrictions and gun-related mortality, Colombia: a difference-in-difference design with fixed effects. *Bulletin of the World Health Organization*, 170-176.
- Ward, J. (2019). Developmental and Life-Course Theories of Crime and Deviance. En *Handbook on Crime and Deviance*. Springer.
- Webster, D., & Wintemute, G. (2015). Effects of Policies Designed to Keep Firearms from High-Risk Individuals. *Annual Review of Public Health*, 36, 21-37.
- World Health Organization. (2009). *Preventing violence by reducing the availability and harmful use of alcohol*.
- Wright, J., & Beaver, K. (2012). Parenting and Crime. En *The Oxford Handbook of Criminological Theory*. Oxford University Press.
- Zizumbo-Colunga, D. (2017). Community, Authorities, and Support for Vigilantism: Experimental Evidence. *Political Behavior* (39), 989-1015.