



RED DE CONOCIMIENTO SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

Primer Foro Regional de la  
Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana  
CONOSE  
“Aportes de la academia a la seguridad ciudadana”  
PONENCIAS



RED DE CONOCIMIENTO SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

**Primer Foro Regional de la  
Red de Conocimiento  
sobre Seguridad Ciudadana  
CONOSE**

**“Aportes de la academia  
a la seguridad ciudadana”  
PONENCIAS**

**Febrero de 2017**

## Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana (CONOSE)

Comité Coordinador:

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Académica Guatemala.

Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Programa El Salvador.

Equipo editor:

Pamela Favre.

Karla Rodríguez.



---

**infoSEGURA**

Este documento ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos, del PNUD o de los países miembros de las Naciones Unidas.

## ÍNDICE DE SIGLAS

<b>ASJ</b>	Asociación para una Sociedad más Justa.
<b>CEH</b>	Comisión para el Esclarecimiento Histórico.
<b>CONOSE</b>	Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana.
<b>CVR</b>	Comisión de la Verdad y la Reconciliación.
<b>DH</b>	Desarrollo Humano.
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
<b>FUNDAUNGO</b>	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
<b>InfoSegura</b>	Proyecto Gestión de la Información basada en evidencias para la seguridad ciudadana en América Central y República Dominicana.
<b>LGBT</b>	Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transexuales.
<b>MS-13</b>	Mara Salvatrucha.
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos.
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud.
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud.
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
<b>TEPT</b>	Transtorno por estrés postraumático.
<b>UCA</b>	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

<b>UNAH</b>	Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).
<b>UPAZ</b>	Universidad para la Paz.
<b>UNDOC</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.
<b>UPP</b>	Unidades de Policía Pacificadora.
<b>URL</b>	Universidad Rafael Landívar.
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

## ÍNDICE

I. Introducción .....	7
II. Seguridad ciudadana y Desarrollo Humano: desafíos para Centroamérica y República Dominicana. Hernando Gómez Buendía.....	11
III. Cómo afecta la violencia crónica el desarrollo humano: hacia un enfoque sistémico para comprender y abordar la violencia en Centroamérica. Tani Adams .....	37
IV. Metodología de evaluación de impacto para proyectos de prevención de la violencia y la criminalidad. Ignacio Cano .....	67



## **Primer Foro Regional de la Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana CONOSE**

### **“Aportes de la academia a la seguridad ciudadana” PONENCIAS**

#### **I. Introducción**

La Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana (CONOSE), nace como una iniciativa del Proyecto “Gestión de la Información basada en evidencias para la seguridad ciudadana en América Central y República Dominicana” (InfoSegura) con la finalidad de aglutinar en ella a instituciones de la región centroamericana y República Dominicana que realizan labores de investigación y/o formación en la temática de seguridad ciudadana.

Los objetivos de CONOSE se circunscriben a cuatro aspectos fundamentales: contribuir al desarrollo de capacidades de instituciones académicas de la región, fortalecer la oferta formativa de las instituciones que la conforman, instaurar una agenda de investigación regional en el área de seguridad ciudadana y contribuir al diálogo informado sobre esta temática. Doce instituciones conforman esta Red, las cuales se presentan en el cuadro 1.

Con el fin de instalar formalmente a CONOSE, el 30 de agosto del año 2016 se llevó a cabo el Primer Foro Regional de la Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana denominado “Aportes de la academia a la seguridad ciudadana” donde, además de realizar un foro abierto sobre la situación de la seguridad humana en la región centroamericana y República Dominicana que contribuyera a la comprensión de este fenómeno, también se efectuó la primera sesión de la Asamblea General de CONOSE.

---

## Cuadro 1.

### Instituciones integrantes de la Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana

#### CONOSE

País	Instituciones
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"><li>* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Académica Guatemala.</li><li>* Universidad Rafael Landívar (URL).</li></ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"><li>* Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ).</li><li>* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Proyecto FLACSO Honduras.</li><li>* Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).</li></ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"><li>* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Programa El Salvador.</li><li>* Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).</li><li>* Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).</li></ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"><li>* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Académica Costa Rica.</li><li>* Universidad para la Paz (UPAZ).</li></ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"><li>* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Programa Panamá.</li></ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"><li>* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Programa República Dominicana.</li></ul>

A este evento asistieron delegados de las doce instituciones que conforman la Red, representantes de los Gobiernos de 6 países representados en CONOSE, así como autoridades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), instituciones implementadoras del Proyecto InfoSegura.

Con el objeto de promover el diálogo académico entre los participantes en este Primer Foro, se tuvo la participación de renombrados conferencistas que abordaron el tema de la seguridad ciudadana. Dentro de ellos estuvieron invitados Tani Adams, Ignacio Cano y Hernando Gómez Buendía, cuyas ponencias se recopilan en el presente documento.

La disertación de Hernando Gómez Buendía brinda un panorama general sobre la situación de seguridad en Centroamérica y República Dominicana; mientras que Tani Adams explica la afectación que genera la vivencia de la violencia crónica sobre el desarrollo humano. Por su parte, Ignacio Cano expone la necesidad de establecer evaluaciones de los programas que se implementan en el área de prevención de violencia.

Con la publicación de estas tres ponencias se pretende ayudar al fortalecimiento de la reflexión académica de la región, a través de distintos enfoques para comprender la seguridad ciudadana.

CONOSE desea dedicar el presente documento a Tani Adams, investigadora que dedicó su trabajo a mejorar la comprensión del fenómeno de la violencia.

*Comité Coordinador  
Red de Conocimiento sobre Seguridad Humana*



## **II. Seguridad ciudadana y Desarrollo Humano: desafíos para Centroamérica y República Dominicana**

***Autor: Hernando Gómez Buendía<sup>1</sup>***

### ***Los conceptos básicos***

Ya el Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1994 estableció la estrecha relación entre seguridad y desarrollo en estos términos: “El desarrollo humano es un [...] proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; 1994, p. 26-27). De esta manera puede decirse que la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo, vale decir que sin seguridad no es posible lograr el desarrollo humano.

La seguridad humana es un concepto amplio, y el informe citado enumeró siete fuentes principales de amenazas al desarrollo humano a saber: la inseguridad económica, la alimentaria, la de salud, la del medio ambiente, la personal, la comunitaria y la política (PNUD, 1994). Por su parte, la seguridad ciudadana es una forma específica de seguridad humana que en principio se puede definir como la protección efectiva de toda la población contra el riesgo de ser víctima de delitos contra su vida, su patrimonio o su integridad personal. La seguridad ciudadana es entonces una condición necesaria y esencial para el desarrollo humano.

---

<sup>1</sup> Académico colombiano, consultor del PNUD.

En el plano analítico, la perspectiva del desarrollo humano implica una reconceptualización de la seguridad ciudadana que podría resumirse en una frase: no hay (in)seguridad sino (in)seguridades ciudadanas. Hablando con rigor, el desarrollo humano es en un atributo de cada persona (su estado de salud, su nivel educativo, su autoestima), y los riesgos de victimización también varían con la extracción social, el género, el lugar de residencia y otras varias circunstancias del individuo: hay pues tantas “(in)seguridades ciudadanas”, como personas y situaciones.

### **Los desafíos de la subregión**

Como no hay (in)seguridad sino (in)seguridades ciudadanas, no sería posible examinarlas en unas pocas páginas. Comienzo pues por distinguir tres grandes “capas” de inseguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, como se muestra en el cuadro 1.

**Cuadro 1.**

#### **Capas de inseguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana**

<b>Capas</b>	<b>Amenaza a</b>	<b>Confiabilidad del indicador</b>	<b>Ámbito de impacto</b>	<b>Urgencia política</b>
<i>Epidemia de violencia</i>	Vida	Alta	Nacional	Alta
<i>Inseguridad ordinaria</i>	Patrimonio	“Subjetiva”	Local	Media
<i>Inseguridad silenciada</i>	Integridad	Oscura	“Privado”	Baja

Fuente: Elaboración propia.

La “epidemia de violencia” es la capa superior o más visible de la inseguridad ciudadana, la que afecta a El Salvador, Honduras, Guatemala, Belice y –en un grado menor- a República Dominicana; esta es la amenaza más apremiante para la subregión y por eso ocupará más espacio en este texto. A falta de un calificativo mejor, llamo inseguridad “ordinaria” a la capa intermedia es decir, al conjunto de amenazas criminales que -en mayor o menor grado- se registran en un país “normal” y que por eso se perciben como el problema central en Costa Rica, Panamá, Nicaragua y aún República Dominicana; estas amenazas son muy diversas y complejas, de modo que aquí solo cabrán algunos comentarios generales. Las inseguridades silenciadas parecen ser severas en toda la subregión y merecen una atención detenida, pero falta mucha información y en este documento haré apenas unas pocas alusiones.

### ***La epidemia de violencia***

Además de las relaciones conceptuales que mencioné anteriormente, el desarrollo humano tiene una relación *causal* estrecha -aunque compleja- con las (in)seguridad(es) ciudadana(s). Para decirlo otra vez en una frase: las variaciones en las tasas de criminalidad provienen o resultan de las deficiencias y las diferencias en los patrones de desarrollo humano de distintas sociedades. Esta es la idea que trataré de ilustrar en lo que sigue, comenzando por la epidemia de violencia.

La Tabla 1 y Gráfica 1 presentan la evolución de la tasa de homicidios en cada uno de los ocho países de la subregión (incluyendo a Nicaragua).

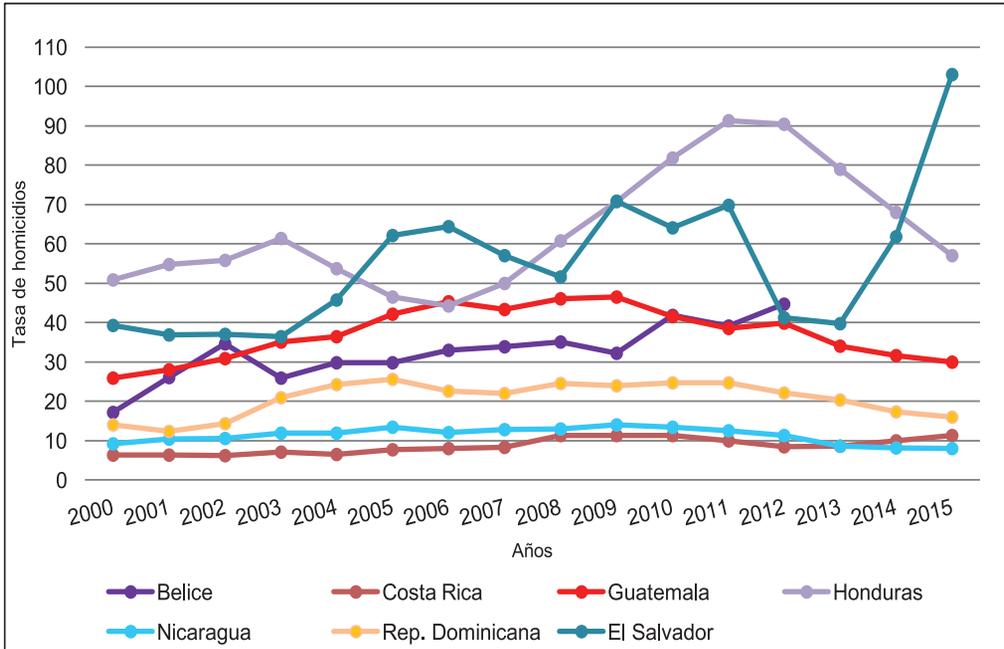
**Tabla 1.**  
**Tasa de homicidio en la Región Centroamericana**  
**y República Dominicana, período 2000-2015**

Homicidios por cada 10,000 habitantes							
Año	Belice	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	El Salvador
2000	17.2	6.4	25.9	50.9	9.3	14	39.3
2001	26.1	6.4	28.1	54.8	10.4	12.4	36.9
2002	34.6	6.3	30.9	55.8	10.6	14.3	37
2003	25.9	7.2	35.1	61.4	11.9	21	36.4
2004	29.8	6.6	36.4	53.8	12	24.3	45.8
2005	29.8	7.8	42.1	46.6	13.4	25.6	62.2
2006	33	8	45.3	44.3	12.1	22.6	64.4
2007	33.9	8.3	43.4	50	12.8	22	57.1
2008	35.1	11.3	46.1	60.8	13	24.6	51.7
2009	32.2	11.4	46.5	70.7	14	24	70.9
2010	41.8	11.3	41.6	81.8	13.5	24.7	64.1
2011	39.2	10	38.6	91.4	12.5	24.8	69.9
2012	44.7	8.5	39.9	90.4	11.3	22.1	41.2
2013	-	8.7	34	79	8.7	20.3	39.7
2014	-	10	31.6	68	8.2	17.4	61.8
2015	-	11.4	30	57	8	16	103

Fuente: Elaboración propia con base a la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNDOC, por sus siglas en inglés), 2013; *Insight Crime* y fuentes nacionales oficiales consultadas.

**Gráfica 1.**

**Tasa de homicidio en la Región Centroamericana  
 y República Dominicana, período 2000-2015**



Fuente: Elaboración propia con base a la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNDOC, por sus siglas en inglés), 2013; *Insight Crime* y fuentes nacionales oficiales consultadas.

Aunque las cifras anteriores hablan por sí solas, importa destacar tres conclusiones:

- Según la clasificación de la OMS, ninguno de los ocho países ha tenido siquiera un año “normal” en materia de homicidios (menos de 5 por 100,000 habitantes); los mejores -y ocasionales- ejemplos (en Costa Rica y Nicaragua) corresponden a tasas “elevadas” (entre 5 y 10 homicidios), y casi sin excepción la tasa ha sido “epidémica” (más de 10 homicidios).

---

- Aunque las tasas fluctúan de un año a otro, las causas de la violencia son persistentes y son severas, sobre todo en Honduras, El Salvador, Belice y Guatemala, con la República Dominicana en una posición intermedia, y Panamá, Nicaragua y Costa Rica en situaciones graves aunque menos alarmantes.

- En cada país las tasas ascienden o descienden durante sub-períodos de tres o cuatro años, pero pensando en las tendencias recientes, la situación ha mejorado en tres de los cuatro peores casos (Honduras, Guatemala y República Dominicana- faltan datos de Belice-) y en dos de los tres mejores (Panamá y Nicaragua); las excepciones respectivas son El Salvador (hoy, de lejos, el país más violento sin guerra del mundo) y Costa Rica (donde los homicidios están volviendo a aumentar).

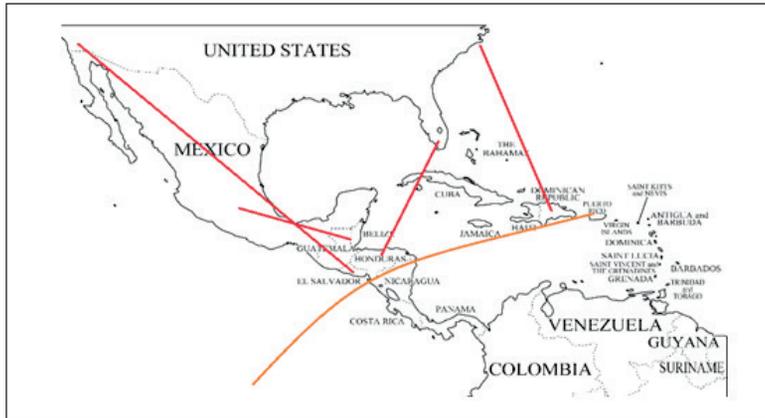
Aunque la causa de muchos homicidios es “desconocida”, la mayoría parece atribuible a riñas o atracos (son parte de la inseguridad que anteriormente llamé “ordinaria”). Pero la violencia “epidémica” que afecta a los países del Norte resulta de la conjunción entre narcocriminalidad organizada, pandillerismo y delitos de agentes del Estado.

La explicación de esta violencia extrema en el Norte (y de la menos extrema en el Sur) se encuentra, creo yo, en la conjunción entre el grado de vulnerabilidad doméstica de cada país y su relación con Estados Unidos. Sin implicar simplismos, pero resumiendo al máximo, diría yo que:

- La geografía es decisiva y el mapa apunta a tres distintas situaciones: la de los cuatro países del Norte integrados a Estados Unidos vía el Pacífico y México; la de República Dominicana integrada a través del Caribe, y la de Nicaragua, Costa Rica y Panamá más distantes de Estados Unidos y “acolchonados” por México y el Triángulo Norte (Ver figura 1).

**Figura 1.**

## **La región Centroamericana y su relación geográfica respecto a Estados Unidos**



Fuente: Elaboración propia.

- En lo que respecta a la (in)seguridad, las dos variables críticas en esta relación son el narcotráfico y la migración masiva desde la subregión hacia Estados Unidos; estos dos asuntos tienen raíces hondas en la sociedad norteamericana, pero además la afectan muy seriamente, de suerte que no se trata de “imperialismo” ni de buenos contra malos.

- Es más: las drogas y la mano de obra barata que demandan muchos estadounidenses provienen de ciertas sociedades –las del triángulo Norte- pero no de otras –las del Sur- y esto se debe a que en las primeras pre-existen las patologías o vulnerabilidades que dan pie al narcotráfico y/o a la expulsión masiva de trabajadores. La diferencia de fondo en esta subregión consiste en que Nicaragua, Costa Rica y Panamá tienen mayor cohesión social, menos desigualdad, menos exclusión, menor expulsión de trabajadores y más presencia de Estado que Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice (y algo similar cabría decir de República Dominicana -o de Jamaica- frente a Cuba o Barbados en el Caribe).

---

Sobre el trasfondo de esa situación “estructural”, la evolución reciente de los homicidios se debería en primer lugar a los siguientes *cambios en el narcotráfico*:

- Por una mezcla de diseño y accidente, los cárteles colombianos perdieron su predominio y pasaron a ser proveedores de los mexicanos; este hecho, sumado a la mejor vigilancia sobre las rutas del Caribe, confirmó o convirtió a Centroamérica en el gran corredor de tránsito de droga hacia Estados Unidos (se estima que el 84% de la cocaína pasa por la subregión (The Office of National Drug Control Policy, 2015), e incluso ya en Honduras han empezado a aparecer laboratorios).

- La violencia asociada con la droga tiende a aumentar cuando el mercado se desorganiza, cuando se rompen los pactos implícitos de los carteles con el gobierno de turno, o cuando se intensifica la competencia entre rutas. Esta parece ser la situación en América Central con el volumen del tráfico en aumento y con la puja entre carteles mexicanos en estos países (Sinaloa y los Zetas en Guatemala), a lo cual se ha sumado la desviación o canalización de la droga excedente hacia el mercado interno o el llamado “microtráfico”. Y en este punto llegamos al empalme entre la criminalidad organizada y el pandillerismo.

No hay consenso sobre qué sea *una pandilla o una “mara”*, sobre su número y tamaño en los países centroamericanos ni, en especial, sobre su aporte a la epidemia de violencia. Puede decirse, sin embargo, que se trata de grupos predominantemente masculinos y jóvenes con un cierto sentido de identidad, que tienden a adoptar prácticas contraculturales y suelen incurrir en conductas desviantes que van desde el incivismo hasta la delincuencia –o aún hasta la alta delincuencia. Esta diversidad explica la variedad de definiciones –y de valoraciones- sobre el fenómeno, así como de estimativos sobre la cantidad de jóvenes involucrados (entre 10 mil y 300 mil), aunque 70 mil parece ser una cifra más confiable (ver Tabla 2).

**Tabla 2.**

**Cálculo de afiliación a una mara, por país**

<b>País</b>	<b>Miembros de una mara</b>	<b>Número de maras</b>
Honduras	36,000	112
Guatemala	14,000	434
El Salvador	10,500	4
Nicaragua	4,500	268
Costa Rica	2,660	6
Panamá	1,385	94
Belice	100	2
<b>Total</b>	<b>69,145</b>	<b>920</b>

Fuente: Elaboración propia con base a datos presentados por la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe\*

El grado de compromiso de cada pandillero, así como el grado de organización interna de la mara y tanto la vinculación del grupo como la participación individual en actividades delictivas varían según la mara, el país, el momento y las personas. Hecha la salvedad, en El Salvador el Instituto de Medicina Legal estima que entre un 8% y un 11% de los homicidios entre 2003 y 2006 fueron obra de mareros, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala situó la cifra en 27% para 2003, y Casa Alianza en Honduras calculó un 15% para 2006 (Banco Mundial, 2011): contrariamente a la creencia popular y aunque tengan un papel importante, las pandillas no serían el principal causante de los homicidios (aunque por otra parte, sí parecen ser el primer responsable de las extorsiones que abundan en el triángulo Norte).

Pero esta hipótesis no parece concordar con la experiencia reciente de El Salvador, donde se sabe que la tregua entre la MS-13 y el Barrio 18

---

y otras tres maras que se pactó en 2012 redujo los homicidios en dos terceras partes, y también que la ruptura de esa tregua -que duró 15 meses- disparó la inaudita espiral de violencia: las pandillas entonces sí serían el protagonista o el principal vehículo de la violencia.

A su propia manera (y aunque el componente externo pesa menos que en el narcotráfico), las maras también se nutren de la conjunción entre vulnerabilidad doméstica y relación con Estados Unidos. Resumiendo, otra vez:

- La debilidad interna se concreta esencialmente en la abundancia de jóvenes sin escuela, ni trabajo, ni futuro que han producido la estructura social y el modelo de desarrollo en El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice (más República Dominicana); a su manera borrosa, muchos de estos “ni-nis”<sup>2</sup> han acogido el “sueño americano” y algunos de ellos de hecho viajan a Estados Unidos.

- Aunque también se ha exagerado el grado de internacionalización de las pandillas centroamericanas, es sabido que las dos principales (la MS-13 y el Barrio18) nacieron en Los Ángeles, que la deportación (y su aumento sustantivo bajo Obama) tiende a acentuar su criminalidad, y que las maras están involucradas en la trata de personas y en el tráfico de indocumentados donde los niños sin acompañante ocupan un lugar realmente dramático (136 mil menores detenidos en Estados Unidos entre 2014 y lo que va corrido de 2016, Migration Policy Institute, 2016).

- Pero antes de eso hay que decir que las maras son la consecuencia de las malas políticas que primero (y aún hoy) se intentaron contra ellas. Por una parte la criminalización y la persecución indiscriminada de jóvenes bajo consignas de “mano

---

2 “Neologismo procedente de la expresión ‘ni estudia ni trabaja’, sirve para nombrar a un sector de la población que no se encuentra trabajando ni estudiando, compuesto mayoritariamente por jóvenes” (PNUD, 2013a, p. xxi).

dura” que destruyó su confianza en la Policía y operó como una “profecía auto-cumplida”. Por otra parte la reclusión en cárceles hacinadas y brutales que sirvieron como escuela y como punto de enlace entre los jóvenes y las organizaciones altamente criminales.

A la violencia del narcotráfico y las maras vino a sumarse la de algunos *agentes del Estado*. La evidencia al respecto es muy polémica, pero parece cierto (y hasta predecible) que ante la escalada de los delincuentes y en medio de este clima de corrupción-vieja-más-narcocorrupción, mandos altos o medios de la Fuerza Pública colaboren en “ajustes de cuentas” o acudan a las “ejecuciones sumarias”, en connivencia con sectores civiles. A falta de estadísticas –y espacio-, evoco aquí las continuadas violaciones que denuncian los defensores de derechos humanos respecto de la militarización de la seguridad en Honduras, las muertes de presuntos delincuentes por parte de la policía salvadoreña, la aparente implicación de agentes del Estado en el asesinato de activistas sociales de Guatemala o en los abusos contra los migrantes haitianos en la República Dominicana. Aunque ya estamos lejos de las épocas nefastas, la criminalidad por parte de fuerzas oficiales sin duda agrava la epidemia de violencia e implica que el Estado sea parte del problema, no de la solución.

De la hipótesis anterior –si es que tiene validez- se desprenderían tres implicaciones importantes para la academia y para la política:

1. En lugar de discursos contra el imperialismo, necesitamos entender que el narcotráfico y la migración hacia Estados Unidos son dos asuntos altamente “intermésticos” es decir, problemas que de modos complicados y diferenciados afectan seriamente a –y se debaten seriamente dentro- de Estados Unidos y dentro de cada país centroamericano. La bien o mal llamada guerra contra la droga es tan traumática y tan controvertida dentro como fuera del país del Norte, y tanto su evolución como sus salidas eventuales dependerán

---

más que todo de procesos y fuerzas internas en Estados Unidos.

Los dos cambios que por ahora se abren paso en la política mundial sobre narcóticos –la descriminalización de la marihuana y el paso de la represión al tratamiento médico de los adictos- en realidad servirían de muy poco a los países que producen y exportan cocaína. Y esto confirma el papel estratégico que pueden y que deben jugar los académicos de este y del otro lado de la frontera para entender y orientar las fuerzas y procesos constructivos dentro y fuera de Estados Unidos.

2. La experiencia de la tregua y su ruptura entre las maras de El Salvador es un hito que no debe ignorarse. Estos pactos con el gobierno o por mediación oficial con actores más o menos estrictamente criminales (no “políticos”) se han producido no solo en El Salvador, sino en Italia (o en Estados Unidos), en México o en Colombia (y a propósito: ¿habría espacio para los tratados internacionales sobre “justicia transicional” en relación con la epidemia de violencia?). En todo caso los académicos tienen mucho que decir –y los políticos mucho que decidir- ante el balance, sin duda dramático, entre capacidad real de los Estados centroamericanos para imponer la ley, por una parte, y por la otra el imperativo moral y político de frenar la hemorragia.

3. Pero esos pactos, si acaso, son un arreglo hechizo y transitorio. La meta verdadera y duradera no puede ser sino consolidar el pacto social que fundamenta la nación y fortalecer al Estado respetuoso del derecho. Por eso hay que salir ya mismo de la trampa de los crímenes de agentes del Estado, de permitir que las autoridades violen la ley so pretexto de ponerla en vigencia. Pero además, y ocupados como estén los académicos en estudiar las (in)seguridades ciudadanas, perderían su esfuerzo si no mantienen la mirada sobre el bosque detrás de los árboles: las inseguridades y los modelos de seguridad vigentes o factibles en cada país son apenas el reflejo del modelo de sociedad que adoptó cada país.

## ***Las (in)seguridades “ordinaria” e invisibilizada***

En materia de seguridad ciudadana, las distinciones y clasificaciones son puramente analíticas porque en la vida real los delitos, los actores y las causas –al igual que las soluciones- se mezclan y superponen de maneras muy complejas. Por eso vuelvo a advertir que el narcotráfico y las pandillas también son parte de la violencia en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, o que el “crimen silencioso” y el “crimen ordinario” siguen siendo la amenaza principal para los ciudadanos del común también en los países sujetos a “epidemias de violencia”. Más todavía, aunque sea el más grave, el homicidio no es, ni de lejos, el peligro más frecuente para los centroamericanos: el peligro más usual es perder el patrimonio, ser víctima de los hurtos, extorsiones, robos o atracos en la calle, la vivienda o el negocio, a veces acompañados por lesiones o por muerte. Y en el caso de los más vulnerables- las mujeres, los niños, las comunidades LGBT, los indígenas, los afro-descendientes- hay el riesgo adicional del feminicidio, la violencia sexual, los crímenes de odio o de discriminación que casi siempre pasan silenciados. Estas (in)seguridades “ordinaria” y “silenciada” puede provenir de muy distintos actores -incluyendo a narcotraficantes, pandilleros o policías corruptos- en un tejido donde se entrecruzan las motivaciones, las modalidades, los tipos delictivos y las consecuencias para las víctimas o para la sociedad en su conjunto.

A manera de orientación para el lector, en el cuadro 2 intento resumir y comparar las principales patologías delictivas o amenazas a la seguridad ciudadana que afectan a la región, advirtiendo por supuesto que estas seis patologías o complejos delictivos están interconectados y que su grado de incidencia es distinto en cada uno de los ocho países de análisis (o aun en cada ciudad o territorio dentro de un país, porque la (in)seguridad es sobre todo un asunto local y localizado). Comenzando por la violencia de género –principal forma de la (in)seguridad silenciada– el cuadro

caracteriza dos grandes amenazas “ordinarias” contra el patrimonio (el delito callejero visible y la menos visible, pero no menos dañina, corrupción) y concluye con los tres responsables de la epidemia centroamericana.

**Cuadro 2.**

**Amenazas “ordinarias” a la seguridad ciudadana en la región Centroamericana y República Dominicana**

<b>Amenaza</b>	<b>Violencia de género</b>	<b>Delito callejero</b>	<b>Corrupción</b>	<b>Violencia juvenil</b>	<b>Crimen organizado</b>	<b>Violencia de Estado</b>
<i>Actores típicos</i>	Parientes	Individuo o grupo pequeño, marginados	Funcionarios, contratistas	Pandillas	Organización criminal	Agentes del Estado
<i>Acciones típicas</i>	Violencia sexual, física, psicológica	Hurtos, robos	Peculados, Mordidas	Riñas, extorsión, robos	Narcotráfico, trata, tráfico, violencia, corrupción	Ejecuciones sumarias
<i>Motivación</i>	Socio-cultural (machismo)	Económica (predatoria)	Económica	Socio-cultural (identidad)	Económica	Eficacia
<i>Frecuencia</i>	Extendida	Extendida	Variante	Variante	Variante	Baja
<i>Ámbito</i>	Privado, laboral	Público, urbano	Público	Público, urbano	Público	Público
<i>Amenaza al Estado</i>	Muy baja	Baja (pero puede crecer)	Ambigua	Media/alta	Alta/muy alta	Ambigua
<i>Estrategia central</i>	Empoderar a las mujeres.	Prevención, “policing” eficiente	Financiación de la política	Selectividad Comunidad	Inteligencia, lavado, cooperación	Control civil

Fuente: Elaboración propia.

Se ha escrito mucho, por supuesto, sobre cada una de las amenazas anteriores, pero aquí me bastará con volver a señalar la relación estrecha -aunque compleja- entre esas amenazas y los patrones de desarrollo humano, así: (1) la violencia de género se nutre sobre todo

del síndrome socio-cultural del machismo y su remedio de fondo es el empoderamiento efectivo de las mujeres; (2) los “pequeños delincuentes” callejeros suelen ser marginados sociales, y reducir la marginalidad urbana es devolverles tranquilidad a las calles; (3) la corrupción es una forma enfermiza del rentismo y por lo tanto un reflejo del modelo predatorio -no del modelo emprendedor- de desarrollo económico; (4) la violencia juvenil tiene todo que ver con los jóvenes “ni-ni” y los programas más exitosos para prevenirla pasan por su reinserción activa a la comunidad; (5) el crimen organizado (y en especial el narcotráfico) prosperan solo en sociedades desiguales y donde falta Estado, y (6) la violencia de Estado es una muestra palpable de la precariedad del pacto social y de la democracia.

Ahora bien: aunque esté lejos de ser la principal amenaza efectiva o percibida para la gran mayoría de los centroamericanos, casi no tenemos cifras serias ni comparables sobre delitos distintos del homicidio. A falta de registros oficiales, solemos usar encuestas que en efecto no miden el riesgo real (actuarial o estadístico) sino el reporte subjetivo de victimización o las percepciones sobre (in)seguridad. Los hallazgos de estas encuestas varían con el país y con el momento, pero en general apuntan a un nivel alto de “inseguridad ordinaria” tanto en el Norte como en el Sur y sugieren, además, conclusiones intrigantes. Me limito a destacar unos pocos elementos:

- Las tasas de victimización en todos nuestros países serían motivo de alarma en cualquier región del mundo. Como se muestra en la tabla 3, al que mejor le va es a Nicaragua, donde 17 de cada cien personas dicen haber sido víctima de un delito durante el año anterior a la encuesta. Sin embargo, es intrigante que las tasas sean casi iguales para los siete países, lo cual sugiere o que el grado de (in)seguridad ordinaria es objetivamente similar, o que la sensibilidad ciudadana es mayor en los países que parecerían menos inseguros.

**Tabla 3.**

**Tasas de victimización**

<b>País</b>	<b>Tasa de victimización</b>	<b>Relación entre percepción y victimización</b>
Costa Rica	17,5	1,7
El Salvador	17,4	2,4
Guatemala	20,9	1,5
Honduras	18,9	1,2
Nicaragua	13,5	2,2
Panamá	6,9	2,8
Rep. Dominicana	19,1	2,0

Fuente: Elaboración propia con base a datos presentados por el PNUD (2013b), p. 70.

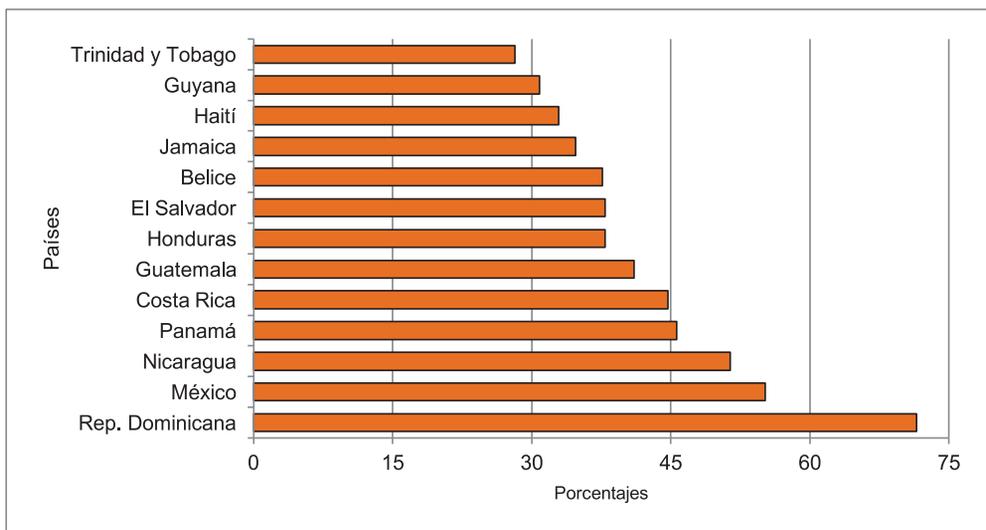
- También en todos los países es mayor el porcentaje de personas para quienes la (in)seguridad en su ciudad es “muy alta” (“percepción”) que el porcentaje que reporta haber sufrido delitos (victimización). Pero el grado de “exageración” varía mucho, pues mientras los hondureños son, digamos, “realistas” (su coeficiente no es muy distinto de 1,0), los salvadoreños perciben más del doble de la inseguridad que han sufrido (2,4) (No incidentalmente notaré aquí qué cifras ponen presente un punto fundamental en materia de seguridad ciudadana: la diferencia y relativa independencia entre realidad y percepción, con las muchas e importantes consecuencias que esta distinción conlleva para el estudio y para la gestión de las políticas públicas).

- Para tomar un delito específico, la gráfica 2 representa la incidencia aparente del atraco en el Caribe y América Central según datos recabados en el Barómetro de las Américas (Zechmeister,

2014). Mirada con estos lentes, la situación es dramática: el 72% de los dominicanos, más de la mitad de los nicaragüenses, un 45% de los panameños y costarricenses, casi 4 de cada 10 hondureños y salvadoreños, y el 37% de los residentes en Belice han sido víctimas o saben de un vecino que fue víctima de este delito traumático.

**Gráfica 2.**

**Personas que sufrieron o se enteraron de asaltos en su barrio.**



Fuente: Elaboración propia con base a datos presentados por el Barómetro de las Américas, (Zechmeister, 2014), p. 21.

- Por todo lo anterior no debe sorprender que tantos centroamericanos consideren que la inseguridad es el problema principal de su país, ni que esta vez las cifras sean más altas para los países donde la violencia es una epidemia, tal como lo muestra la tabla 4.

---

**Tabla 4.**

**Inseguridad como principal problema del país**

País	Porcentaje
El Salvador	65.2
Honduras	47.9
Guatemala	45.6
República Dominicana	38.8
Panamá	25.7
Costa Rica	21.4
Belice	8.8
Nicaragua	4.7

Fuente: Elaboración propia con base a datos presentados por el Barómetro de las Américas, (Zechmeister, 2014), p.13.

---

***El desarrollo humano y las políticas de seguridad ciudadana***

Además de un proceso real y medible, el Desarrollo Humano (DH) es un “paradigma” –una teoría y una metodología- referente al desarrollo integral de las sociedades, que por lo mismo tiene implicaciones muy significativas tanto para la comprensión adecuada de los fenómenos relacionados con la seguridad ciudadana, como para el diseño y ejecución de políticas orientadas a proveerla. Entre estas implicaciones importa destacar las que se derivan de cuatro rasgos distintivos de este paradigma a saber:

1. *Multidimensionalidad.* A diferencia de las teorías convencionales de desarrollo donde la meta es el aumento de una única variable –el ingreso per cápita-, en el DH se trata de aumentar la gama completa de las “opciones de que dispone la gente”. En el

plano de la medición, esta sencilla pero crucial diferencia, se tradujo en la adopción del “Índice de Desarrollo Humano” y en sus variantes que incluyen varios bienes deseables (ingreso, salud, educación, entre otros). En el plano del análisis, la multidimensionalidad implica distinguir entre los varios componentes de una opción compleja; y porque la seguridad ciudadana es una opción compleja, la primera y decisiva implicación del paradigma de desarrollo humano en este campo es la necesidad de tratar de manera distinta las distintas facetas o expresiones de la (in)seguridad ciudadana.

De aquí se siguen, cuando menos, una consecuencia de alto interés para el analista –la de cuidarse de las generalizaciones- y otra consecuencia de interés para el gestor –la del manejo informado, diferenciado y cercano de cada una de las amenazas a la seguridad ciudadana.

2. *Pluralismo*. Amartya Sen, inspirador del paradigma de desarrollo humano, recibió el premio Nobel de Economía porque llevó la discusión rigurosa al núcleo mismo de esta disciplina: el supuesto de maximización de la utilidad, que en efecto no era un principio “científico” sino la tesis de una ética particular (y altamente debatible) –la ética del utilitarismo-. De aquí resulta el viraje “copernicano” que significa el nuevo paradigma: en vez de un solo valor, el desarrollo humano implica el logro simultáneo de valores distintos y entre los cuales pueden existir tensiones: el aumento del ingreso es un valor deseable, pero también lo son la equidad, la libertad política, la sostenibilidad ambiental, etc. Y añadiría aquí que la peculiaridad del desarrollo humano como metodología no consiste en aportar instrumentos novedosos al repertorio de las políticas públicas, sino en buscar sistemáticamente las sinergias que permitan el mayor avance sobre la gama más amplia de valores (como decir, la buena estrategia de crecimiento económico que simultáneamente genere más empleo, preserve más el medio ambiente, garantice mejor la seguridad de las personas).

---

En el caso de la seguridad ciudadana, el pluralismo atañe sobre todo a dos valores cercanos que sin embargo son distintos de la seguridad y que no siempre son compatibles con ella: los valores de justicia retributiva y equidad social.

- El derecho penal y las penas -la justicia- tienen por supuesto efectos sustantivos sobre la seguridad ciudadana, pero se trata de dos valores distintos, de modo que la justicia no puede sacrificarse ante el reclamo de seguridad, ni es sensato reformar la una sin buscar cambios “sinérgicos” en la otra.

- También suele pensarse que la inequidad social está asociada con ciertos tipos de criminalidad y esta idea subyace a muchas estrategias preventivas; pero esto no descarta la responsabilidad penal del delincuente, ni implica que haya que esperar el fin de las desigualdades sociales para tener seguridad ciudadana.

3. *Universalismo*. Por tratarse de un enfoque de derechos humanos arraigado en la tradición del liberalismo, el DH afirma la igualdad esencial de todas las personas, sin distinciones de género, etnia, origen o cultura, y este principio se reitera y elabora en cada uno de los contextos y temas que se abordan en los cientos de informes de DH publicados en el mundo. En materia de seguridad ciudadana este principio tiene en mi opinión dos corolarios de especial relevancia:

- La seguridad ciudadana es un bien público o un servicio de utilidad general cuya prestación corresponde al Estado (de hecho en el liberalismo la seguridad es la razón de ser y la primera obligación del Estado); la seguridad privada en sus varias modalidades tiene un papel complementario y subordinado al Estado.

- Ese deber del Estado se extiende a todos los habitantes y a todas las (in)seguridades ciudadanas. Más aún, por los mismos argumentos que justifican la “discriminación positiva” o acción afirmativa

en la provisión de los bienes o servicios comunes, el Estado debe velar especial y específicamente por la seguridad de las poblaciones más vulnerables a la criminalidad en cualquiera de sus modalidades, empezando por las (in)seguridades invisibilizadas (de género, étnica, de orientación sexual, etc.).

4. *Agencia*. Dentro del “capabilities approach” elaborado por Sen y Martha Nussbaum, el desarrollo humano es el avance de la libertad humana o de la “agencia” entendida como la capacidad de lograr los bienes que cada persona “tiene buenas razones para valorar”. El énfasis sobre la autonomía y la eficacia de las acciones humanas es otro rasgo distintivo del paradigma de desarrollo humano, que en el contexto de la seguridad ciudadana tiene otras dos derivaciones de importancia:

- La centralidad de las víctimas del delito, en tanto este constituye una violación flagrante de su autonomía. A diferencia de la criminología convencional, que se centra sobre el delincuente, el enfoque de desarrollo humano tiende a subrayar elementos relacionados con las víctimas, como decir los costos sociales de la (in)seguridad, el papel de la justicia restaurativa o los efectos del temor a ser victimizado.

- La ciudadanía no es apenas receptora de la seguridad que le brinda el Estado, sino un agente o un sujeto activo que contribuye a su seguridad. De aquí resultan ángulos para el análisis y la gestión de la seguridad ciudadana tan fértiles como los del papel de la comunidad en los programas preventivos, la vigilancia ciudadana sobre las autoridades, los deberes y alcances del civismo, o el carácter democrático -o no- del modelo vigente de seguridad ciudadana.

En síntesis, el desarrollo humano es un modo distinto y penetrante de entender, diseñar y proveer la seguridad ciudadana, y de ubicarla en un contexto de valores, significados y decisiones sociales bastante más amplio y más matizado de lo que suele darse en este

---

campo. Más específicamente, las estrategias o las políticas de seguridad ciudadana inspiradas en el desarrollo humano deben ser diferenciadas, congruentes con los valores de justicia y equidad, universalistas y promotoras de la autonomía de los ciudadanos.

Los anteriores son criterios o directrices básicas que desde el desarrollo humano deben inspirar cualquier política o programa de seguridad ciudadana. Pero esta seguridad no es un asunto abstracto, sino un servicio concreto y cotidiano en cuya concepción y provisión intervienen muy distintas agencias y actores; y en este plano operativo pienso yo que las guías podrían sintetizarse a partir de una sencilla analogía: la seguridad ciudadana es como la salud, y el tratamiento de la (in)seguridad ciudadana es como la medicina. En efecto:

- Una enfermedad grave no deja trabajar ni disfrutar la vida; los países sumidos en crisis de (in)seguridad tienen que resolverla antes de comenzar a ser prósperos.
- El secreto de la salud es haber llevado una vida saludable, y el de la seguridad ciudadana es una historia prolongada de cohesión o integración social dentro del propio país.
- Es mejor prevenir que curar (y es más barato); lo urgente no debe impedir que se haga lo importante, y hay estrategias concretas y comprobadas para atender a las subpoblaciones específicas de víctimas o victimarios potenciales.
- Las enfermedades son muy diferentes entre sí (aun cuando pertenecen a ciertas “familias”), y casi todas ellas han sido estudiadas por los profesionales; guardadas las proporciones, pasa lo mismo con las (in)seguridades ciudadanas.
- La base y condición del éxito en la medicina es un diagnóstico riguroso y desapasionado; por eso no lograremos avanzar en

la seguridad ciudadana mientras las consignas, las ideologías o las generalidades cuenten más que la evidencia empírica y el saber educado.

- Como intenta decir el último renglón del cuadro 2 que describe las principales amenazas a la seguridad en nuestra subregión, las enfermedades necesitan tratamientos muy distintos. Por eso los buenos médicos no se casan con -ni tampoco renuncian de antemano- a ninguna de las herramientas a su alcance. En los países de América Central y en la República Dominicana, lo que se necesita no es la mano dura ni es la mano blanda: es simplemente una mano inteligente.

---

## Bibliografía

Banco Mundial. (2011). *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el Desarrollo*. Recuperado de [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_SPANISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf)

Migration Policy Institute. (2016). *Trends in Unaccompanied Child and Family Migration from Central America*. Recuperado de <http://www.migrationpolicy.org/research/trends-unaccompanied-child-and-family-migration-central-america>

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNDOC). (2013). *Global Study on Homicide 2013. Trends, Context, Data*. Recuperado de [http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013a). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta*. Recuperado de [http://www.sv.undp.org/content/el\\_salvador/es/home/library/hiv\\_aids/informe-sobre-desarrollo-humano-el-salvador-2013.html](http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/hiv_aids/informe-sobre-desarrollo-humano-el-salvador-2013.html)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013b). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

The Office of National Drug Control Policy. (2015). *Cocaine Smuggling in 2013. 2013 Yearend Review*. Washington: The Office of National Drug Control Policy.

Zechmeister, E. J. (2014). *The Political Culture of Democracy in The Americas, 2014: Democratic Governance across 10 years of the Americas Barometer*. Recuperado de [http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014\\_Comparative\\_Report\\_English\\_V3\\_revised\\_011315\\_W.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_English_V3_revised_011315_W.pdf)

---

### **III. Cómo afecta la violencia crónica al desarrollo humano: hacia un enfoque sistémico para comprender y abordar la violencia en Centroamérica**

***Autora: Tani Adams†<sup>1</sup>***

En décadas pasadas, la violencia se ha vuelto una fuerza de poderío pujante en Centroamérica, y motivo de preocupación central para los ciudadanos, funcionarios de gobierno, académicos y la comunidad internacional. En este contexto caldeado, hemos progresado en nuestra comprensión de la manera que afecta a los centroamericanos la violencia. Hay mucho aprendizaje en materia de dinámicas de pandilla, violencia urbana, violencia cometida y experimentada por jóvenes, la que experimentan las mujeres y la niñez, la masculinidad y violencia masculina, la violencia perpetrada por actores del Estado y paraestatales, y la que se asocia con las industrias extractivas, así como la que viven los migrantes y las familias que dejan atrás. Un número creciente de académicos han recorrido las raíces históricas de la violencia a través de la extensa trayectoria regional de represión y exclusión social<sup>2</sup>. Asimismo, durante este periodo, se han invertido incontables millones de dólares para contener diversas formas de violencia en la región. Sin embargo, el problema no ha desaparecido –de hecho, cada vez más pareciera que la violencia se ha vuelto la “nueva norma” de la Centroamérica contemporánea.

- 
- 1 Analista y alta ejecutiva con amplia experiencia en liderar esfuerzos innovadores de investigación, cambio social y reformas a políticas públicas. Este artículo corresponde a una edición póstuma de su ponencia. Cualquier inconsistencia que pudiera existir en el citado bibliográfico es resultado del estado preliminar en el que fue entregado el documento de su ponencia.
  - 2 Ver Alvarenga, 2006; Meléndez y Bergmann, 2015; Cáritas de Honduras, 2013; López et al, 2009; Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), 2011; Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999; Hume, 2009; McAllister y Nelson, 2013; Levenson, 2013.

---

Esta percepción, de hecho, refleja el creciente consenso sobre la naturaleza de la violencia. En el 2011, por ejemplo, el Banco Mundial en su Informe de Desarrollo declaró que el 25% de las personas del mundo viven en “estados frágiles y afectados por conflictos o en países con altísimos niveles de violencia delictiva [en situaciones que] no encajan fácilmente en ‘guerra’ o ‘paz’ o en ‘violencia delictiva’ o ‘violencia política’”. En el 2014, en un ensayo sobre violencia urbana, Moser y McIlwaine sugieren que:

*“... si bien se le puede considerar controversial, debemos [...] reconocer que la violencia urbana no se va a ningún lado. Es más, la violencia es parte integral del modelo actual de desarrollo en sí. Aunque pueda profundizarse, transformarse y mutarse en formas imprevisibles, la violencia ha llegado para quedarse [...] Lejos de ser una aberración, de hecho ha cobrado sentido dentro de las prácticas cotidianas”.*  
(Moser y McIlwaine, 2014, p. 332).

Al examinar los factores de nivel macro y micro que impulsan y reproducen la violencia en el Triángulo del Norte y allende en Latinoamérica, como ha sido mi privilegio en años recientes, se aclara el hecho de que a nuestra capacidad de análisis le queda mucho trecho por recorrer. La evidencia en este continente y en otras latitudes indica que muchas personas del mundo viven con una violencia crónica prolongada que es endémica, sistémica y autorreproductiva. Esta perversa “normalidad” afecta todas las esferas de la vida –desde las relaciones entre padres e hijos y las interacciones sociales, hasta las prácticas de los Estados y las élites; y prevalece tanto en zonas urbanas como en las rurales (Adams, 2016).

Sin embargo, muchos esfuerzos investigativos e intervenciones están confinados por los límites de las disciplinas y las casillas burocráticas, que se enfocan en un tipo de violencia u otra, sin hacerse la pregunta fundamental de cómo se relacionan entre sí. La mayoría de los psicólogos y trabajadores de la salud mental, por ejemplo, siguen abordando asuntos de violencia como problemas psicológicos individuales, mientras que los expertos en justicia penal y operadores de la ley abordan los mismos asuntos como conductas delictivas. Los antropólogos y trabajadores sociales nos concentramos en los patrones sociales que informan las conductas individuales dentro de los mismos grupos vulnerables, pero nos encontramos en dificultades a la hora de tener que explicar las dinámicas neurológicas por un lado y las dinámicas macroeconómicas por otro. Muchas organizaciones no gubernamentales con financiamiento de la comunidad internacional focalizado en la seguridad, se concentran en la violencia pandilleril, los “jóvenes en riesgo” y la “seguridad ciudadana”, con poca flexibilidad para contemplar otras formas de violencia que experimentan las mismas personas jóvenes en sus hogares, a manos del Estado, o a partir de la exclusión social<sup>3</sup>. Existe, sin embargo, un límite en cuanto a lo que podemos aprender y lograr trabajando de manera aislada en los fragmentos particulares de este desafío, sin abordar de forma concertada su naturaleza autorreproducible y sistémica.

El marco conceptual descrito en el presente artículo es un esfuerzo por brindar a académicos, formadores de políticas y activistas sociales algunas herramientas iniciales que nos permitan visualizar e investigar de mejor manera, y abordar de manera más efectiva los mecanismos interactivos y complejos de los que se vale la violencia para afectar y transformar

---

3 Ver Cruz, 2015; Cáritas de Honduras, 2013; Organización de Estados Americanos (OEA), 2007; Casa Alianza Honduras, 2011 y 2012; Rosales y Morales, 2016; Amnistía Internacional, 2009.

---

todo el sistema del desarrollo humano -desde los procesos neurológicos y biológicos de los individuos, las interacciones sociales y creencias, hasta a nivel macro las prácticas de estados y élites económicas. En las siguientes páginas, primero resumimos este enfoque conceptual -tanto los conceptos clave que lo sustentan como sus planteamientos centrales. Luego, tratamos las implicaciones de este enfoque para la investigación e intervención social y ofrecemos ideas preliminares de lo que significa más específicamente para la investigación de las ciencias sociales.

## **1. Marco para la Violencia Crónica y el Desarrollo Humano**

El Marco para la Violencia Crónica y Desarrollo Humano supone que en El Salvador, Guatemala y Honduras -así como ciertas otras partes de Latinoamérica y del mundo- una combinación de motores a nivel macro y patrones de conductas y actitudes sociales y cívicas a nivel micro, interactúan para reproducir la violencia como un fenómeno sistémico, crónico y autorreproducible<sup>4</sup>.

### **1.1. Conceptos clave**

El marco se sustenta con tres conceptos principales: a) la definición sistémica de violencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS); b) el modelo de Bronfenbrenner (1994) de un sistema ecológico de desarrollo humano y c) el concepto de Pearce (2007) de “violencia crónica”. El temor y el trauma, dos dinamizadores críticos del sistema, también son explicados.

---

<sup>4</sup> Con base en la publicación de Adams, T. (2016) “The Challenge of Chronic Violence to Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Framework for Public Policy, Research and Social Action” (pendiente de publicación por el Woodrow Wilson International Center for Scholars) y en varios documentos anteriores mencionados en la bibliografía.

### 1.1.1. *Desarrollo Humano*

El análisis de la violencia en términos de su impacto en el desarrollo humano nos brinda un modelo que nos permite visualizar la interacción compleja entre los factores individuales, relacionales, sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales. El Marco Ecológico de Desarrollo Humano de Bronfenbrenner (1994) cuenta con cuatro tramos progresivos que interactúan continuamente entre sí a través del tiempo.

El **microsistema** contiene a la persona en desarrollo, lo que trae al mundo y las relaciones interpersonales que experimenta. El vínculo primario materno-infantil o paterno-infantil es la relación inicial y la más crítica para el desarrollo de por vida. El **mesosistema** comprende las interrelaciones entre las relaciones primarias de la persona en desarrollo, que apoyan este proceso.

El **exosistema** es la red más amplia de interacciones que afectan directamente a la persona en desarrollo, pero que podría involucrarlos o no. Para un niño o niña, esto podría incluir las interacciones entre padres, pares y maestros, y el médico familiar. El grado en que dichos actores se comunican entre sí y tienen intereses mutuos es un indicador de la posibilidad de que pueda prosperar el niño o la niña.

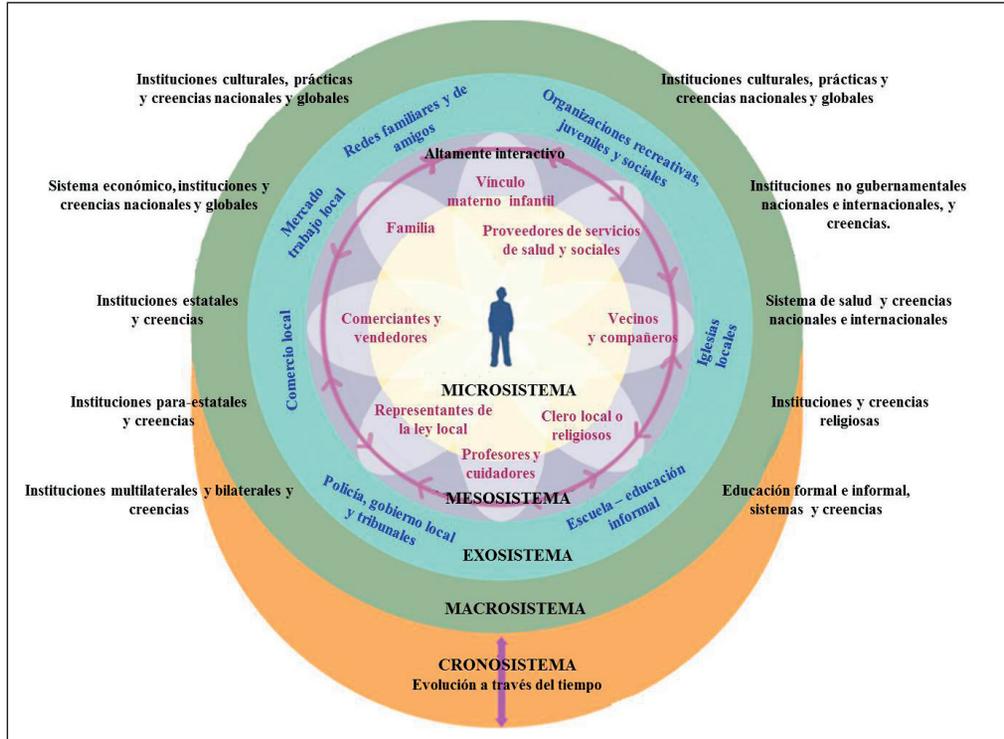
El **macrosistema** es el patrón más amplio de relaciones y estructuras que interactúan con sistemas inferiores. Un ejemplo está en las múltiples facetas de la atención en salud, desde las prácticas informales de la familia, hasta las instituciones nacionales e internacionales. Abarca actores, instituciones e ideas y creencias sobre el sujeto que los informan y reproducen, los impulsan; y el **cronosistema** describe el hecho de que los cuatro sistemas antes descritos evolucionan y cambian con el tiempo (Bronfenbrenner, 1994, 1979)<sup>5</sup>.

---

5 Se usa la noción más integral de desarrollo humano en vez de seguridad humana porque delinea un proceso de desarrollo a nivel superior del que hace el concepto de seguridad humana. Este último, sin embargo, entendido como protección del acceso del individuo al mínimo necesario para su supervivencia física (alimentación, vivienda y agua) y para las necesidades psicosociales humanas (identidad, reconocimiento, seguridad, participación y autonomía), es una condición fundamental subyacente del desarrollo humano (Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2012).

Figura 1.

## Sistema ecológico ideal del desarrollo humano



Fuente: Traducción de Adams, T. (2016)<sup>6</sup>.

El modelo supone que los aspectos personales, sociales y políticos del desarrollo del individuo son inseparables e integrales entre sí y, es más, que las personas se desarrollan en interacción constante con actores, estructuras, instituciones, creencias y culturas locales, nacionales y globales, que se influyen mutuamente y dependen los unos de los otros. Supone que el sentido de seguridad y resguardo que necesita la persona en desarrollo para prosperar es una necesidad intrínseca e inseparable, tanto psicológica como

6 Traducción realizada por Ana Julia Sosa Bustamante y Benjamín Bustamante.

fisiológica -superando la posición de Maslow de que las necesidades fisiológicas son primarias<sup>7</sup>.

La aseveración de Bronfenbrenner de que la conexión humana es una necesidad primaria a la par de -e inseparable de- las necesidades fisiológicas básicas de alimento, vivienda, calor y bebida, se respalda con el trabajo sobre infancia temprana de Bowlby y otros, y es fundamental para nuestro marco. La violencia, como veremos, afecta el sentido de seguridad de las personas simultáneamente de maneras físicas y psicológicas. En dichas condiciones, el desarrollo social y cívico se ve afectado adversamente por las maneras en que se desarrollan y actúan las personas cuando prevalecen los instintos y las acciones orientadas a la supervivencia.

Las dinámicas virtuosas del desarrollo humano ocurren a través del proceso de “prosperar”, concepto que tiene correlación con algunas de las nociones más robustas de la resiliencia (Davis, Carpenter). Similar a Freire o Amartya Sen, Bronfenbrenner postula que el desarrollo en esencia es tener una voz cada vez mayor en la evolución y destino personales y en el contexto social más amplio. Para “prosperar”, las personas, los grupos y las comunidades necesitan condiciones que les permitan:

- Florecer física y psicológicamente como individuos, que implica la capacidad de familias y redes sociales primarias de cuidar de manera adecuada a la niñez y la juventud, así como cuidarse entre sí;

---

<sup>7</sup> Maslow proponía que los individuos pueden buscar cubrir sus necesidades de seguridad y resguardo sólo cuando hayan sido cubiertas sus necesidades fisiológicas básicas. Entre las necesidades básicas referidas se encuentran la libertad de peligro y ausencia de amenazas. Solamente cuando la seguridad básica haya sido garantizada, proponía Maslow, se vuelve prioridad pertenecer o amar como se hace típicamente en las familias, las amistades, ser miembro de asociaciones y estar en comunidad (Maslow, 1970).

- 
- Desarrollar y crecer como participantes sociales y cívicos, construyendo redes cada vez más amplias, inclusivas y constructivas; y
  - Desarrollar una comprensión más consciente y crítica de sus condiciones y necesidades a través de una capacidad potenciada de acción reflexiva. Veremos posteriormente que los tres procesos se ven afectados y amenazados cuando las personas viven la violencia crónica.

### 1.1.2. *Violencia*

La OMS en su Informe de 2002, utilizó el modelo ecológico de Bronfenbrenner para formular una definición sistémica de violencia, que expresa el efecto que tiene en todo el arco del desarrollo humano, desde las relaciones individuales y sociales hasta la comunidad y la sociedad. Para esta institución, la violencia es:

*“El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”* (OMS, 2002, p. 5).

Veamos unos aspectos (interrelacionados) de esta definición:

*Conflicto y violencia*: el vínculo entre el conflicto y la violencia es crítico y los dos se suelen confundir. Si bien el conflicto es componente inherente, necesario y saludable de casi todas las relaciones humanas, el conflicto sin resolución puede engendrar la violencia. Galtung (2010), por ejemplo, plantea que la frustración engendrada por el conflicto irresuelto conlleva a la agresión o violencia.

La *violencia como poder*: la violencia como ejercicio de poder nos da luces en cuanto a la conducta estatal y cívica, en especial en contextos en que el Estado está ausente y/o disfuncional y se expresa también a través de las dinámicas naturalizadas de exclusión y desigualdad social. La violencia como poder asume formas visibles, como también ocultas, y en última instancia internalizadas -a saber, a través de las maneras que la cultura de violencia se internaliza y naturaliza en las “víctimas” (Gaventa, 2013). En escenarios de violencia naturalizada, sencillamente cambiar las formas visibles e institucionales del poder/violencia no da paso a mayor participación. Si a los afectados les falta la agencia y confianza para penetrar a los espacios o hacer uso de las leyes, el estatus quo simplemente se verá reforzado. De igual manera, para pasar de ser víctimas de violencia a ser agentes de sus propios futuros, las personas deben poder reconocer las formas de violencia naturalizadas e internalizadas. Esta realidad señala la misma necesidad evolutiva de desarrollar “comprensión consciente” señalada en la noción de “prosperar” arriba mencionada (Gaventa, comunicación personal, 2013).

La *violencia estructural* implica las formas naturalizadas de opresión y sufrimiento social vinculadas a problemas de desarrollo, como la pobreza crónica, el hambre, la desigualdad social y la exclusión (Galtung, 1969; Farmer, 1999, 2000) y se encuentra estrechamente asociada a la violencia simbólica y la violencia como poder. Gilligan (1997) sugiere que una medida de violencia estructural, atribuible al estrés, la vergüenza, la discriminación y la denigración como resultado del estatus inferior, sería “mayores tasas de muerte y discapacidad sufridas por los que ocupan los niveles inferiores de la sociedad, en comparación de las tasas de mortalidad relativamente menores experimentadas por los que están arriba”.

---

La *violencia simbólica* se refiere a la manera que internalizan y naturalizan la violencia los que la sufren, como si fuera el orden natural, y/o algo que se merecieran (Bourdieu y Wacquant, 1992). Esta describe la experiencia de violencia estructural causada por el subdesarrollo, la exclusión social, y los efectos internamente devastadores de la violencia íntima experimentada en especial por mujeres, niños, niñas y los adultos mayores, incluso el suicidio.

*Las formas legítimas e ilegítimas, legales e ilegales de la violencia:* cómo se verá, la violencia estatal y aquella ejercida por las élites en el poder (legal, ilegal, legítima e ilegítima) tienen raíces históricas profundas en la región (Alvarenga, 2006; Cáritas de Honduras, 2013; Torres Rivas, 1998, Sieder, 2011). El uso de la violencia para imponer a las comunidades el poder casi-estatal y control totalitario (de maneras que a veces son percibidas como legítimas por los grupos focalizados) también se ha convertido en táctica normal de organizaciones criminales -poniendo de cabeza la noción clásica del monopolio estatal de la fuerza o violencia legítimas (Weber, 1919).

### 1.1.3. *La violencia crónica*

Este tipo de violencia fue definida por Pearce en 2007 para señalar un tipo de violencia que -igual que la desnutrición crónica y la pobreza crónica- es diferente de su forma aguda. Se puede medir, según se describe a continuación (Pearce, 2007), y ocurre en contextos en los cuales:

- Los niveles de violencia se miden en las tres dimensiones de intensidad, espacio y tiempo;
- las tasas de muerte violenta, como mínimo, duplican el promedio de la categoría ingreso de país;

- estos niveles se mantienen cinco años o más; y
- los actos de violencia que no necesariamente resultan en muerte se registran en niveles altos en varios espacios sociales, como el hogar, el vecindario y la escuela, contribuyendo a que se siga reproduciendo la violencia a través del tiempo.

Las guerras civiles prolongadas entran en esta definición, así como otros contextos de posguerra donde la violencia queda insertada en las interacciones sociales y las relaciones entre Estado y ciudadanos (Pearce, 2007). Además, la intención es que esta definición abarque una variedad de contextos que nunca han experimentado guerra civil como tal (generalmente definida en términos de ciertos números de muertes -1,000- por año). Efectivamente, señala el alto número de muertes no-bélicas que, como indican los informes sobre la Carga Global de la Violencia Armada del 2008, 2011 y 2015, superan en número, globalmente, a las muertes bélicas (Pearce, comunicación personal, 2016).

#### 1.1.4. *El temor*

Este es un motor fundamental de la violencia, hasta ahora relativamente poco estudiado en las ciencias sociales. Es una respuesta adversa activada ante una amenaza que provoca intensos sentimientos negativos, fuertes manifestaciones corporales y pautas de dinámicas sociales. Nuestra experiencia del temor se ve influenciada tanto por el funcionamiento del cerebro humano, como por la manera que entendemos nuestro ambiente en la sociedad. En resumen, el temor es:

- Una respuesta primitiva e impulsada por la biología ante un riesgo que provoca respuestas de escape/evasión;

- 
- una experiencia subjetiva derivada de los sentimientos, no de hechos, ni evidencia; y
  - una experiencia “construida socialmente y compartida culturalmente” acompañada de la necesidad de “encontrar un modo de explicar, según la lógica de la situación, los temores experimentados” (Reguillo en Rotker, 2002, 192).

A nivel primario, el temor denota pavor ante un desastre inminente y un impulso intenso por defenderse, y tiene un origen evolutivo profundo que fue central para la evolución de los mamíferos y otras especies mucho más primitivas. El peligro extremo provoca la respuesta “luchar o huir” que puede tener consecuencias de largo plazo en la forma de trauma o estrés extremo, como se analiza a continuación. El temor se vuelve ansiedad cuando los intentos por hacerle frente fracasan y la situación es incontrolable (Lewis *et al*, 2008).

El *temor social* se refiere al proceso social por el cual toma forma este sentimiento que se experimenta individualmente, y las maneras en que nuestro temor nos impulsa a identificar su causa o nombrarla, ya sea dentro de nosotros mismos, en algo externo, o ambos (Reguillo en Rotker, 2002). Clouser (2014) señala que “el temor altera la naturaleza del desarrollo de interacciones y resultados, así como las interacciones y productos del desarrollo continuamente alteran la forma del temor en las comunidades” (p. 144) -haciendo crítica su contemplación en estudios y a la hora de planificar intervenciones.

#### 1.1.5. *El trauma*

Es un dinamizador crítico de la violencia tanto a nivel individual como colectivo, que aun no ha sido comprendido ni contemplado en su plena dimensión por científicos sociales y forjadores de políticas. Por

traumatización, nos referimos a que un individuo -o un grupo- ha sido expuesto a eventos o procesos que superan el sentido que tienen de su propia capacidad de protegerse o defenderse<sup>8</sup>. Está arraigado en los niveles pre-cognitivos del cerebro, al cual no tienen acceso nuestros procesos cognitivos. El trauma puede obstruir la capacidad de “darle sentido” a eventos preocupantes, además está asociado a una gran variedad de respuestas destructivas que pueden incluir un sentido agudo de alteración, altos niveles de ansiedad y una tendencia al enojo, la violencia y/o auto-aislamiento; además de una reducción de las capacidades cognitivas y emotivas, descomposición de la autoestima y la confianza en los demás, sentimientos de desesperanza e impotencia, debilitamiento de la capacidad de atender apropiadamente a los hijos y a relacionarse con los demás, una visión reducida del futuro y la incapacidad de imaginarlo, como se reporta comúnmente. Estas dinámicas están reflejadas de manera bastante consistente entre los comportamientos sociales y cívicos de personas que viven en las condiciones tratadas en este ensayo (Adams, 2016).

El trauma colectivo, según los autores siguientes<sup>9</sup>, ocurre cuando a un grupo se le expone a:

*“Circunstancias extremas de traumatización como resultado de conflicto armado o debido a la violencia diaria crónica, y puede dañar el tejido social de una comunidad, romper vínculos sociales, socavar la comunidad, destruir lo que eran previamente fuentes de apoyo, y puede hasta traumatizar a los miembros de una comunidad, sociedad o grupo que estuvieron*

---

8 El concepto médico de trastorno por estrés postraumático (TEPT) es insuficiente en su explicación porque “patologiza” una condición que -en esencia- es la de personas normales que responden ante condiciones extremas; y además porque no contempla un número significativo de respuestas individuales y sociales que son muy comunes entre poblaciones vulnerables ante el tipo de violencia que nos interesa en el presente artículo.

9 Original en inglés, traducción propia.

---

*ausentes en el momento que tomó lugar la traumatización” (Suárez-Orozco y Robben, citados en Institute for Justice and Reconciliation y War Trauma Foundation, 2015, p. 5).*

*“La noción de trauma político es una forma de trauma colectiva que resulta de la conducta humana que está motivada políticamente y tiene consecuencias políticas, resultando en un sentido agudo de vulnerabilidad y fragilidad de los sobrevivientes y observadores o espectadores” (Vetzberger, citado en Institute for Justice and Reconciliation y War Trauma Foundation, 2015, p. 5).*

*“El trauma colectivo afecta la relación entre comunidades o grupos; los fenómenos comunes incluyen identificación de enemigos, culpabilización y la percepción de que otros grupos son peligrosos. El trauma colectivo suele dar pie a la memoria traumática colectiva (trauma histórico) en el que pueden incidir los procesos intergeneracionales” (Institute for Justice and Reconciliation y War Trauma Foundation, 2015, p. 5).*

## **1.2. Planteamientos centrales del Marco de Desarrollo Humano Bajo Violencia Crónica.**

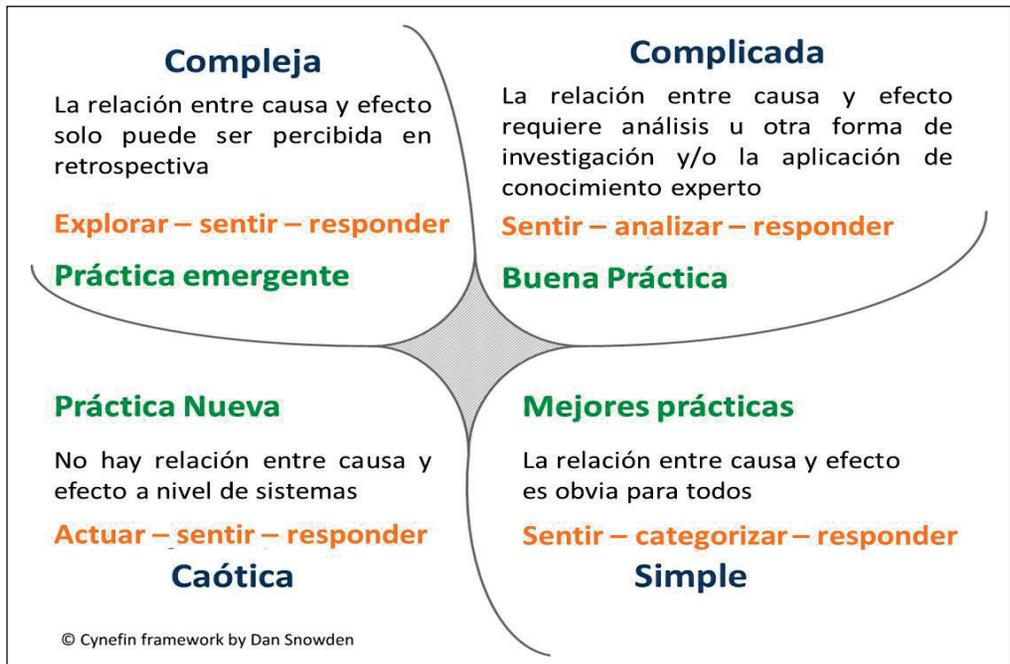
*1.2.1. La violencia crónica afecta cada aspecto del desarrollo humano, generando un fenómeno sistémico complejo que se reproduce en la interacción entre diversos procesos a nivel macro y en conductas, prácticas y actitudes individuales, sociales y cívicas.*

Los sistemas complejos se caracterizan por tener ciertas cualidades. Todos los elementos del sistema existen en relación a los demás, lo cual nos obliga a examinar elementos específicos en términos de sus

interconexiones a otros. La relación entre causa y efecto aquí no es unidireccional, ni necesariamente directa o proporcional; un cambio en cualquier parte del sistema afecta las demás partes en maneras que no necesariamente se pueden anticipar. Ciertas relaciones dinámicas, no obstante, forman patrones reconocibles, que pueden ser mapeados como ciclos de retroalimentación. Sin embargo, ya que los componentes del sistema interactúan para crear la dinámica del sistema entero, el comportamiento del sistema entero se desprende de las actividades interdependientes de las partes. Si bien las metas (lineales) pueden afectar el desempeño, es inevitable que haya consecuencias imprevistas (Ricigliano y Chigas, 2011).

**Figura 2.**

**Modelo Cynefin**



Fuente: Traducción propia de Snowden, D.

---

1.2.2. *Los factores a nivel macro y estructurales que reproducen la violencia crónica, inevitablemente varían de un lugar a otro y entre grupos.*

Sin embargo, tienden a incluir los siguientes: transmisión intergeneracional de legados históricos de violencia y exclusión social; la vivencia de la desigualdad social, pobreza y exclusión social; las perdurables debilidades de muchas democracias nuevas y la dependencia de la violencia estatal (tanto legal como ilegal) como mecanismo de control político; el cambio climático y degradación ambiental, efectos socialmente destructivos de la urbanización rápida, el colapso de lo rural y de ciertas prácticas de desarrollo económico; la migración y el desplazamiento; el rol perverso de los medios de comunicación; el comercio ilícito y delincuencia organizada.

1.2.3. *La violencia crónica socava el desarrollo humano al debilitar la capacidad de las personas y grupos vulnerables de “prosperar” a niveles micro, meso, exo y macrosistémicos.*

En los niveles micro y mesosistémicos, los altos niveles de violencia en las familias contra la niñez y entre los adultos puede socavar en los niños y niñas su capacidad de desarrollo físico, mental y social, y puede provocar conductas de por vida que son destructivas hacia sí mismos y hacia otros. Esto ocurre, en parte, debido a que la capacidad de nutrir a la niñez -por parte de padres, madres y redes íntimas de soporte- se ve comprometida mientras estos últimos vivan en condiciones de estrés crónico, provocando un fallo en el requisito primario de empatía parental y estimulando altos niveles de desconexión, conflicto y violencia intrafamiliar.

En los niveles meso y exosistémicos, la violencia crónica socava la capacidad de redes íntimas entre vecinos y miembros de la comunidad para crear y mantener relaciones sociales constructivas, promoviendo dinámicas perversas que incluyen silencio y

aislamiento sociales; aumento de la desconfianza; culpabilizar y xenofobia; mayor uso y tolerancia de la violencia; así como procesos de deliberación y toma de decisiones reactivos e individualistas que estimulan aún más la desconfianza, el aislamiento y la violencia.

En los niveles exo y macrosistémicos, la violencia crónica debilita el apoyo social de la democracia y estimula nociones de “victimismo” que a su vez debilitan la disposición de los ciudadanos a reconocer y asumir “responsabilidad” cívica -que es crítica para forjar la base social de una comunidad y nación. Las actitudes políticas impulsadas por el temor pueden además estimular un “consenso autoritario” entre ciudadanos y líderes políticos, lo cual socava la inserción cívica constructiva.

*1.2.4. La traumatización individual tanto como la colectiva, generadas y reproducidas por dinámicas que toman lugar en el sistema de desarrollo humano entero, estimulan patrones de conducta destructivos para el individuo y el colectivo, y se pueden transmitir de manera intergeneracional.*

La traumatización individual y colectiva ocurre de múltiples maneras y continuamente a través del sistema del desarrollo, desde relaciones violentas entre padres, madres e hijos, la violencia en la comunidad y en las escuelas; la experiencia de estar en una situación continua de represión y marginación de las poblaciones excluidas; legados intergeneracionales de guerra y formas anteriores de represión política; las experiencias de privaciones económicas, desplazamiento y desastres naturales. De igual manera, la relativa capacidad de resiliencia ante el trauma depende también de la naturaleza de los factores protectores que puedan existir en todos los niveles del sistema -y a través del tiempo.

---

1.2.5. *Los impactos de la violencia crónica en el sistema ecológico de desarrollo humano constituye un dilema complejo y una normalidad perversa para muchas personas en partes de Centroamérica y en otras latitudes.*

La violencia, entonces, se debe abordar de manera que se contemple su naturaleza sistémica, autorreproducible y de largo plazo. En estas últimas páginas, veremos además las implicaciones conceptuales y metodológicas de este enfoque.

## **2. Implicaciones metodológicas y conceptuales de un enfoque sistémico**

El enfoque en la violencia con respecto al sistema de desarrollo humano y el reconocimiento de que esta es normalizada, crónica y autorreproducible, orientan el lente con el que podemos visualizar este cambio.

- En vez de percibir la violencia como una serie de problemas discretos (a saber, doméstico, juvenil, pandilleril, escolar, delincuencia, política, cada una con sus “causas” y “soluciones”), la reenfoquemos como un fenómeno sistémico complejo y autorreproducible con múltiples manifestaciones, causas y efectos interrelacionados. Esto tiene implicaciones para la forma de dar seguimiento a la violencia y medirla, como se verá a continuación.
- Entender esto nos obliga a dejar los enfoques temática e institucionalmente “aislados” o “de bodega”, por métodos globales que contemplan la naturaleza sistémica del reto. Esto significa: enfoques intersectoriales, interdisciplinarios, intergeneracionales y relacionales.

- La meta más grande deja de ser el eliminar o reducir la violencia, así como lograr las metas más proteccionistas de “seguridad ciudadana” y “seguridad humana”; y se pasa al objetivo más integral y fundamental de “desarrollo humano” (ahora reflejado en gran medida en las nuevas Metas de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas). Las metas de reducción/eliminación de la violencia y de seguridad ciudadana y humana se replantean como metas intermedias estratégicas que se han de alcanzar en función del imperativo más amplio de “desarrollo humano”.
- Este marco también amplía nuestra visión desde una perspectiva descendiente (el enfoque estado-centrista de la seguridad, delincuencia y desviación) para incorporar una óptica ascendiente que está arraigada en la forma que han vivenciado la violencia aquellos que la viven directamente (como víctimas y perpetradores, tanto potenciales como reales) y en los múltiples motores que la reproducen. Mantener la dialéctica entre lo descendiente y ascendiente; así como entre la experiencia vivida por grupos vulnerables -por un lado- y los supuestos más formalistas y legalistas -por otro-, es crítico a la hora de buscar intervenciones efectivas.
- Entender que la violencia es un fenómeno duradero -un dilema que perdura- obliga a hacer un cambio hacia un conjunto de enfoques diferentes. Por un lado, un enfoque en los abordajes basados en la fuerza que puedan generar y sostener los grupos vulnerables, incluyendo intervenciones que les permitan entender, reducir y manejar la violencia y el conflicto en que están inmersos. Y por otro lado, un enfoque renovado en los esfuerzos que combatan los motores de violencia a nivel macro y estructurales, con base en un análisis estratégico de oportunidades para la intervención (ver además Moser y McIlwaine, 2014).

- 
- Siendo este un desafío “complejo” y “sistémico” para el cual no existe un vínculo inmediatamente evidente entre causa y efecto, se requiere de abordajes y metodologías y estrategias que reflejen dichas características. Esto incluye el diagnóstico y mapeo de las dinámicas que generan e impulsan el sistema -que se pueden desarrollar a distintos niveles de la sociedad, por ejemplo, desde el nivel nacional al local. Dada la naturaleza intrínsecamente impredecible de los sistemas complejos, hay que desarrollar intervenciones diseñadas para abordar oportunidades que se evidencian en el análisis de sistemas a través de procesos permanentes de experimentación (prototipos) y aprendizaje retrospectivo o “cosecha de resultados”.
  - Estos cambios también nos permiten desarrollar maneras más matizadas de medir y dar seguimiento a la violencia, ampliando más allá de las medidas cuantitativas de formas particulares de esta (homicidios, violencia intrafamiliar, etc.) para incluir además medidas cualitativas y cuantitativas de cómo afecta la violencia al proceso de desarrollo humano.

Por ejemplo: a) Los tres indicadores de “prosperar” detallados anteriormente, se pueden medir de forma cuantitativa y cualitativa para el desarrollo infantil, la capacidad parental de crianza, la naturaleza y calidad de las redes sociales, y la capacidad de acción reflexiva y colectiva (versus la supervivencia). b) Con más estudio, se pueden generar mecanismos para medir la violencia con relación a los parámetros amplios de desarrollo que proporcionan las Metas de Desarrollo Sostenible, proporcionando oportunidades para integrar nuestra comprensión del fenómeno con estas metas universales<sup>10</sup>.

---

10 La reducción progresiva de los índices de experiencias traumáticas en la niñez y edad adulta; el grupo entiende más y más sus condiciones sociales y cívicas -y sus desafíos, necesidades y capacidades; la reducción de las creencias, prácticas y conductas sociales y cívicas destructivas; y aumento del alcance, densidad, inclusividad, diversidad del grupo, y la extensión de sus relaciones y prácticas sociales y cívicas.

Finalmente, c) Medir los niveles de traumatización también representa un mecanismo en potencia para dar seguimiento a la vulnerabilidad ante la violencia y sus efectos duraderos. El creciente número de estudios en años recientes indican que es posible medir tanto los niveles actuales, así como anticipar posibles niveles de traumatización entre grupos vulnerables. Una revisión documental hecha para un estudio reciente de El Salvador y más allá, nos da algún indicio de su alcance actual, y proporciona descripciones detalladas de las clases de patrones conductuales que prevalecen entre las poblaciones traumatizadas. El 50% de la niñez expuesta a la violencia bélica y 15 a 20% de docentes que imparten clase en contextos de alta violencia en El Salvador, por ejemplo, sufren de los efectos duraderos de la traumatización. De las personas indígenas peruanas que sufrieron traumatización durante el conflicto armado interno del Perú, el 25% presentan síntomas conforme avanza el tiempo -esta cifra concuerda con lo que se ha encontrado en poblaciones similares en los EE.UU. Estar expuesto a la violencia política causa niveles consistentemente más altos de traumatización duradera (17-38%) que la vivencia de desastres naturales (10-20% de las personas expuestas) (Adams, en redacción).

### **3. Reflexiones finales sobre el papel de las ciencias sociales en el estudio de la violencia y el desarrollo humano**

Los científicos sociales en Centroamérica y la República Dominicana asociados con la Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana, están en una posición privilegiada para tomar el liderazgo desarrollando los estudios integrados y transdisciplinarios necesarios para crear una comprensión más realista y estratégicamente práctica de cómo

---

---

afecta a nuestras sociedades la violencia, y cómo podríamos abordar este desafío crítico. Para cerrar, quisiera presentar algunas ideas de lo que podría implicar dicho esfuerzo y -más importante- cómo podrían permitirnos dar un salto cualitativo en nuestra capacidad para abordar esta materia crítica.

Dicho esfuerzo nos brindaría la oportunidad de convocar a investigadores que abordan la problemática desde diversas disciplinas -por ejemplo, salud pública, antropología, ciencias políticas, neurología, criminología, ciencias ambientales y psicología; investigadores que aprecien la necesidad de integrar el estudio basado en experiencia vivenciada “en el terreno” con enfoques más teóricos y la necesidad de usar metodologías cuantitativas y cualitativas. Segundo, nos permitiría -a los que no hemos tenido la oportunidad de hacerlo- aprender a trabajar con el enfoque sistémico antes descrito, tan crítico para la naturaleza compleja del desafío que presenta la violencia al desarrollo humano y tantos otros desafíos sociales críticos de nuestra época.

Un análisis basado en sistemas y en el mapeo de la manera en que las diferentes formas de violencia y otras fuerzas sociales interactúan entre sí a nivel nacional, por ejemplo, brindaría un nuevo y nutrido cuadro que nos permitiría visualizar los procesos, las relaciones y oportunidades críticas para intervenir a nivel macro. Si bien seguirán intransigentes muchos de los motores de la violencia a nivel macro y estructurales inevitablemente, dichos análisis nos permitirán identificar dónde podría haber oportunidades estratégicas para cambiar estas dinámicas perversas.

Sin embargo, dada la naturaleza crónica de la violencia en nuestras sociedades, muchas de las preguntas críticas deberán focalizar el nivel local:

- ¿Cuál es la capacidad -y limitaciones- de grupos (o sociedades) vulnerables específicos para trascender las dinámicas destructivas que engendra la violencia?
- ¿Por qué poseen más capacidad para “prosperar” algunas comunidades y grupos que otros en condiciones similares?
- ¿En qué puntos de un sistema complejo particular de una comunidad en específico existe la oportunidad de cambiar constructivamente las dinámicas que están vivenciando?
- ¿Cuál es el papel de los investigadores externos o facilitadores y de los mismos miembros de la comunidad en estos procesos de investigación, reflexión y aprendizaje?

Para explorar éstas y otras preguntas que surgen en contextos nacionales y locales particulares, se podría considerar la posibilidad de una iniciativa de formación metodológica que desembocaría en un conjunto de estudios de caso –comenzando en el Triángulo Norte de Centroamérica– los cuales nos podrían dar la oportunidad de explorar y aprender de manera conjunta y comparativa acerca de esta problemática tan clave para la región. De esta manera podríamos contribuir, por un lado, a fortalecer las capacidades investigativas dentro y fuera de la Red, orientar y ampliar la capacidad de reflexión y análisis a nivel regional a través de nuevos marcos analíticos; y, finalmente, generar nuevas maneras de abordar esta problemática que podría tener relevancia mucho más allá de la región misma.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Adams, T. (2011). *Chronic Violence and its Reproduction: Perverse Trends in Social Relations, Citizenship and Democracy in Latin America*. Recuperado de [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP\\_111121\\_chronicviol2011\\_single\\_page.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_111121_chronicviol2011_single_page.pdf) (La versión en español del mismo artículo está disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Libro%20La%20Violencia%20Cronica.pdf>)

Adams, T. M. (2013). *Violencia crónica: la nueva normalidad*. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=15328>

Adams, T. M. (2014). *Non-conventional armed actors and chronic violence: a systemic view of the challenge*. Recuperado de [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Adams\\_NOREF\\_Chronic%20Violence\\_SEPT\\_NY%20FINAL.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Adams_NOREF_Chronic%20Violence_SEPT_NY%20FINAL.pdf)

Adams, T. M. (2016) (Pendiente de publicación). *The Challenge of Chronic Violence to Human Development, Social Relations and the Practice of Citizenship. A Framework for Public Policy, Research and Social Action*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Adams, T. M. (En redacción). *Human development under chronic violence in Guatemala: An overview of the challenge*.

Adams, T. M. (En redacción). *Traumatización y violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: Un acercamiento preliminar a la naturaleza y magnitud del problema.*

Alvarenga, P. (2006). *Cultura y ética de la violencia en El Salvador, 1880-1932*. Segunda edición. San Salvador: CONCULTURA.

Amnistía Internacional. (2009). *Guatemala. Implicación de la Policía en Homicidios*. Recuperado de <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/88-guatemala-implicacion-de-la-policia-en-homicidios.html>

Bourdieu, P. and Wacquant, L. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago, IL.: University of Chicago Press.

Bronfenbrenner, U. (1979). *Ecology of human development*. Cambridge: Harvard University Press.

Bronfenbrenner, U. (1994). *Ecological models of human development*. Recuperado de <http://www.psy.cmu.edu/~sieglar/35bronfebrenner94.pdf>

Cáritas de Honduras. (2013). *Estudio sobre la violencia en Honduras*. Recuperado de <http://www.caritashonduras.org/images/stories/Documentos/2013/Julio/estudio%20violencia.pdf>

Carpenter, A. (s/f.). *Patterns of Resilience*. Borrador de capítulo <http://www.resalliance.org/576.php>

---

Casa Alianza Honduras. (2011). *Informe Anual 2011. Sistematización de informes sobre la situación de derechos de la infancia durante el año 2011*. Recuperado de <http://casa-alianza.org.hn/images/documentos/Observatorio/infanual11.pdf>

Casa Alianza Honduras. (2012). *Informe mensual, junio 2012. Informe mensual de la situación de Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes de Honduras*. Recuperado de <http://casa-alianza.org.hn/images/documentos/Informes/Inf.2012/6.%20informe%20mensual%20junio%202012.pdf>

Clouser, R. (2014). Facing fear: the importance of engaging with fear in development literature. *Progress in Development Studies*, 14 (2), 131-146.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). (1999). *Guatemala: Memoria del Silencio*. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf>

Comisión de la Verdad para El Salvador. (1993). *De la locura a la esperanza: la Guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. Recuperado de <http://www.pddh.gob.sv/component/jdownloads/send/5-otros-documentos/41-informe-de-la-comision-de-la-verdad-parte-i>

Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR). (2011). *Hallazgos y recomendaciones: Para que los hechos no se repitan. Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. Recuperado de [http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/honduras/cv\\_honduras\\_hallazgos\\_y\\_recomendaciones\\_low.pdf](http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/honduras/cv_honduras_hallazgos_y_recomendaciones_low.pdf)

Cruz, J. M. (2015). Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America. *Journal of Latin American Studies*, 47 (02), 251-283.

Davis, D. E. (2012). *Urban Resilience in Situations of Chronic Violence*. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/URVC%20Report.pdf>

Galtung, J. (1975). Peace: Research, Education, Action. In *Essays in Peace Research Vol. 1*. Copenhagen: Christian Ejlers.

Galtung, J. (2010). *A Theory of Conflict: Overcoming Direct Violence*. Transcend University Press.

Gaventa, J. (1980). *Power and Powerlessness. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.

Gaventa, J. (Diciembre de 2013). *Comentarios a la presentación del reporte How Does Chronic Violence Affect Human Development? A Theory and Proposals for Public Policy, Research, and Social Action*. En Working Group Meeting on Chronic Violence and Human Development, Inter American Foundation. Presentación llevada a cabo en Washington, D.C., Estados Unidos.

Gilligan, J. (1997). *Violence: reflections on a national epidemic*. New York: Vintage Books.

---

Gilligan, J. (2009). *Shame, guilt and violence*. Recuperado de <http://internationalpsychoanalysis.net/wp-content/uploads/2009/02/shamegilligan.pdf>

Hume, M. (2009). *The Politics of violence: Gender, Conflict and community in El Salvador*. West Sussex: Wiley Blackwell.

Interpeace (2015). *Assessing Resilience for Peacebuilding*. Recuperado de [http://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2015/09/2015\\_09\\_11\\_FAR-Executive-Summary-2015-v3.pdf](http://www.interpeace.org/wp-content/uploads/2015/09/2015_09_11_FAR-Executive-Summary-2015-v3.pdf)

Institute for Justice and Reconciliation and War Trauma Foundation (2015). *Conference Report: Healing Communities, Transforming Society. Exploring the interconnectedness between psychosocial needs, practice and peacebuilding*. Recuperado de <http://www.ijr.org.za/publications/conference-report-healing-communities-transforming-society/>

Levenson, D. (2013). *Adiós, Niño: The Gangs of Guatemala City and the Politics of Death*. Durham: Duke University Press.

Lewis, D., Shanok, S., Pincus, J., y Glaser, G. (1979). Violent Juvenile Delinquents: Psychiatric, Neurological, Psychological, and Abuse Factors. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 18 (2), 307–319.

López García, J., Bastos, S. y Camus, M. (2009). *Guatemala: Violencias desbordadas*. Córdoba: Universidad de Córdoba.

Maslow, A. H. (1970). *Motivation and personality*. New York: Harper and Row.

McAllister, C. y Nelson, D. M., Eds. (2013). *War by Other Means: Aftermath in Post-Genocide Guatemala*. Durham: Duke University Press.

Meléndez, O. y Bergmann, A., Eds. (2015). *Violencia en tiempos de paz. Conflictividad y criminalización en El Salvador*. San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia.

Moser, C. and McIlwaine, C. (2004). *Encounters with violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*. New York: Routledge.

Moser, C. and McIlwaine, C. (2014). Editorial: New Frontiers in Twenty-first Century Urban Conflict and Violence. *Environment and Urbanization*, 26 (2), 331-344.

Organización de Estados Americanos (OEA). (2007). *Definición y categorización de pandillas*. Recuperado de <https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/AnexoVI.Honduras.pdf>

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2012). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Resumen. Recuperado de [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/es/summary\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf)

- 
- Ricigliano, R. y Chigas, D. (2011). *Systems Thinking in Conflict Assessment: Concepts and Application*. Recuperado de <http://cdacollaborative.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/08/Systems-thinking-in-conflict-assessment.pdf>
- Rosales, C. y Morales, A. (2016). *The re-emergence of social cleansing in El Salvador*. Recuperado de <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/carlos-rosales-ana-leonor-morales/emergence-of-social-cleansing-in-el-salvador>.
- Sieder, R. (2008). Legal Globalization and Human Rights. En Pitarch, P., Speed, S. y Leyva-Solano, X. (Eds.). *Human Rights in the Maya Region: Global Politics, Cultural Contentions and Moral Engagements*. Durham, NC: Duke.
- Torres Rivas, E. (1998). *Democracia y violencia política*. San José: FLACSO-Costa Rica.
- Pearce, J. (2007). *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Context of Chronic Violence*. Recuperado de <http://www.ids.ac.uk/files/Wp274.pdf>
- Weber, M. (1918). *Politics as a vocation*. Recuperado de <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf>

## IV. Metodología de evaluación de impacto para proyectos de prevención de la violencia y la criminalidad

*Autor: Ignacio Cano<sup>1</sup>*

### 1. Evaluación de Programas

Los programas o intervenciones sociales pueden ser sometidos a diversos tipos de evaluaciones, bajo enfoques diferentes. Los tres tipos centrales de evaluación son los siguientes:

- a) *Evaluación de Proceso o Implementación*, que intenta responder a la pregunta de en qué medida la intervención fue ejecutada de la forma que fue planeada;
- b) *Evaluación de Impacto*, que pretende responder a la cuestión de en qué grado el programa alcanzó sus objetivos. Así, el efecto obtenido debe ser comparado con la meta o metas originales que fueron formuladas antes de la intervención. En algunos casos, el efecto se compara no apenas con las metas, sino también con las necesidades de los beneficiarios;
- c) *Evaluación de Costo-Beneficio o Costo-Utilidad*, que estima la eficiencia de un programa. En el caso del análisis de costo-beneficio, se intenta determinar el efecto (en unidad monetaria) para cada unidad de costo invertida (también en unidad monetaria). Considerando que muchos beneficios son difíciles de monetizar (como vidas salvadas o crímenes prevenidos), el

---

<sup>1</sup> Coordinador del Laboratório de Análise da Violência de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro y Profesor Asociado de la misma.

---

análisis de costo-utilidad estima el efecto encontrado (en unidad no monetaria) para cada unidad de costo invertida (en unidad monetaria). Determina, por ejemplo, cuántos dólares costó cada vida que fue salvada o cada crimen que fue prevenido. Este tipo de análisis cobra pleno sentido cuando se compara la eficiencia relativa de varios programas que comparten el mismo objetivo, de forma que la inversión se pueda concentrar en la intervención más eficiente.

Estos tres tipos de evaluación son acumulativos e incrementales, ya que el nivel anterior es necesario para que el siguiente pueda ser abordado e interpretado. Así, lo primero que necesitamos saber es si el programa fue realmente implementado (proceso). Si la respuesta es positiva, nos debemos plantear si tuvo éxito en sus objetivos (impacto). Y si el programa fue exitoso, entonces queremos saber si es eficiente en comparación con las alternativas existentes (costo-beneficio o costo-utilidad).

## **2. Evaluación de Impacto**

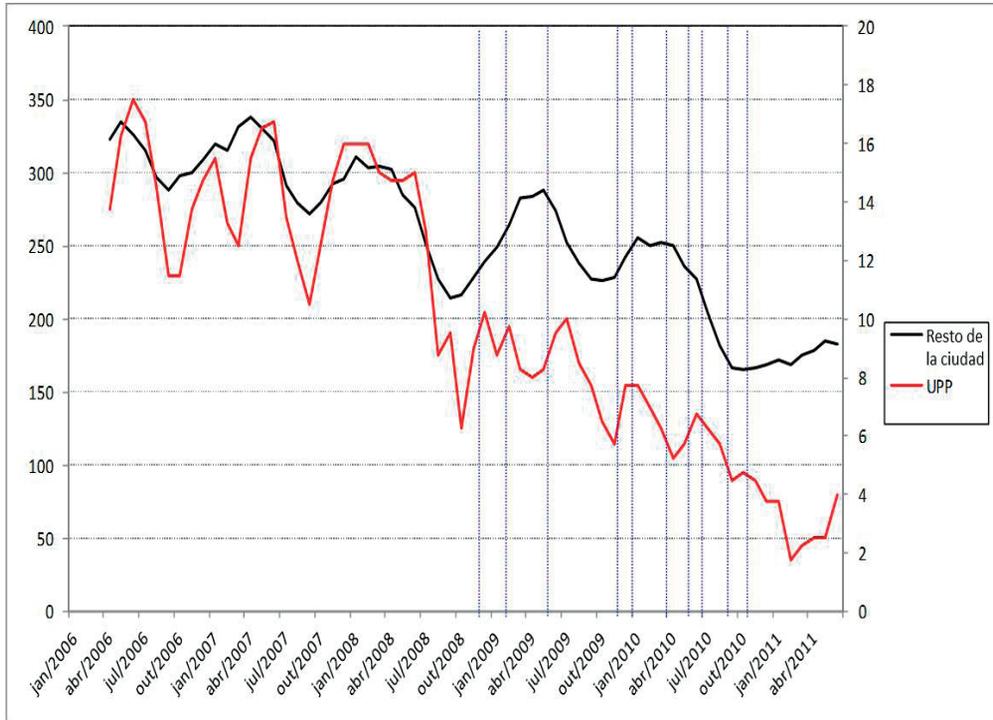
Aunque el cálculo de costos no es simple, probablemente la tarea más complicada de cualquier evaluación es la estimación del impacto. Determinar el efecto de un programa es una investigación sobre causas y, como tal, no es simplemente una observación empírica sino una inferencia, sometida a incertidumbre. La dificultad principal radica en que se trata de establecer un contra-factual, esto es, concluir qué hubiera sucedido si el programa no hubiera existido. Para ello, la estrategia más común es buscar un referente (comúnmente llamado grupo de control) que nos permita estimar justamente lo que habría acontecido en la realidad si la intervención no hubiera sido implementada.

Como siempre que se pretende mostrar una causa, no basta mostrar que los objetivos fueron alcanzados, sino que hay que probar que este efecto fue provocado por la intervención y no por otros múltiples factores. En los términos de Stuart Mill, es necesario *descartar explicaciones alternativas* para los cambios observados. De ahí la importancia del diseño de la investigación en este tipo de estudios.

Como ejemplo, examinemos la gráfica 1 extraída de la evaluación de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro (Cano, Borges y Ribeiro, 2012). Un análisis precipitado de las muertes en las comunidades con UPP antes y después del programa (línea roja) podría dar la impresión de que el programa fue muy exitoso en reducir la mortalidad. Sin embargo, si observamos lo que sucedió en el resto de la ciudad (línea negra) vemos que la violencia letal estaba también cayendo de forma general. Por eso, el impacto de las UPP solo puede ser estimado comparando la trayectoria de reducción en esas áreas con la trayectoria del resto de la ciudad, para confirmar si la caída en el primer caso es significativamente superior a la del segundo.

Gráfica 1.

**Víctimas de Muertes Violentas Intencionales registradas por mes en la Ciudad de Río de Janeiro: Comunidades con UPP versus resto de la ciudad**



Fuente: Cano, Borges y Ribeiro, 2012, p. 41.

Nota: las líneas verticales en azul representan la fecha de implantación de cada UPP.

De forma general, y antes de entrar en las cuestiones metodológicas que serán explicitadas en la sección siguiente, es importante reforzar dos puntos, necesarios en cualquier evaluación de impacto:

- a) La evaluación debe ser **planeada a priori**, junto con la propia intervención, y no pensada a posteriori. Esto permitirá recoger

datos sobre las dimensiones de interés previamente a la introducción del programa (línea-base) y evitará numerosos problemas metodológicos y prácticos;

- b) La evaluación de impacto debe ser realizada, al menos en algún momento del proceso, por personas ajenas a la aplicación del programa, para mantener la independencia y la credibilidad de los resultados. Los propios ejecutores del programa pueden también llevar a cabo evaluaciones internas, pero en algún momento es necesaria una **evaluación externa** desarrollada por personas que no tengan un vínculo con el programa y cuya vida profesional sea independiente del resultado de la evaluación.

### 3. Metodologías para evaluar impacto

La estrategia clásica para poder evaluar el impacto de una intervención es el **método experimental**, que es cotidianamente aplicado en farmacología, por ejemplo, para determinar el efecto de un medicamento o de una vacuna. Así, un sorteo divide a las personas en dos grupos: aquellos que tomarán la vacuna (grupo experimental) y aquellos que recibirán el placebo (grupo de control). El hecho de que ni el paciente ni el médico que la administra sepan en realidad cuál inyección es vacuna y cuál es placebo (procedimiento denominado doble-ciego) garantiza que no habrá interferencias y que los dos grupos de personas serán tratados exactamente de la misma forma, con una única diferencia: la sustancia que será inyectada (vacuna o placebo). Esa equiparación entre las circunstancias de ambos grupos permite atribuir la diferencia de morbilidad al final del proceso a la única cosa que varió entre ellos: la vacuna. Por tanto, si la morbilidad del grupo experimental es significativamente inferior a la del grupo de control esto podrá ser interpretado como efecto de la vacuna.

---

Para que se pueda hablar de experimento es necesario que se cumplan tres requisitos: a) introducción de la variable independiente (causa) por el propio experimentador; b) sorteo aleatorio para determinar cuáles personas (unidades) integrarán el grupo experimental y cuáles el grupo de control; c) control de la situación experimental para evitar interferencias de otros fenómenos.

Un ejemplo de este tipo de abordaje en el área de la seguridad es el experimento clásico sobre Patrullaje en Kansas City (1972/1973). La ciudad fue dividida en 24 zonas para efectos de patrullaje policial y se formaron 5 grupos de 3 zonas cada uno, grupos en los que las zonas eran homogéneas entre sí desde el punto de vista socioeconómico y de incidencia criminal. En cada uno de estos 5 grupos se sorteó cuál zona integraría el modelo A, cuál el modelo B y cuál el C. En las zonas del modelo A, el patrullaje policial preventivo (carros policiales circulando por las calles) se incrementó al doble en relación al período anterior. En las zonas del modelo B, el patrullaje preventivo desapareció, de modo que la policía solo aparecía en respuesta a una llamada. Los recursos policiales obtenidos aquí fueron justamente a incrementar el patrullaje de las zonas del modelo A. Y, por último, en las zonas del modelo C, el patrullaje preventivo se mantuvo con la misma intensidad que existía antes. Toda esta redistribución fue planeada para no incrementar significativamente el tiempo de respuesta a llamadas de emergencia, incluso en las áreas donde se eliminó el patrullaje preventivo. Las variables dependientes más importantes fueron: incidencia criminal, percepción de seguridad, percepción de la presencia y eficacia de la policía, estas últimas medidas a través de encuestas a la población. El resultado final fue que el mayor grado de patrullaje no consiguió reducir la criminalidad, ni aumentar la sensación de seguridad. Este estudio tuvo un gran impacto en la formulación de políticas de patrullaje y generó diversos otros

estudios que pretendieron comprobar estos resultados o especificar las condiciones en que el patrullaje preventivo sí podría tener un efecto positivo (Hoover, 1998).

Sin embargo, a pesar de ser la metodología ideal para establecer causalidad, los experimentos en muchas ocasiones no son viables en el área de seguridad y violencia, a causa de obstáculos éticos, políticos o prácticos. Si cambia una ley en un país, por ejemplo, no podemos aspirar a que la ley sea válida apenas en algunos distritos (grupo experimental) y no en otros (grupo de control). Tampoco sería éticamente sostenible condenar a penas más largas a un grupo aleatorio de reos, para ver el impacto de las mismas. De forma general, los dos principios aceptados de distribución de recursos públicos son la necesidad (dar más a quien más necesita) y el mérito (dar más a quien merece), ambos muy distantes de la idea de atribución aleatoria. La ausencia de una cultura de evaluación en el área de seguridad y violencia significa que, a diferencia de lo que ocurre en el área biomédica, es difícil convencer a los gestores a aleatorizar la aplicación de programas y recursos. Además, es frecuente que la evaluación sea solicitada una vez que el programa está en curso, lo que torna difícil o imposible obtener informaciones previas a su implantación, lo que se conoce como una línea-base.

Por todas estas consideraciones, frecuentemente no podemos utilizar metodologías experimentales de evaluación de impacto en nuestra área, lo que nos obliga a emplear **metodologías casi-experimentales**.

Entre ellas, la más común es la búsqueda de **pseudo-grupos de control**, esto es, la obtención de grupos que -aunque no hayan sido generados de forma aleatoria- presenten características lo más parecidas posibles a las del grupo experimental, de modo que puedan ser comparados con éste para generar inferencias causales. Los dos tipos de grupos deben ser semejantes *en el momento anterior a la*

---

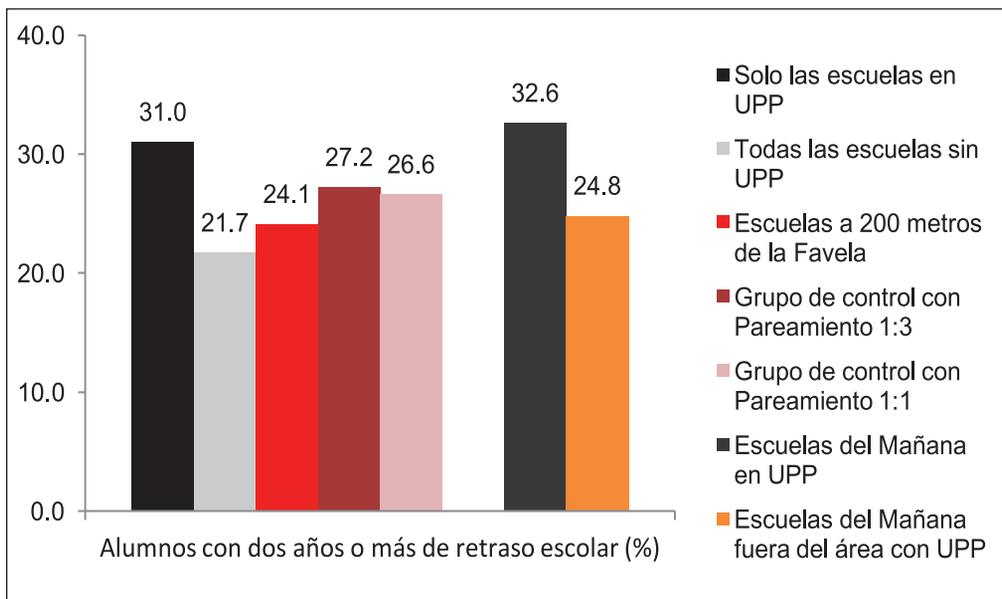
*intervención* en todas las dimensiones relevantes para la misma. En la medida en que la equivalencia entre los dos grupos sea real, en esa misma medida la inferencia causal podrá ser considerada válida. En los últimos años, hubo avances importantes en la formulación de estos pseudo-grupos de control, generados a posteriori, a partir de la técnica de los **scores de propensidad**. La idea es estimar la probabilidad de que cada unidad haya sido atribuida al grupo experimental, como si esta atribución hubiera sido un proceso aleatorio, condicionado a diversas características. Una vez obtenida esta probabilidad de selección para cada unidad, en función de una serie de dimensiones, es posible usarla de varias formas para aumentar la equivalencia entre el grupo experimental y el de control. Por ejemplo, se pueden seleccionar como grupo de control apenas aquellas unidades que presenten una probabilidad de selección igual a la de aquellas que integraron efectivamente el grupo experimental, reduciendo drásticamente de esta forma el sesgo en la comparación entre ambos. Otra posibilidad es ponderar cada unidad dentro del grupo de control con un peso proporcional a su probabilidad de selección, lo que dará más peso a las unidades que se parecen más a las del grupo experimental y vice-versa.

La gráfica 2 muestra un ejemplo obtenido de la evaluación del impacto escolar de la introducción de las *Unidades de Policía Pacificadora* en Río de Janeiro. La hipótesis es que si las UPP redujeron la violencia y los tiroteos en el entorno de las escuelas de las zonas intervenidas, esto debería provocar una mejora de los resultados escolares a través de un aumento de la frecuencia escolar y una mayor tendencia de alumnos y profesores a escoger estas escuelas, antes más estigmatizadas. El gráfico muestra la proporción de alumnos que está atrasado en relación al grado que deberían cursar en función de su edad en el año 2007, momento anterior al inicio del proyecto. La barra negra indica la proporción de atraso (31%) en las escuelas

de zonas que luego serían objeto del proyecto de las UPP. Si las comparamos con todas las otras escuelas de la ciudad vemos que la incidencia de atraso en estas últimas ya era menor (21,7%). Por tanto, una comparación directa entre las escuelas dentro y fuera de áreas de UPP estaría omitiendo el hecho de que las primeras son más desaventajadas que las segundas. Sin embargo, a través del empleo de escores de propensidad es posible introducir en el grupo de control apenas aquellas escuelas que tenían un perfil semejante. Con la técnica de apareamiento de acuerdo con la puntuación de propensidad, conseguimos grupos de control con una media de atraso de 27%, es decir, mucho más próxima a la del grupo experimental, lo que fortalecerá la validez de las comparaciones con este grupo.

**Gráfica 2.**

**Porcentaje Medio de alumnos con atraso en su grado en relación a su edad, de acuerdo con el tipo de escuela (2007)**



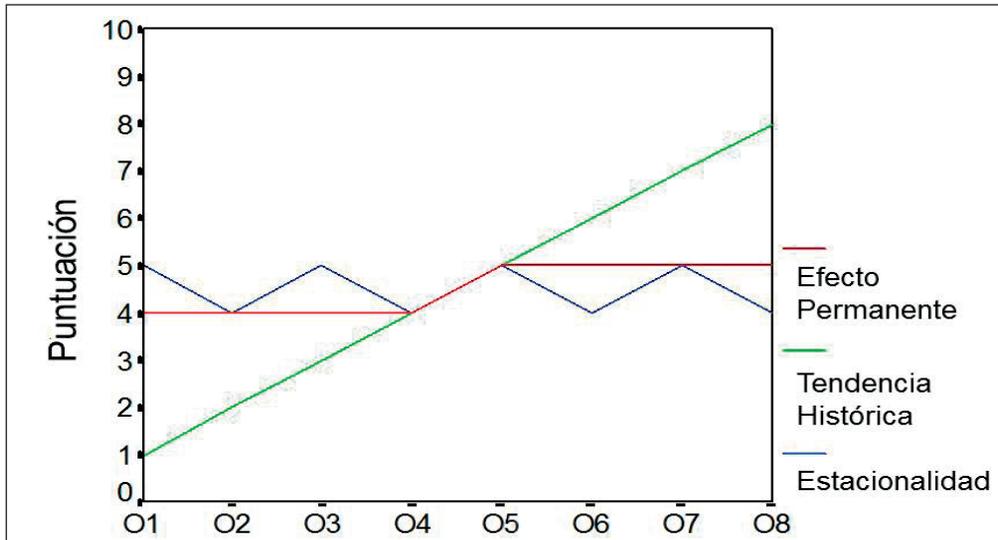
Fuente: Traducción con base en datos presentados por Ribeiro (2015)

---

La segunda estrategia clásica de diseño casi-experimental corresponde al **Análisis de Series Temporales**, que son mediciones de un fenómeno a intervalos regulares. Estos registros, que deben ser anteriores y posteriores a la intervención, permiten detectar cambios súbitos en el fenómeno bajo observación que sean resultado de la introducción del programa. En ese sentido, la temporalidad del cambio es crucial, pues éste debe producirse inmediatamente después de la entrada del programa (a no ser que éste tenga un efecto retardado). Es justamente la coincidencia en el tiempo del cambio observado y del predicho que fortalece la conclusión de que la alteración puede ser interpretada como impacto del programa. La gráfica 3 muestra un ejemplo hipotético de series temporales en el que un mismo resultado en los momentos inmediatamente anterior y posterior a la introducción del programa (O4 y O5) puede ser interpretado de varias maneras en función del resto de la serie. Así, en la línea verde el aumento entre O4 y O5 se presenta como la continuación de una tendencia de crecimiento, sin impacto aparente de la intervención. Por su parte, en la línea azul se observa una fluctuación estacional, que incluye el aumento entre O4 y O5 sin que eso suponga un efecto del programa. Sólo la línea roja, con una estabilidad previa y una subida exactamente entre O4 y O5, seguida de otro período de estabilidad, puede ser interpretada como impacto del programa.

### Gráfica 3.

#### Tres supuestos de una serie temporal: tendencia, estacionalidad e impacto de una intervención entre O4 y O5



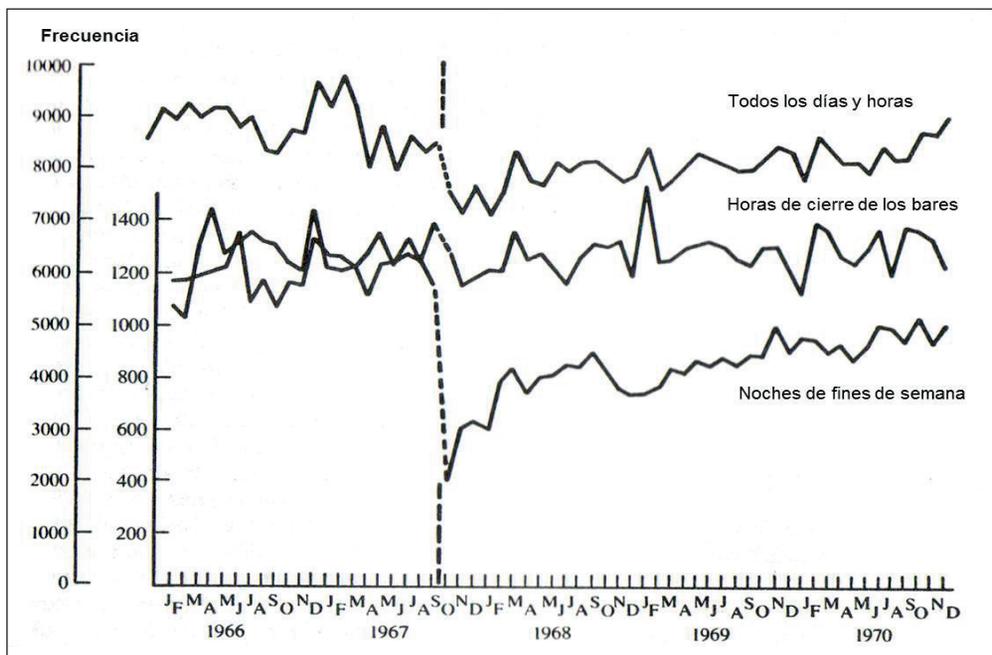
Fuente: Traducido de Cano (2006), p. 79.

La validez interna de este diseño casi-experimental es mayor si se cuenta con otra serie temporal que sirva como control en comparación con la serie que recibirá el programa a ser evaluado. Por ejemplo, Villaveces *et al* (2000) evalúan el impacto de la prohibición de porte de armas en algunos fines de semana determinados en Cali y Bogotá. En la medida en que en algunos fines de semana la interdicción era aplicada en una sola de estas ciudades y no en la otra, esta última podría ser usada como control en relación a la primera.

Una de las primeras evaluaciones clásicas usando series temporales, fue la evaluación de la introducción del alcoholímetro en 1967 en el Reino Unido y, simultáneamente, de campañas contra la conducción de vehículos después de haber ingerido alcohol. Como muestra la gráfica 4, hay una

pequeña reducción del número de víctimas mensuales justo después del momento de inicio de la campaña (representado por la línea discontinua vertical). Pero el impacto se percibe con mucha mayor nitidez cuando se observa la serie de víctimas durante las noches del fin de semana, en las que la reducción es mucho más clara y mucho más brusca. Análisis complementarios revelaron que no hubo, en ese período, una reducción del número de kilómetros recorridos por vehículos en el país ni tampoco una caída en el consumo de alcohol. En otras palabras, no disminuyó ni el consumo de alcohol ni la circulación de vehículos, lo que se restringió fue el uso de alcohol al volante en horarios de apertura de los bares, que era justamente el objetivo de la intervención.

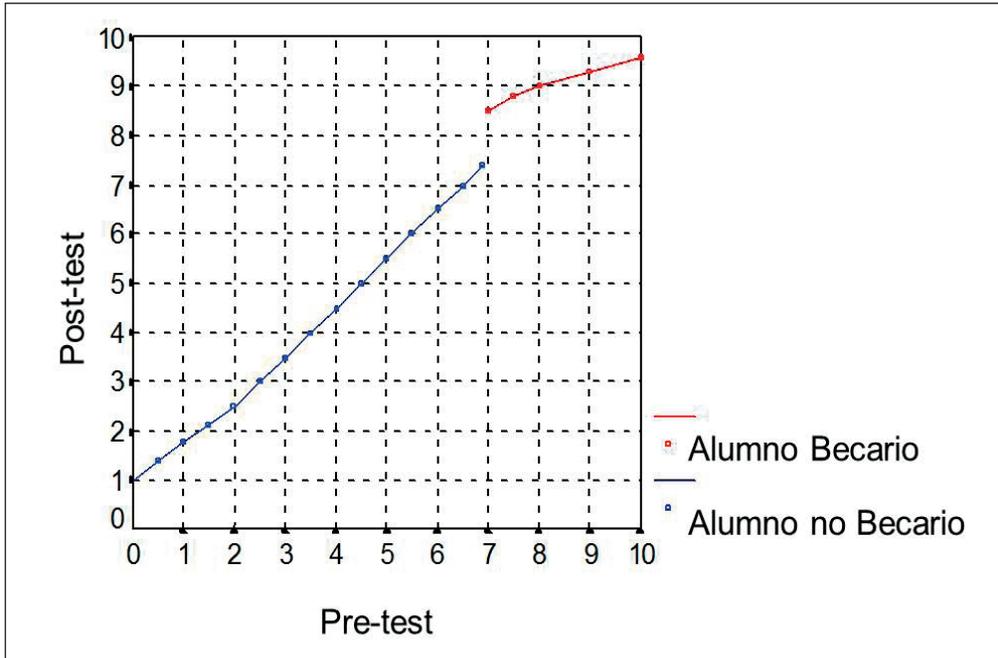
**Gráfica 4.**  
**Muertos y heridos graves en accidentes**  
**de tráfico por mes en el Reino Unido**



Fuente: Traducido de Cook y Campbell (1979), p. 219, adaptado de Ross *et al*, (1970).

Por último, un tercer diseño casi-experimental de alta validez interna es el llamado **Discontinuidad en la Regresión**, que puede ser empleado en situaciones en las que se cumplan tres requisitos: a) la atribución o no de la intervención a una persona o a una unidad social depende de su puntuación inicial en una dimensión continua; b) debe existir un punto de corte claro en esa puntuación, por encima del cual las personas (o unidades) recibirán la intervención y por debajo del cual, no lo recibirán; c) esta dimensión que determina la recepción o no del programa debe estar fuertemente correlacionada con la dimensión final de impacto a ser evaluada; d) las relaciones entre la dimensión de recepción y la dimensión de evaluación deben ser lineales, tanto para los que reciben el programa como para los que no. Veamos un ejemplo. Supongamos que las autoridades académicas otorgan una beca de verano para aprender idiomas en el extranjero, apenas a aquellos alumnos que demuestran inicialmente mayor competencia en esa lengua. Imaginemos que todos los alumnos realizan un examen y aquellos con puntuación superior a 7 reciben la beca. Para evaluar el impacto de esa beca a la vuelta del verano no bastaría, obviamente, mostrar que los becarios tienen más competencia en esa lengua que el resto, pues esto ya era así antes de disfrutar de la beca. La estrategia consiste entonces en realizar un nuevo examen de lenguas para todos y estimar la recta de regresión entre la puntuación inicial y la puntuación después del verano, pero de forma separada para quien recibió y para quien no recibió la beca. Si la beca tuvo impacto, deberemos encontrar una discontinuidad entre las dos rectas, justamente en el punto de corte que determinó la recepción de la beca (7 puntos). Así, una persona que obtuvo 6,9 y otra que llegó a 7,1 en el examen inicial eran muy parecidas al principio en su competencia, pero ahora -si la beca tuvo un efecto- deberán mostrar diferencias significativas a favor de esta última, que recibió la beca. Por tanto, la discontinuidad entre las dos rectas de regresión en este punto equivale a la intensidad del impacto del programa (la beca). La gráfica 5 muestra exactamente este ejemplo.

**Gráfica 5.**  
**Ejemplo de Diseño de Discontinuidad en la Regresión**  
**aplicado a la concesión de becas**



Fuente: Traducido de Cano (2006), p. 84.

#### **4. Evaluación de Impacto de Proyectos de Seguridad y de Prevención de Violencia**

Quien trabaja en este campo sabe muy bien que las evaluaciones de impacto son escasas y solo una pequeña minoría de los proyectos son sometidos a evaluaciones rigurosas para determinar sus efectos. A menudo, se da una confusión entre evaluación y auditoría y lo que se presenta como evaluación de impacto es apenas una auditoría de cómo los recursos fueron empleados o, en el mejor de los casos,

una evaluación de implementación, con frecuencia realizada por los propios gestores del programa como forma de prestación de cuentas. Es frecuente también que se evalúe el impacto del programa en dimensiones intermediarias, como la participación social o la movilización comunitaria, mientras se olvidan las dimensiones centrales que se pretendía reducir (violencia, criminalidad).

Esta ausencia de evaluaciones de impacto de calidad tiene su origen en varios elementos, como las limitaciones de los equipos técnicos, que muchas veces desconocen las metodologías de evaluación de impacto, la ausencia de una cultura evaluativa, la escasez de recursos, entre otros.

Por otro lado, otra de las raíces del problema tiene que ver con la propia dificultad que presentan los programas de prevención de la violencia o la criminalidad a la hora de ser evaluados. Entre los **elementos que limitan la evaluabilidad** de este tipo de programas podemos citar los siguientes:

- a) La introducción de cambios en la legislación o de otros **programas universales** impide o **restringe severamente la posibilidad de encontrar grupos de control** con los que comparar las áreas que sufrieron la intervención;
- b) Muchos **programas carecen de objetivos claros o metas específicas**, lo cual compromete la posibilidad de una evaluación de impacto al no saber exactamente cuáles dimensiones deberían ser medidas;
- c) La existencia frecuente de **efectos diferenciados** de los programas **a corto, mediano y largo plazo**. Por ejemplo, la prisión inmediata de los responsables por violencia doméstica puede disminuir la reincidencia del autor en un período inmediato,

pero ello no significa que el efecto se mantenga a mediano o largo plazo. Por otro lado, no siempre es fácil ni hay recursos para prolongar la medición de los efectos todo el tiempo que sería necesario;

- d) Algunos programas incorporan un **gran número de acciones**, con frecuencia de naturaleza muy diversa, **sobre territorios reducidos**, con lo que se reduce notablemente la posibilidad de evaluar el impacto de cada una de ellas. El programa *Todos Somos Juárez*, por ejemplo, desarrolló 160 acciones sobre Ciudad Juárez, coordinadas por el gobierno federal mexicano en 2010 (ver tabla 1). Obviamente, es imposible estimar el impacto individual de cada una de ellas.

**Tabla 1.**  
**Número de acciones y presupuesto por área**  
**del Programa todos somos Juárez**

Área de política pública	Número de acciones	Presupuesto 2010* (Millones de pesos)
Seguridad	12	870
Economía	11	215
Empleo	5	92
Salud	40	706
Educación, cultura y deporte	72	800
Desarrollo social	20	700
<b>Total</b>	<b>160</b>	<b>3,383</b>

\*Dato aproximado sujeto a actualizaciones

Fuente: Elaboración propia con base a datos presentados en Estrategia todos somos Juárez, Reconstruyamos la ciudad (s/f).

- e) La incidencia de un programa de prevención del crimen en un territorio determinado puede provocar el **desplazamiento criminal** a otras áreas no intervenidas. En ese sentido, existe el riesgo de que el programa esté invirtiendo muchos recursos apenas para empujar a los criminales a cometer sus delitos en otros lugares, sin disminuir la incidencia global. Si el grupo de control elegido es contiguo a las áreas de implementación del programa y el desplazamiento es significativo de unas áreas a otras, esto podría inflar artificialmente la conclusión del impacto del programa simplemente a través del aumento de la incidencia en el grupo de control. Por ello, es fundamental contar con **grupos de control no contiguos** o localizados en lugares donde la migración criminal sea menos probable. Adicionalmente, es recomendable contar también con otros grupos de control contiguos o en lugares hacia donde la migración es más previsible, justamente para intentar medir este desplazamiento;
- f) La **evaluación de instituciones**, como las policías, es a menudo realizada **a partir de informaciones que las propias instituciones suministran**, lo que conlleva riesgos para la validez y la confiabilidad de los datos. En un ejemplo extremo, durante los años ochenta la policía del Reino Unido fue presionada para mostrar indicadores de productividad y algunos policías de Kent resolvieron reportar como robados carros que pasaban por la calle, registrando la “recuperación” de los mismos en seguida. En este sentido, es imperativo contar con **fuentes de información alternativas**, provenientes de varias instituciones o procedimientos. En el área de seguridad, las **encuestas de victimización** son una herramienta central para determinar si

---

hubo o no disminución de la incidencia criminal, considerando los problemas de sub-registro y posibles sesgos de las denuncias policiales;

- g) Algunos **crímenes** son **raros**, como el homicidio, lo que dificulta encontrar impactos estadísticamente significativos e impide también la aplicación de distribuciones estadísticas convencionales (distribución normal), exigiendo en su lugar distribuciones más complejas (Poisson, etc.) para el modelaje estadístico;
- h) Es común que los **programas** contra la violencia y la inseguridad sean formulados y **lanzados justamente después de una crisis** severa, que lleva a la opinión pública a demandar medidas específicas. Como se trata de períodos excepcionales y de valores extraordinariamente elevados, es posible que el fenómeno tienda posteriormente a disminuir, incluso en ausencia de cualquier intervención. Esto es lo que se conoce como “regresión a la media” (Shadish, Cook y Campbell, 2002). Así, por ejemplo, Connecticut decidió lanzar una campaña para la reducción de los accidentes de tráfico en 1955, después de un año con un crecimiento dramático de las víctimas, como muestra la gráfica 6. A pesar del esfuerzo de los evaluadores (Campbell y Ross, 1968) nunca sabremos exactamente en qué medida la reducción posterior fue fruto del programa y en qué medida fue resultado del retorno “natural” a niveles más convencionales.

### Gráfica 6.

## Número de Víctimas anuales en accidentes de tráfico en Connecticut

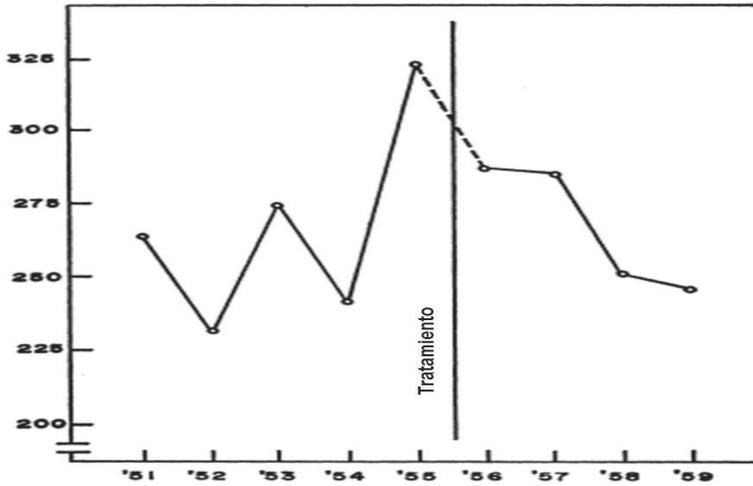


Figura 2. Víctimas mortales de accidentes de tránsito en Connecticut, 1951-1959

Fuente: Traducción de Campbell y Ross (1968), p. 42.

---

## Bibliografía

Campbell, D. T. y Ross, L. (1968). The Connecticut Crackdown on Speeding: Time-Series Data in Quasi-experimental Analysis. *Law and Society Review*, vol. 3 (1), 33–54.

Cano, I. (2006). *Introdução à Avaliação de Programas Sociais*. Rio de Janeiro: FGV Editora

Cano, I., Borges, D. y Ribeiro, E. (2012). “Os Donos do Morro”: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo: Fundo Brasileiro de Segurança Pública.

Cook, T. y Campbell, D. T. (1979). *Quasi-Experimentation. Design & Analysis Issues for Field Settings*. Boston: Houghton Mifflin Company

Estrategia todos somos Juárez, Reconstruyamos la ciudad. (s/f). Recuperado de [http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/todos\\_somos\\_juarez\\_28junio.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/todos_somos_juarez_28junio.pdf)

Hoover, L. (1998). *Police Program Evaluation*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.

Ribeiro, E. (2015). *Violência armada e educação no Rio de Janeiro: impactos educacionais das Unidades de Polícia Pacificadora*. (Tesis de Doctorado, Programa de pós-graduação em ciências sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro).

Ross, H. L., Campbell, D. T. y Glass, G. V. (1970). Determining the Social Effects of a Legal Reform: The British “Breathalyser” Crackdown of 1967. *American Behavioral Scientist*, vol. 13 (4), 493-509.

Shadish, W., Cook, T. y Campbell, D. (2002) *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalised Causal Inference*. Boston: Houghton Mifflin Company.





**con****se**

RED DE CONOCIMIENTO SOBRE **SEGURIDAD CIUDADANA**